



Série “Politiques meilleures”

FRANCE

Redresser la compétitivité

Novembre 2013



OCDE -- Série Pour des politiques meilleures

L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour ambition de promouvoir des politiques meilleures pour une vie meilleure en offrant un cadre dans lequel les gouvernements peuvent se réunir pour partager leurs expériences et rechercher des solutions à des problèmes communs, avec l'appui d'un Secrétariat hautement compétent et dynamique. Nous nous employons avec nos 34 Membres, des partenaires clés et plus de 100 pays à mieux comprendre les moteurs du changement, économique, social et environnemental, afin d'améliorer le bien-être des populations partout dans le monde. Les brochures qui s'inscrivent dans la série *Politiques meilleures* donnent une vue d'ensemble des enjeux auxquels sont confrontés les différents pays et présentent nos principales recommandations à l'intention des pouvoirs publics pour y faire face. Exploitant l'expertise de l'OCDE en matière de comparaisons internationales et d'identification des pratiques optimales, ces brochures adaptent les préconisations de l'OCDE en fonction des priorités spécifiques et de l'actualité des pays Membres et des pays partenaires, s'attachant à montrer comment les gouvernements peuvent faire avancer les réformes.

Redresser la compétitivité

Table des matières

Préface.....	3
Chapitre I. Vue d'ensemble.....	4
<i>Une productivité élevée mais insuffisamment dynamique pour soutenir la croissance.....</i>	<i>4</i>
<i>Une détérioration symptomatique de la compétitivité.....</i>	<i>11</i>
<i>Considérations de politique économique.....</i>	<i>14</i>
Chapitre II. Renforcer la recherche et stimuler l'innovation.....	18
<i>Des atouts puissants dans plusieurs secteurs à haute intensité technologique, mais un système d'innovation insuffisamment efficace.....</i>	<i>18</i>
<i>Les réformes et politiques récentes doivent être poursuivies mais aussi évaluées.....</i>	<i>23</i>
Chapitre III. Renforcer la concurrence et le cadre réglementaire	28
<i>Vue d'ensemble</i>	<i>28</i>
<i>Renforcer la concurrence dans le commerce de détail</i>	<i>29</i>
<i>Renforcer la concurrence dans les transports.....</i>	<i>30</i>
<i>Renforcer la concurrence dans le secteur de l'énergie.....</i>	<i>30</i>
<i>Action de groupe</i>	<i>31</i>
CHAPITRE IV. Rendre le secteur public plus efficace	33
<i>Les efforts récents de modernisation du secteur public.....</i>	<i>34</i>
<i>Tirer parti de la LOLF pour mieux mobiliser les agents</i>	<i>37</i>
<i>Réduire la pesanteur réglementaire, y compris au sein de la sphère publique</i>	<i>37</i>
<i>Tirer meilleur parti de la décentralisation.....</i>	<i>38</i>
<i>Promouvoir l'intégrité et la transparence dans la vie publique.....</i>	<i>41</i>
CHAPITRE V. Réformer la fiscalité pour favoriser l'emploi et l'investissement	44
<i>Une fiscalité du travail défavorable à l'emploi</i>	<i>46</i>
<i>Un taux de l'impôt sur les sociétés comparativement élevé mais une assiette étroite.....</i>	<i>48</i>
<i>Réformer la fiscalité pour soutenir l'investissement, l'emploi et la compétitivité.....</i>	<i>49</i>
CHAPITRE VI Réformer le marché du travail	52
<i>Une sous-performance des jeunes et les seniors sur le marché du travail et une dualité accrue</i>	<i>52</i>

<i>Principales recommandations récentes de l'OCDE pour améliorer le fonctionnement du marché du travail</i>	59
Chapitre VII. Améliorer la performance du système éducatif	60
<i>De bons résultats en moyenne mais des inégalités croissantes</i>	60
<i>Améliorer la qualité de l'enseignement et de la transmission du savoir dans le primaire et le secondaire</i>	63
<i>Mieux lutter contre l'échec scolaire</i>	64
<i>Améliorer l'équité et l'efficacité dans l'enseignement supérieur</i>	65
<i>Assurer une meilleure transition entre études et marché du travail</i>	66
Chapitre VIII. Améliorer la formation professionnelle	67
<i>Diagnostic des compétences des adultes et des besoins des entreprises</i>	67
<i>Renforcer la formation professionnelle initiale</i>	69
<i>Améliorer la formation professionnelle continue</i>	74
Chapitre IX. Améliorer le fonctionnement du marché du logement	78
<i>Une réallocation de ressources vers le secteur de la construction peut pénaliser la compétitivité des entreprises</i>	78
<i>Une tentative de quantification</i>	80
<i>Le rôle de la politique du logement</i>	80
Annexe 1 - Le positionnement de la France dans les chaînes mondiales de valeur :	
Premiers enseignements de la base de données sur le commerce en valeur ajoutée	82
<i>Longueur des chaînes de valeur et spécialisation de la France</i>	82
<i>Position de la France dans les chaînes mondiales de valeur</i>	83
<i>Avantage comparatif révélé</i>	84
<i>Origine de la valeur ajoutée dans les exportations</i>	86
Annexe 2. Information sectorielle	88

Préface

Les perspectives économiques mondiales, et en particulier celles relatives à l'Europe, peinent à se redresser, plaçant plus que jamais la relance de la croissance et le redressement de l'emploi au cœur des priorités de la politique économique. Dans ce contexte, de nombreux pays européens dont l'Espagne, l'Italie, le Portugal mais aussi le Royaume-Uni ont donné une nouvelle impulsion à leur agenda de réformes.

Au cours de l'année passée la France s'est engagée à son tour dans cette voie des réformes structurelles visant à soutenir la croissance et l'emploi. La priorité a en particulier été donnée au redressement de la compétitivité de l'économie française, condition nécessaire d'un retour de la croissance, du recul du chômage et de la consolidation des comptes publics et extérieurs. Ce redressement est indispensable pour que la France bénéficie au mieux de la mondialisation des échanges et des investissements tout en préservant ses atouts, la qualité de ses services publics et les éléments les plus importants de son « modèle social ». L'adoption récente du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et la loi qui a fait suite à l'accord sur le marché du travail entre partenaires sociaux sont des signaux bienvenus et très importants, tout comme le sont la politique de rénovation du système éducatif et la poursuite des avancées précédemment accomplies en matière de politique de l'innovation.

La problématique de la compétitivité recouvre de nombreuses facettes. La compétitivité-coût dépend de l'évolution relative des coûts salariaux et de la productivité, laquelle a été particulièrement peu dynamique au cours des dix dernières années alors que les évolutions salariales demeuraient soutenues. La compétitivité hors-coût recouvre quant à elle des facteurs tels que la qualité des produits, les efforts d'innovation ou encore la qualité des ressources humaines. Améliorer la productivité et la compétitivité de l'économie française requiert ainsi d'agir de front sur l'innovation et la recherche, sur la concurrence, sur l'éducation et la formation professionnelle, ainsi que sur le fonctionnement du marché du travail, sur l'efficacité de l'action publique et sur la politique fiscale. Les efforts en cours doivent donc s'inscrire dans une stratégie plus globale et davantage cohérente de réformes de fond pour accroître la productivité et redresser la compétitivité du tissu productif français.

L'OCDE reste à la disposition des autorités françaises pour soutenir ces réformes et contribuer au renforcement de l'économie française en participant à la mise en place de politiques meilleures pour une vie meilleure.



Angel Gurría
Secrétaire Général de l'OCDE

CHAPITRE I. VUE D'ENSEMBLE

Si la dégradation de la compétitivité de l'économie française a des origines multiples qui renvoient aussi bien à des facteurs coût et hors coût, la faiblesse de la croissance de la productivité au cours des dernières décennies a joué un rôle majeur. La dégradation de la compétitivité apparaît ainsi avant tout comme le symptôme de faiblesses économiques sous-jacentes. Elle ne renvoie pas seulement à la question de la capacité d'exportation de la France, mais d'une manière plus générale à sa capacité productive et à son potentiel de croissance.

Une productivité élevée mais insuffisamment dynamique pour soutenir la croissance

La France a relativement mieux résisté à la crise financière que nombre de ses partenaires. Sa productivité horaire compte parmi les plus élevées de la zone OCDE (graphique I-1) et elle détient une position de leader mondial dans plusieurs secteurs clés tels que l'aérospatial et les transports.

La performance économique française au cours des dernières décennies a toutefois été très moyenne. Le niveau de revenu par habitant y a crû bien moins vite que dans les pays de l'OCDE les plus riches en termes de PIB par habitant (graphique I-2). Le PIB de la France a crû en moyenne de ½ point de moins que dans l'ensemble de l'OCDE. Cette faible croissance des revenus s'explique par un recul prononcé du nombre moyen d'heures travaillées, recul tout juste compensé par les gains de productivité horaire, dont la croissance a été inférieure à la moyenne de l'OCDE.

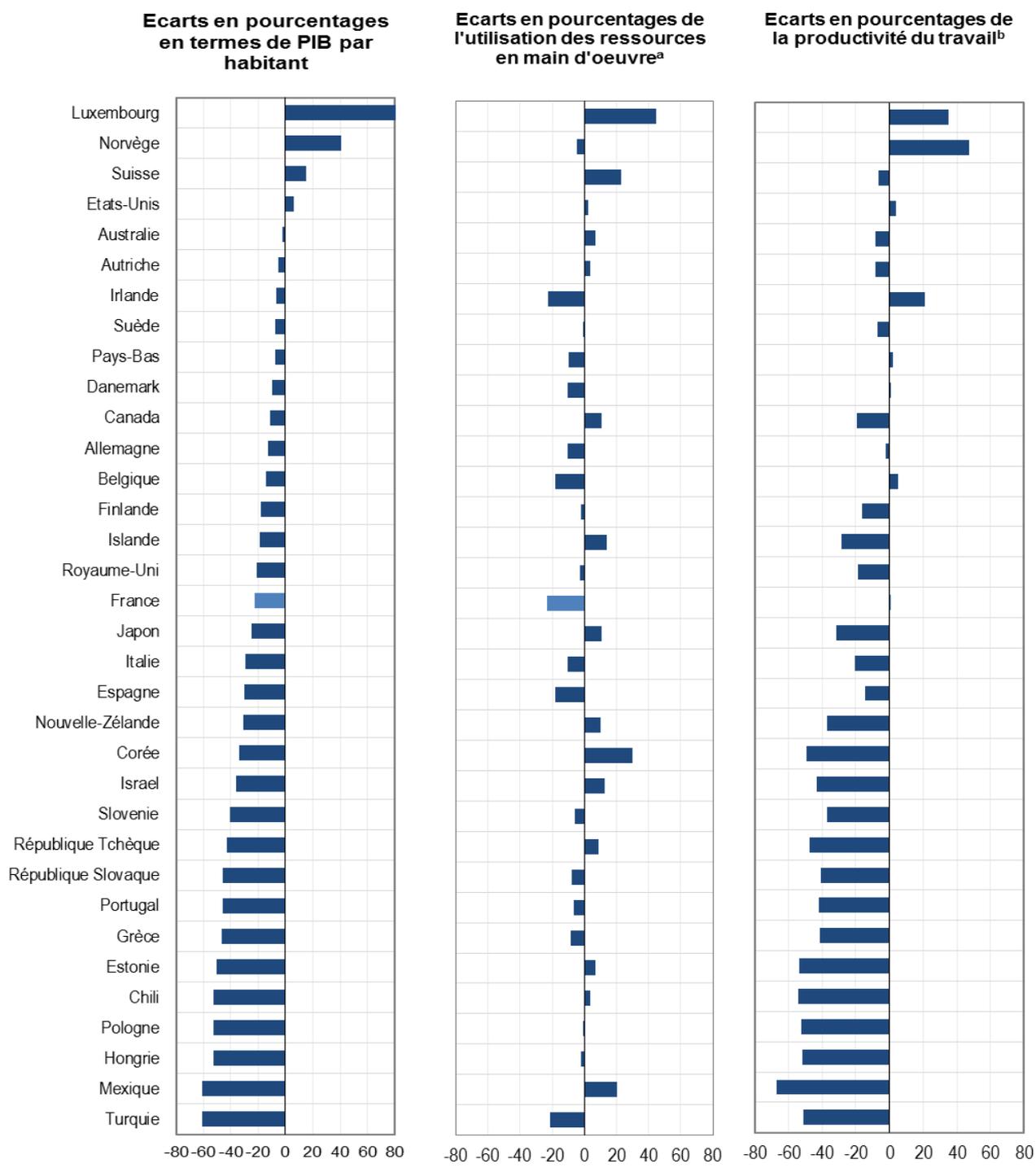
La productivité du travail en France a en effet faiblement augmenté au cours des dernières décennies (graphiques I-3 et I-4). Cela tient avant tout à une insuffisance des gains de productivité multifactorielle qui ont été modestes par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique I-5).

Par ailleurs, si l'accroissement des gains de productivité est important pour soutenir le potentiel de croissance de la France et l'amélioration du niveau de vie relatif des Français, une plus grande utilisation du facteur travail l'est également: l'écart de niveau de vie entre la France et les pays les plus riches de l'OCDE tient largement à la sous-utilisation de ce facteur (graphique I-1 colonne du milieu). Augmenter les taux d'emploi, qui sont particulièrement faibles pour les seniors et les jeunes, et réduire le temps partiel subi est essentiel à l'amélioration de la performance économique de la France.

La croissance de la productivité du travail dans le secteur marchand non agricole a été globalement proche de celle de l'Union européenne, de la zone euro et de l'Allemagne. Cependant l'analyse secteur par secteur permet de mettre en évidence ceux qui affichent de moins bons résultats que les autres (graphique I-6). En particulier, si la croissance de la productivité dans le secteur manufacturier français est analogue à celle observée en moyenne dans les pays de l'UE et notamment en Allemagne, le secteur de l'information et de la communication ainsi que les activités spécialisées, scientifiques et techniques, les services administratifs et de soutien enregistrent une performance relative supérieure à la moyenne. En revanche, les gains de productivité des secteurs de l'extraction minière, de l'électricité, gaz et eau, et de la construction ont été bien plus modestes.

En outre, si le commerce de gros et de détail, le transport, l'hébergement et la restauration ne se situent pas trop mal par rapport à la moyenne européenne, il existe une importante marge d'amélioration par rapport à l'Allemagne.

Graphique I-1. Facteurs expliquant les variations de revenu dans les pays de l'OCDE
 Comparé à la moyenne des 17 pays de l'OCDE ayant le PIB par habitant le plus élevé en 2013, sur
 la base des parités de pouvoir d'achat courantes

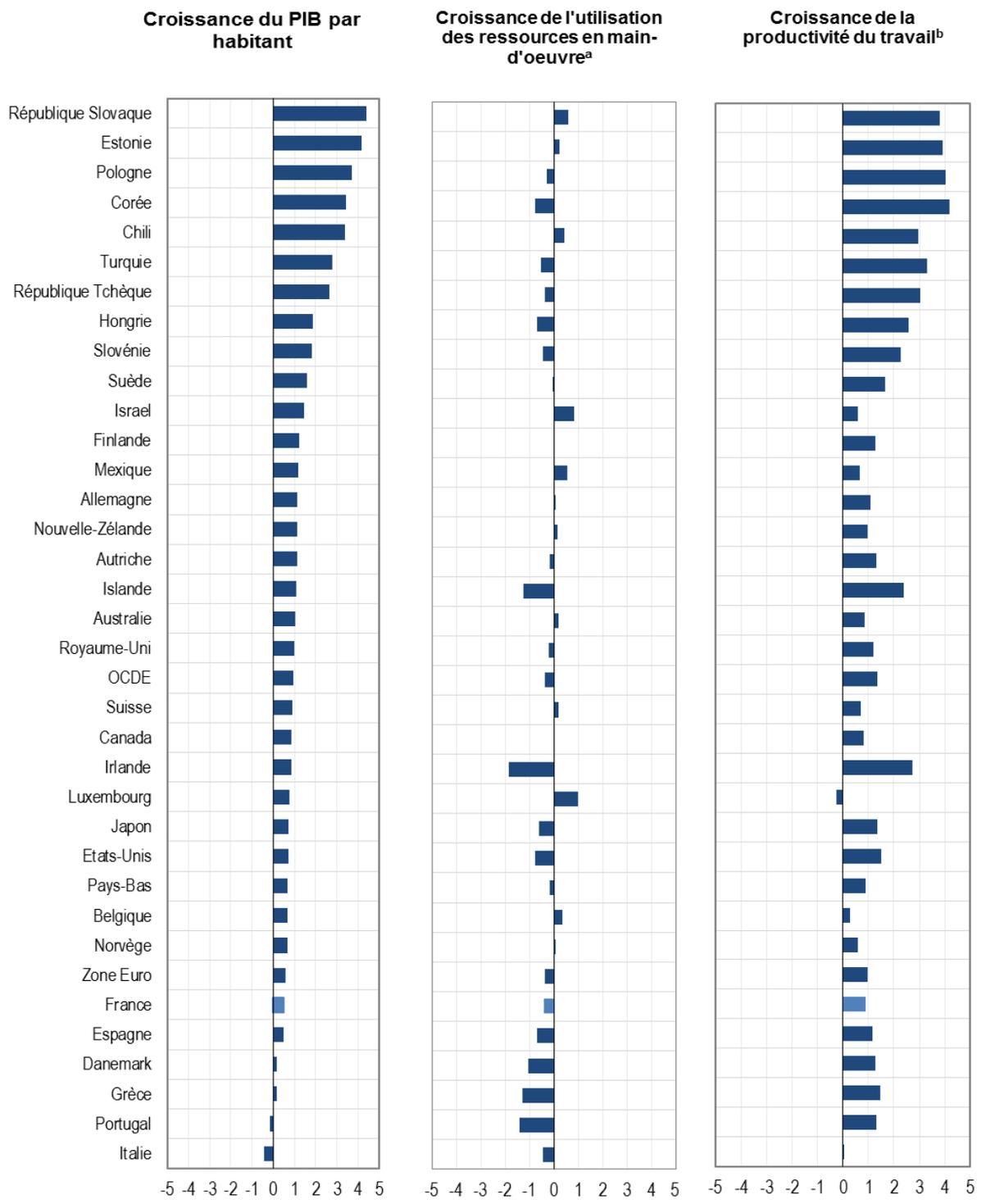


a. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées par habitant.

b. La productivité du travail correspond au PIB par heure travaillée.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité, août 2013

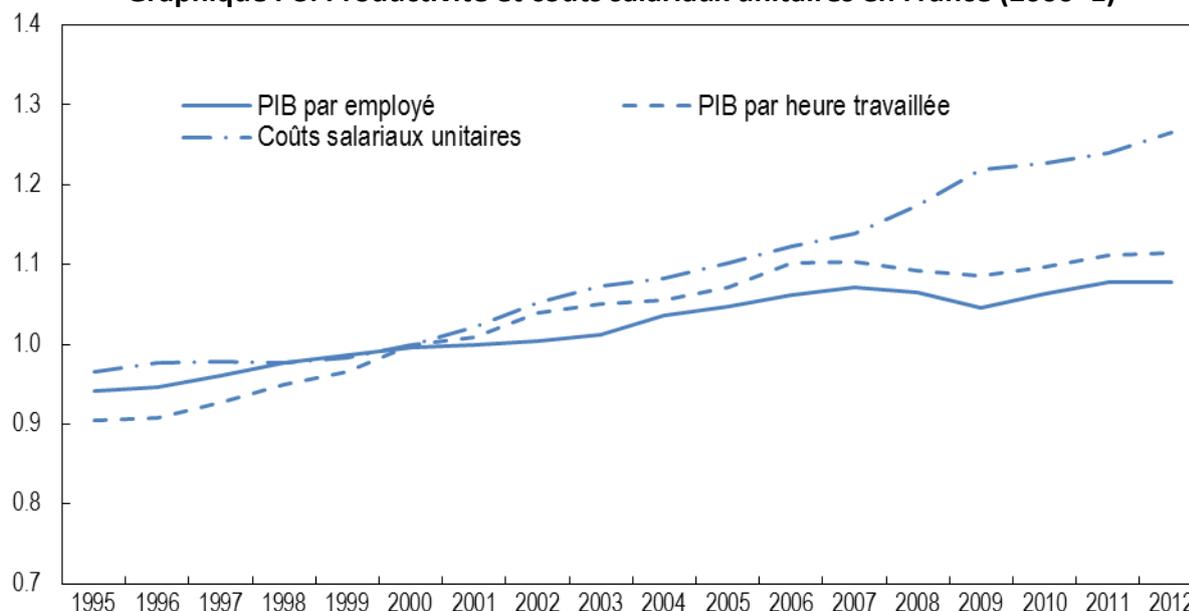
Graphique I-2. Facteurs expliquant l'évolution du revenu par habitant dans les pays de l'OCDE
Croissance annuelle moyenne 2000-2012



- a. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées par habitant.
- b. La productivité du travail correspond au PIB par heure travaillée.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité, août 2013

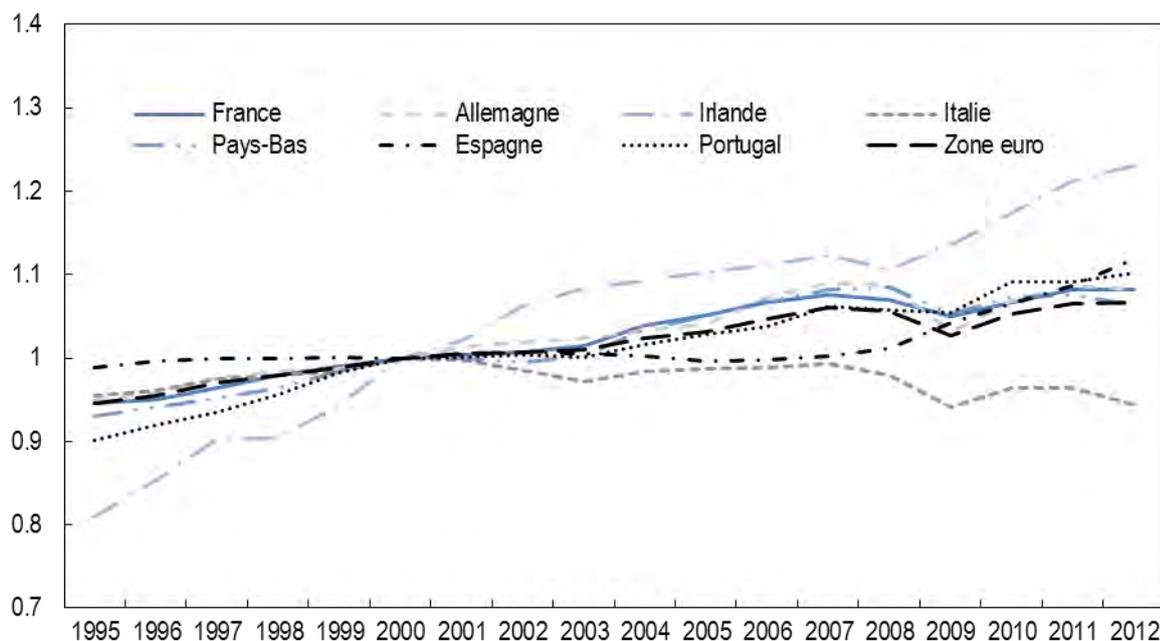
Graphique I-3. Productivité et coûts salariaux unitaires en France (2000=1)



Note : Ensemble de l'économie. Productivité mesurée comme le PIB par personne employée. Productivité horaire mesurée comme le PIB par heure travaillée.

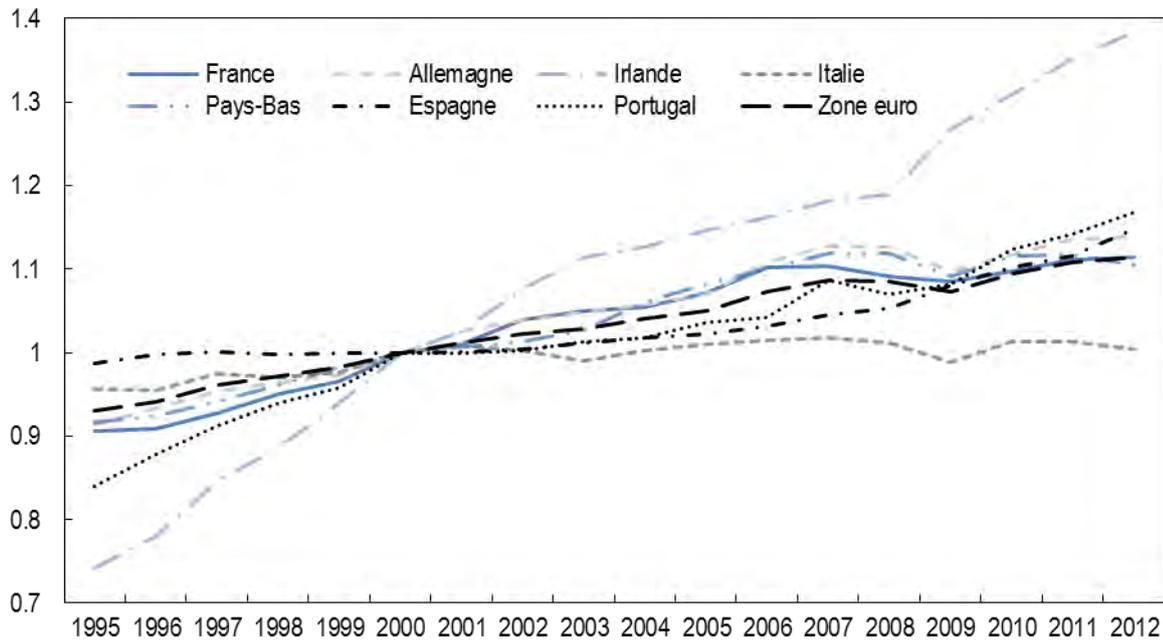
Source : Base des Perspectives économiques de l'OCDE et Base de données de l'OCDE sur la productivité

Graphique I-4. Évolution de la productivité du travail (2000=1) en Europe
A. Productivité totale du travail



Note : Ensemble de l'économie. Productivité mesurée comme le PIB par personne employée.

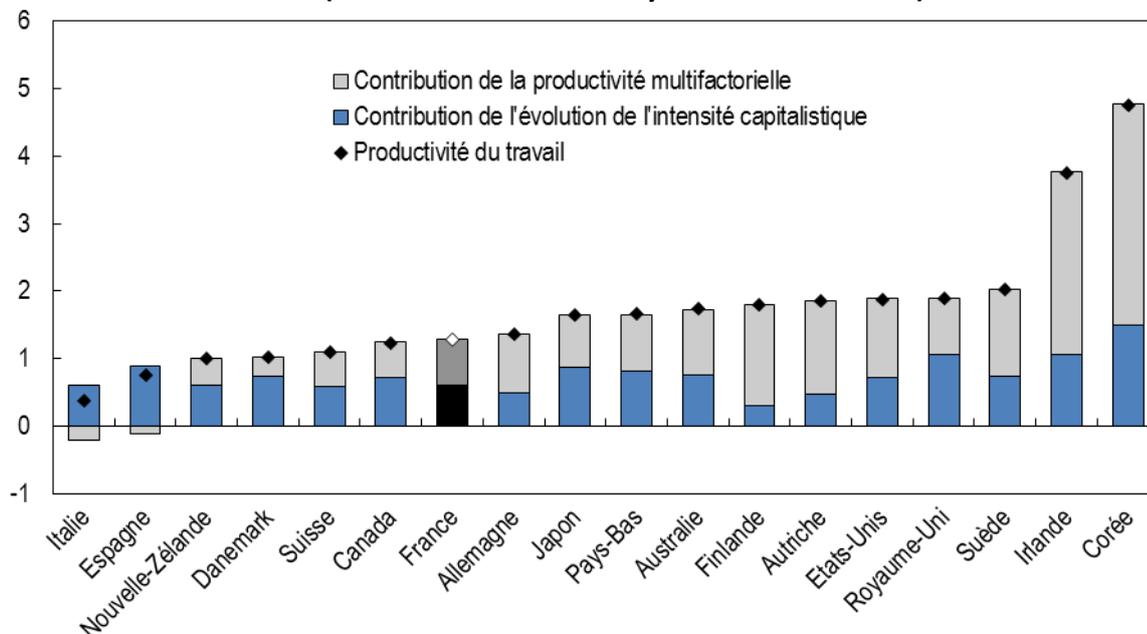
B. Productivité horaire du travail



Note : Ensemble de l'économie. Productivité horaire mesurée comme le PIB par heure travaillée.

Source : Base de données des comptes nationaux des pays de l'OCDE; base de données de l'OCDE sur la productivité, août 2013

Graphique I-5. Décomposition de la croissance de la productivité du travail (croissance annuelle moyenne en 1995-2011)¹



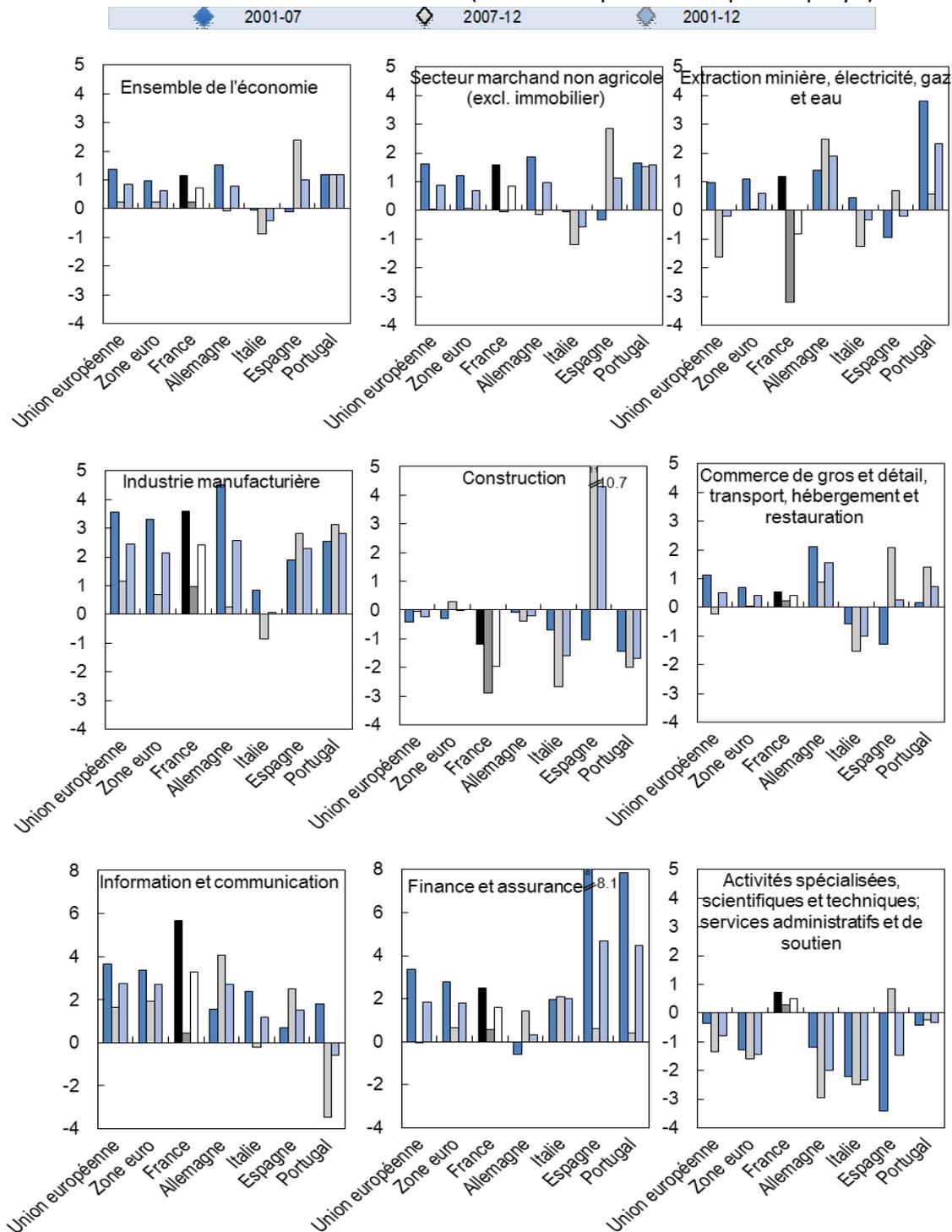
1. 1995-2010 pour l'Italie, le Japon, le Portugal et la Suisse; 1995-2009 pour le Royaume-Uni ; 1995-2008 pour l'Australie; 1995-2007 pour l'Autriche et le Danemark.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité, août 2013

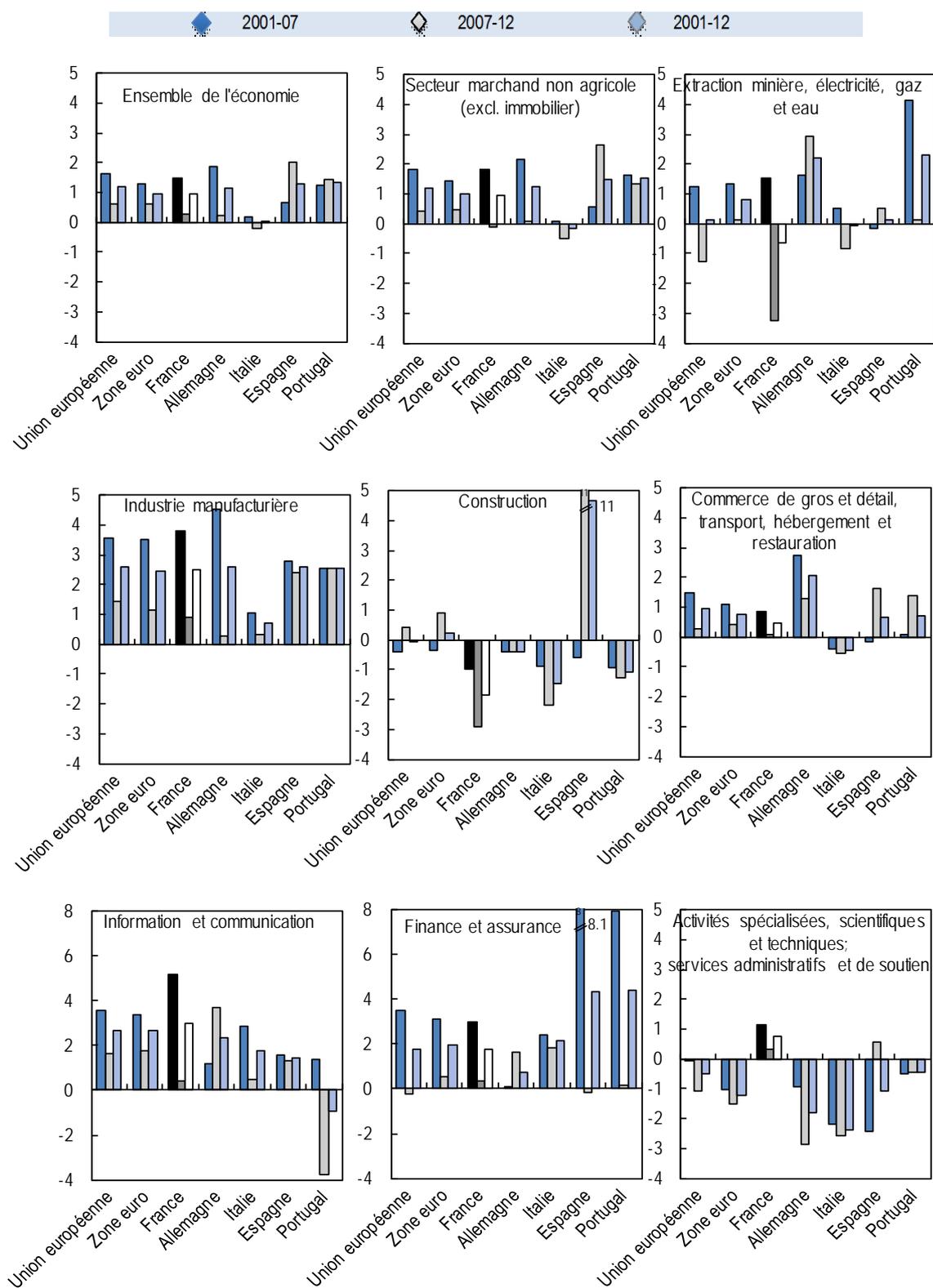
Graphique I-6. Productivité du travail par secteur dans une sélection de pays Européens, 2001-12

Taux de croissance annuel moyen

A. Productivité du travail (volume de production par employé)



B. Productivité horaire du travail (volume de production par heure travaillée)

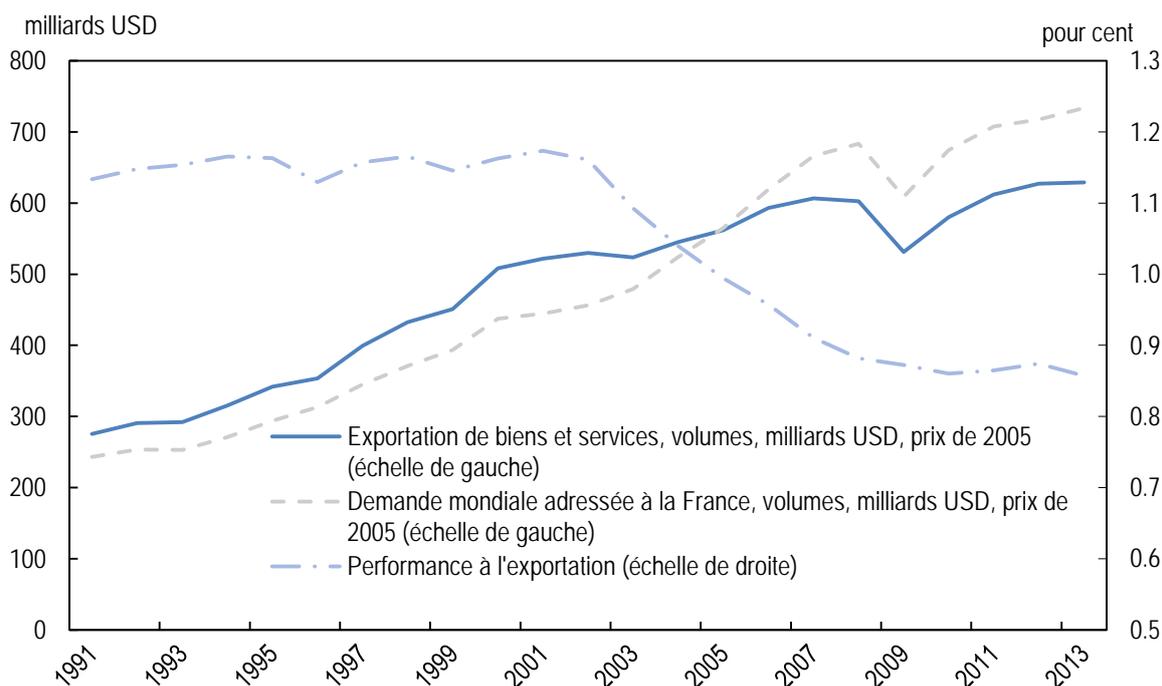


Source : Calculs de l'OCDE, Base des comptes nationaux de l'OCDE

Une détérioration symptomatique de la compétitivité

L'insuffisance des gains de productivité se reflète dans la détérioration de la compétitivité du secteur productif français et ses difficultés d'adaptation à la mondialisation croissante des échanges et de l'investissement. Ces difficultés ont entraîné des pertes de parts de marché importantes (graphique I-7), une baisse marquée de la part des exportations françaises dans le commerce mondial mais aussi européen, et une détérioration de la balance commerciale.

Graphique I-7. Performance à l'exportation en France

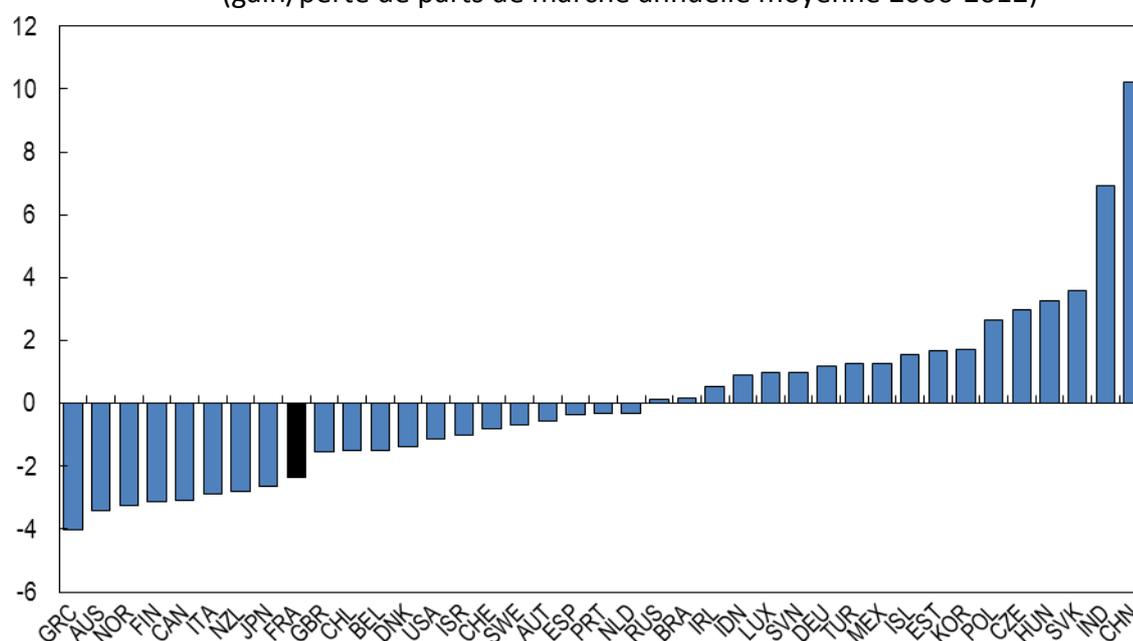


Note : La demande mondiale de biens et services adressée à la France est définie comme les évolutions attendues des exportations domestiques si les parts de marché en volume étaient restées à leur valeur de l'année de référence, ici l'année 2005.

Source : Base des Perspectives économiques de l'OCDE

Toutes les économies avancées (à l'exception notable de l'Allemagne) ont vu se réduire leurs parts de marché au cours de ces dix dernières années, du fait en particulier de la montée en puissance de la Chine sur les marchés mondiaux (graphique I-8). Malgré des conditions légèrement favorables en termes de spécialisation sectorielle (voir notamment Annexe 1 pour une analyse des forces et faiblesses de la France au regard des chaînes mondiales de valeur) et d'orientation géographique des échanges, les difficultés à vendre à l'étranger ont entraîné pour la France des pertes de parts de marché plus fortes que dans nombre d'autres grandes économies après le début des années 2000.

Graphique I-8. Performance à l'exportation
(gain/perte de parts de marché annuelle moyenne 2000-2012)



Source : Base des Perspectives économiques de l'OCDE

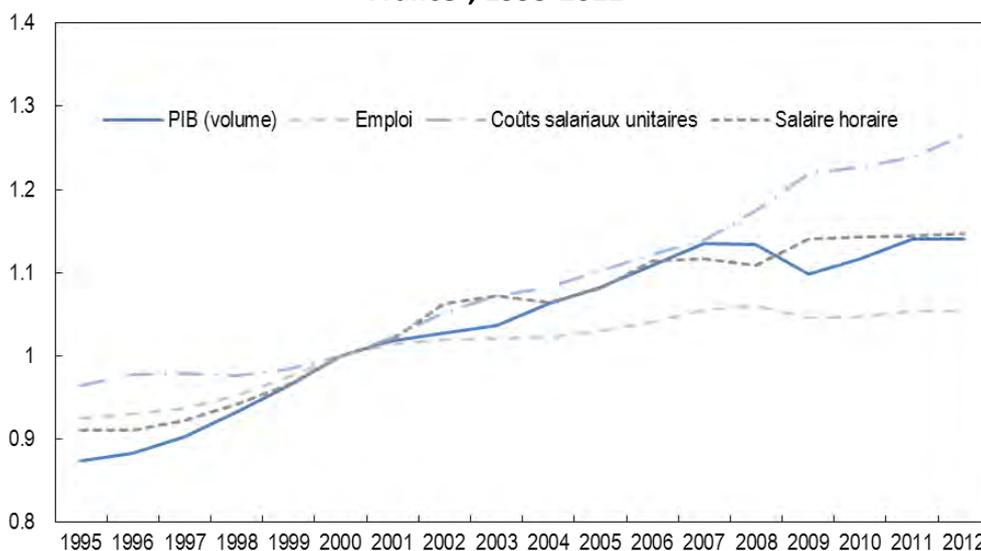
L'amélioration de la compétitivité de l'économie française est devenue l'une des préoccupations majeures des autorités françaises. Elle est en effet essentielle pour améliorer les performances de l'économie française en matière de croissance et d'emploi, enrayer la baisse de la part des exportations françaises dans le commerce mondial et redresser les comptes extérieurs de la France.

Ce manque de compétitivité n'est toutefois qu'un symptôme de faiblesses économiques sous-jacentes. Il ne renvoie d'ailleurs pas seulement à la question de la capacité d'exportation de la France, mais d'une manière plus générale à sa capacité productive et à son potentiel de croissance. Outre l'amélioration de la compétitivité au sens strict du terme, l'enjeu est donc bien une meilleure utilisation des facteurs de production nécessaire à une croissance plus forte.

La détérioration de la compétitivité-coût relative de la France, qui contribue aux mauvaises performances à l'exportation, s'explique par une progression des salaires plus rapide que celle de la productivité (à la fin des années 90 notamment), qui s'est traduite par une croissance relativement soutenue des coûts salariaux unitaires (graphiques I-3 et I-9). Cette hausse a été marquée notamment dans les secteurs des services (graphiques A2 en Annexe). Les coûts salariaux unitaires ont suivi une évolution semblable à la moyenne de la zone euro. Mais cette moyenne masque d'importantes divergences entre d'un côté l'Allemagne, où ces coûts sont restés stables ou ont légèrement baissé, et de l'autre les pays d'Europe du Sud, où ces coûts ont augmenté plus rapidement encore qu'en France (graphique I-10). Ces divergences ont fortement contribué aux déséquilibres à l'origine de la crise dans la zone euro.

Depuis quelques années, un ajustement notable est en cours dans plusieurs pays européens qui ont accéléré l'adoption et la mise en œuvre de réformes essentielles. Cet ajustement n'a pas encore eu lieu en France. Contrairement à ces pays, la France n'a d'ailleurs pas enregistré d'amélioration significative de sa position extérieure depuis la crise. Les salaires horaires réels ont baissé en 2008, puis sont repartis à la hausse dès 2009, alors que la productivité horaire continuait de baisser. Cela affecte les parts de marché de la France en Europe comme dans les marchés tiers, mais aussi plus globalement l'attrait de la France pour les investisseurs.

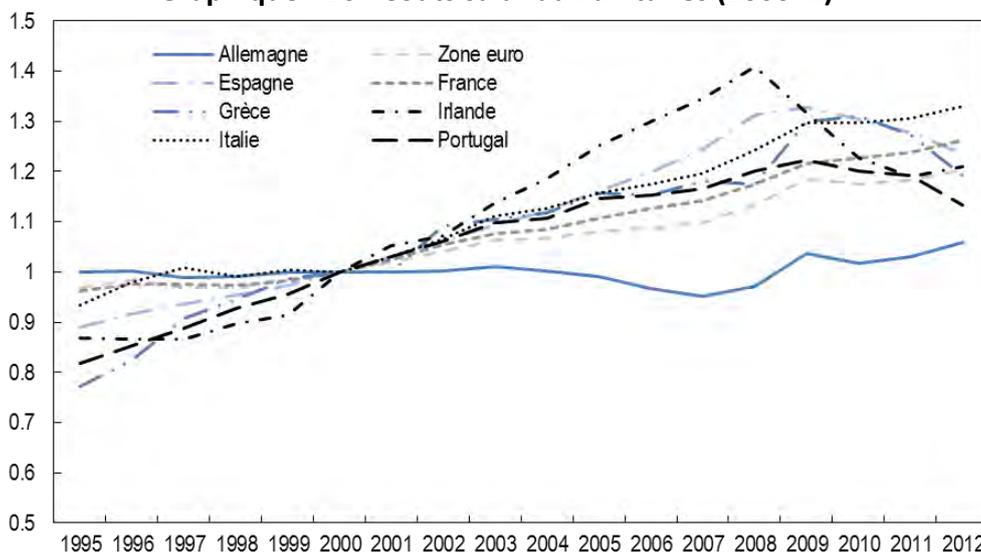
Graphique I-9. Croissance du PIB, des coûts salariaux unitaires, de l'emploi et des salaires en France^a, 1995-2011



- a. Le salaire horaire est la masse salariale totale déflatée par l'indice des prix à la consommation (base 100 en 2005) et divisée par le nombre total d'heures travaillées. Les coûts salariaux unitaires sont le ratio entre les coûts salariaux totaux et le volume de la production.

Source : Base de données des comptes nationaux des pays de l'OCDE; base de données de l'OCDE sur la productivité, août 2013

Graphique I-10 : Coûts salariaux unitaires (2000=1)



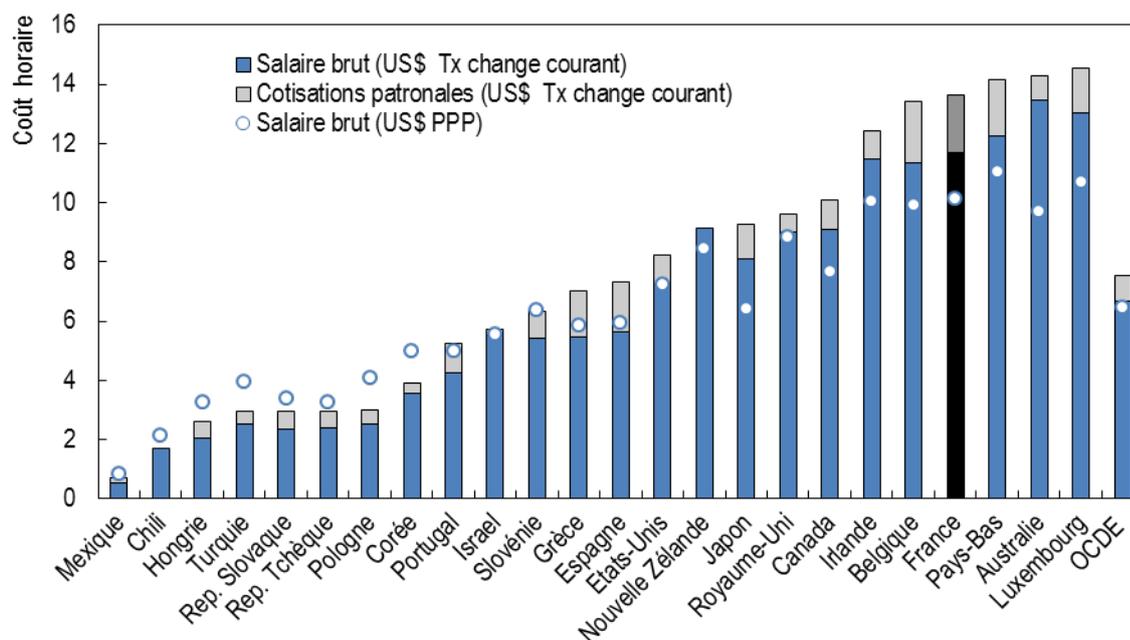
Source : Base de données des comptes nationaux des pays de l'OCDE; base de données de l'OCDE sur la productivité, août 2013

L'amélioration de la compétitivité-coût de la France passe donc tout d'abord par une amélioration de la productivité qui, dans un contexte de modération salariale, pourrait permettre une baisse des coûts salariaux unitaires.

Elle pose aussi la question du coût élevé du travail en France, notamment au niveau du salaire minimum (graphique I-11). La France arrive notamment en quatrième position pour le niveau du coût minimum du travail en 2010 au sein des pays de l'OCDE pour lesquels est répertorié un salaire minimum légal ; ce coût

est de 80 % plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE. En Australie et aux Pays-Bas, qui affichent un coût plus élevé que la France, il existe des exemptions spécifiques qui s'appliquent largement aux jeunes. Ce coût élevé limite non seulement la compétitivité-prix des entreprises françaises, mais aussi la demande de travail nécessaire à l'augmentation du potentiel de croissance.

Graphique I-11. Coût horaire minimum du travail et salaire minimum pour les salariés à plein temps en 2010



Source: *Calculs de l'OCDE*

La détérioration de la compétitivité et, plus largement, de la performance de la France ne tient pas seulement aux coûts relatifs. La compétitivité-prix ne suffit pas à expliquer les difficultés relatives de la France à servir les marchés étrangers pendant la période qui a précédé la crise. Différentes explications au niveau de l'offre ont été avancées, parmi lesquelles i) la diminution des marges due à la concurrence frontale avec l'Allemagne ; ii) la médiocrité de la compétitivité hors prix des biens d'exportation français ; iii) la délocalisation de processus de production entiers (en particulier dans le secteur de l'automobile) ; et iv) la difficulté des entreprises manufacturières françaises à atteindre la taille critique nécessaire pour exporter.

Ces facteurs renvoient à une insuffisance de l'innovation et du capital humain et à un cadre fiscal et réglementaire qui bride le dynamisme des entreprises et le développement d'une véritable culture entrepreneuriale, freinant aussi la productivité.

Considérations de politique économique

La faiblesse de la compétitivité de l'économie française renvoie à des problèmes multiples. L'améliorer requiert d'agir simultanément sur la compétitivité-coût et hors-coût de l'économie française – deux dimensions intimement liées via l'évolution des marges des entreprises. Cela suppose d'agir simultanément sur plusieurs leviers : stimulation de l'innovation, renforcement du capital humain, amélioration et simplification de l'environnement réglementaire, promotion de la concurrence sur le marché des produits, réforme fiscale pour limiter les distorsions qui pèsent notamment sur les PME et l'allocation de l'épargne, et amélioration de l'efficacité du secteur public. Il s'agit aussi de réduire la dualité du marché du travail qui constitue un obstacle au développement du capital humain et limite la

capacité d'adaptation de l'économie aux chocs (ou fait reposer l'intégralité de cette adaptation sur une population vulnérable). Il importe aussi que les réformes à venir, notamment celle sur le financement des retraites prennent en compte le nécessaire redressement de la compétitivité de l'économie française et évitent l'alourdissement de la fiscalité sur les revenus du travail.

Les travaux de l'OCDE, s'appuyant sur les expériences de ses pays Membres, permettent d'identifier un ensemble de politiques susceptibles à la fois de soutenir la productivité et la compétitivité de la France, dont certaines ont déjà été présentées dans le document de synthèse sur la France « Promouvoir la croissance et la cohésion sociale », *Série Politiques Meilleures* de l'OCDE.

Les principales mesures pour soutenir la productivité et la compétitivité de la France sont détaillées dans les chapitres suivants :

- Il s'agit tout d'abord de **renforcer la recherche et l'innovation**, qui sont des déterminants essentiels de la productivité et de la compétitivité. En comparaison internationale, les efforts français en matière de R-D et d'innovation apparaissent faibles, déséquilibrés et insuffisamment efficaces. En particulier la R-D des entreprises – et notamment des PME – reste insuffisante et les liens entre recherche privée et publique sont ténus. L'entrepreneuriat innovant y est, en moyenne, plus fragile que dans le reste de l'OCDE. Ces faiblesses renvoient à la difficulté de l'économie française à constituer un tissu dense de PME de taille moyenne. La multiplication des réformes et des expériences depuis une décennie marque néanmoins le renouveau de la politique de recherche et d'innovation en France: il est important que ces efforts, qui commencent à porter leurs fruits, soient poursuivis et renforcés. Il est aussi essentiel qu'ils soient correctement évalués afin de faire évoluer les dispositifs. Le **chapitre II** fait le point sur la situation de la recherche et de l'innovation en France et propose des pistes pour les renforcer.
- Ensuite, **un renforcement de la concurrence** stimulerait l'innovation et permettrait d'accroître la productivité, soutenant ainsi la croissance et l'emploi. En effet, malgré des progrès notables, des obstacles à la concurrence continuent de brider la croissance économique et la compétitivité des entreprises françaises dans une économie mondiale de plus en plus concurrentielle. La France reste dotée d'une réglementation des marchés des produits plus rigoureuse que la moyenne de l'OCDE, notamment dans les industries de réseau et le commerce de détail, deux secteurs dans lesquels les performances françaises en termes de productivité sont mauvaises comparées aux autres secteurs de l'économie. La concurrence est également restreinte dans des activités qui fournissent des services aux entreprises, ainsi que dans certaines professions libérales. Des coûts élevés ou une prestation de service inefficace résultant de telles réglementations peuvent constituer un désavantage concurrentiel pour l'activité des entreprises françaises et avoir un effet d'étranglement de l'économie. Le **chapitre III** propose une vue d'ensemble des défis en matière de politique de la concurrence, notamment dans le commerce de détail et le secteur de l'énergie. Ce chapitre évoque également la problématique des actions de groupe.
- Il s'agit aussi de **rendre le secteur public plus efficace**. Compte tenu de sa place considérable dans l'économie et la société française, l'analyse de la productivité en France ne saurait en effet faire l'économie d'une réflexion sur les performances du secteur public. Les freins aux gains de productivité dans le secteur public français sont nombreux et renvoient à des rigidités dans la gestion interne de ses ressources, à l'impact du cloisonnement institutionnel, et à une complexité normative interne forte. Exploiter et valoriser les gisements de productivité latents dans la production de services publics requiert de mieux et davantage motiver les agents, et de développer une approche de l'action publique formulée en termes de performance. La France se situe notamment en deçà de la moyenne de l'OCDE en matière de recours à des outils de gestion par la performance. Il est également impératif de réduire la

pesanteur réglementaire qui affecte les pouvoirs publics, comme les entreprises et les administrés. Cela suppose notamment de simplifier l'organisation des autorités décentralisées en France et de rationaliser le « millefeuille » administratif et territorial français. Le nouvel acte de décentralisation voulu par le Gouvernement peut constituer une avancée de ce point de vue. Le **chapitre IV** explore les moyens de rendre le secteur public plus efficace, de réduire la pesanteur réglementaire et de favoriser le développement de stratégies locales en faveur de la productivité et de la croissance. Il revient aussi sur les efforts pour promouvoir la transparence et l'intégrité dans la vie publique, qui sont essentiels pour soutenir les politiques publiques en restaurant la confiance des citoyens et des entreprises dans la sphère publique.

- **Une réforme de la fiscalité** contribuerait également à soutenir l'investissement et l'emploi. Le poids des dépenses publiques de protection sociale en France se traduit par un coin fiscal (ou coin « fiscal-social ») sur les revenus du travail parmi les plus élevés de l'OCDE. Ce poids élevé de la fiscalité assise sur le travail a un impact négatif sur l'emploi et, combiné à un salaire minimum relativement élevé (en comparaison internationale, mesuré à la fois en niveau et en pourcentage du salaire médian) et faiblement dérogatoire, pénalise fortement les salariés à faible productivité et peu qualifiés en réduisant leur employabilité. De manière générale, l'efficacité, la lisibilité et l'équité du système fiscal français, applicable tant aux personnes physiques qu'aux entreprises, est altérée par de nombreuses distorsions et exemptions qu'il est impératif de rationaliser. Le **chapitre V** propose des pistes de réforme dans ce domaine.
- **La réforme du marché du travail** reste la pierre angulaire de toute stratégie de croissance et de compétitivité en France. La France est, en effet, confrontée aux défis d'un faible taux d'emploi des jeunes et des seniors et d'un important chômage de longue durée qui pèsent sur la croissance économique effective et potentielle, creusent les inégalités et contribuent fortement à la dégradation des finances publiques. La segmentation du marché de travail limite en outre la capacité de l'économie à s'adapter aux chocs en freinant la réallocation du capital entre les entreprises et les secteurs d'activité et, par là même, la productivité. Elle contribue à la faiblesse du taux d'emploi et concentre sur les plus fragiles les ajustements nécessaires du marché du travail. L'ensemble de ces défis sont abordés dans le **chapitre VI** du rapport.
- **Une main-d'œuvre bien formée et qualifiée** est l'un des principaux moteurs de la compétitivité, de la productivité et de la croissance à long terme. Le niveau d'éducation de la population française a fortement progressé au cours des dernières décennies. Toutefois, le système éducatif français est caractérisé par un creusement des différences de performances entre bons élèves et élèves en difficulté. Il est également de plus en plus dichotomique en termes de réussite scolaire évaluée selon l'origine socio-professionnelle de l'élève. Un nombre croissant de jeunes est confronté à l'échec scolaire et quitte chaque année le système scolaire sans qualification. De plus, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, la formation professionnelle qui est essentielle pour bien préparer les jeunes au monde du travail et faire évoluer les compétences des adultes au cours de leur vie professionnelle est insuffisante. L'offre de formation est aussi éclatée sans être toujours adaptée, du point de vue des besoins des publics (manque de formations de base dans certaines zones géographiques), des entreprises (pénuries de main d'oeuvre dans certaines qualifications), ou du point de vue des débouchés potentiels (excès d'offre sur certaines professions/qualifications). Les **chapitres VII et VIII** examinent les politiques visant à développer le capital humain par un renforcement du système éducatif (chapitre VII) et de la formation professionnelle (chapitre VIII)

- Enfin, **les politiques de soutien au logement** doivent prendre en compte leur impact possible sur la compétitivité et la capacité d'exportation de l'économie. Le soutien à la demande de logements favorise la hausse des prix immobiliers et l'expansion du secteur de l'immobilier en détournant des activités d'exportation une partie des ressources en capital et en main-d'œuvre. Ce mécanisme semble avoir contribué à la performance relativement médiocre des exportations françaises au cours des dix dernières années. Les politiques du logement ont joué un rôle dans ce phénomène. Le **chapitre IX** explore les liens entre la compétitivité et le développement des secteurs du logement et de la construction.

CHAPITRE II. RENFORCER LA RECHERCHE ET STIMULER L'INNOVATION

Alors que la France figure parmi les leaders mondiaux dans certains secteurs, globalement la R-D des entreprises – et notamment des PME – reste insuffisante et les liens entre recherche privée et publique sont ténus. La multiplication des réformes depuis la fin des années 90 marque toutefois un renouveau de la politique de recherche et d'innovation en France qui commence à porter ses fruits. Il est essentiel que ces réformes soient poursuivies et renforcées. Il est aussi important de créer des conditions économiques d'ensemble plus favorables à la mobilisation et à la diffusion de l'innovation en France. Ces conditions sont liées notamment au développement du capital humain et au fonctionnement des marchés du travail et des produits, et sont développées dans les autres chapitres.

Des atouts puissants dans plusieurs secteurs à haute intensité technologique, mais un système d'innovation insuffisamment efficace

Un leader mondial dans plusieurs secteurs à forte intensité de savoir

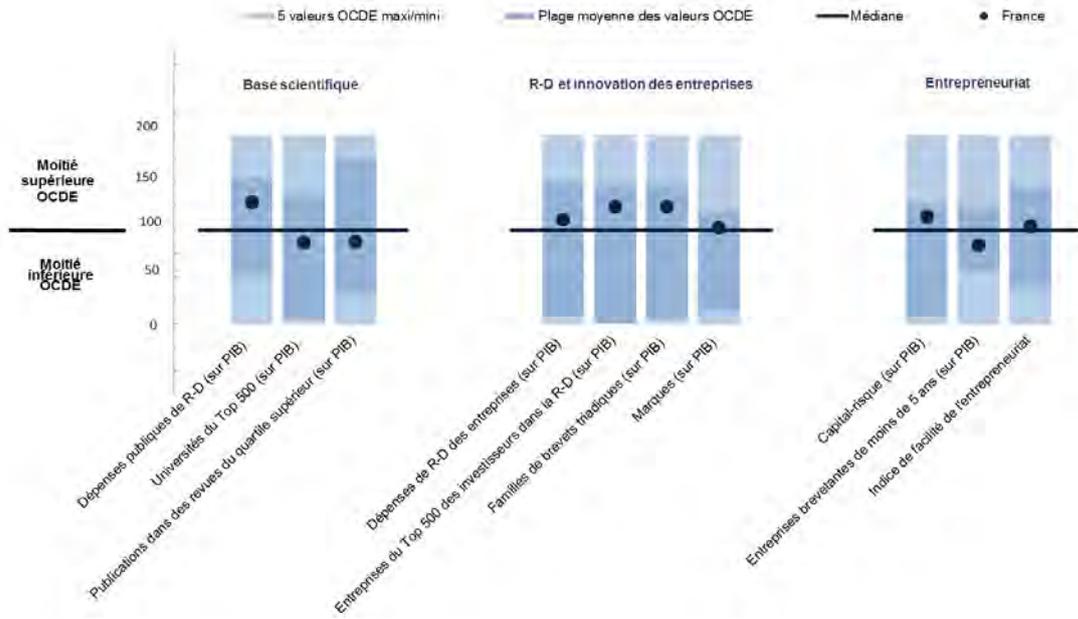
La France est l'une des cinq premières économies mondiales par son PIB, grâce notamment à plusieurs secteurs à forte intensité de savoir (secteur manufacturier de haute et moyenne-haute technologie, défense et services financiers). Certaines branches (aéronautique, chemins de fer, nucléaire) disposent d'un avantage technologique durable et plusieurs entreprises pharmaceutiques, aéronautiques et nucléaires se classent parmi les premiers investisseurs privés mondiaux en R-D (graphique II-1.A). Par ailleurs, dans le secteur public, les universités et les établissements publics de recherche (EPR) sont actifs en ce qui concerne les dépôts de brevets PCT et dans les technologies émergentes (graphique II-2). Le flux de nouveaux titulaires de doctorat en science et ingénierie est également régulier (graphique II-1.B).

La France est aussi l'un des rares pays de l'OCDE (aux côtés du Danemark, des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la Finlande et des Pays-Bas) où les investissements des entreprises en actifs incorporels (qui incluent les données, logiciels, la R&D, la propriété intellectuelle, les compétences économiques etc.) dépassent leurs investissements en actifs corporels (graphique II-3).

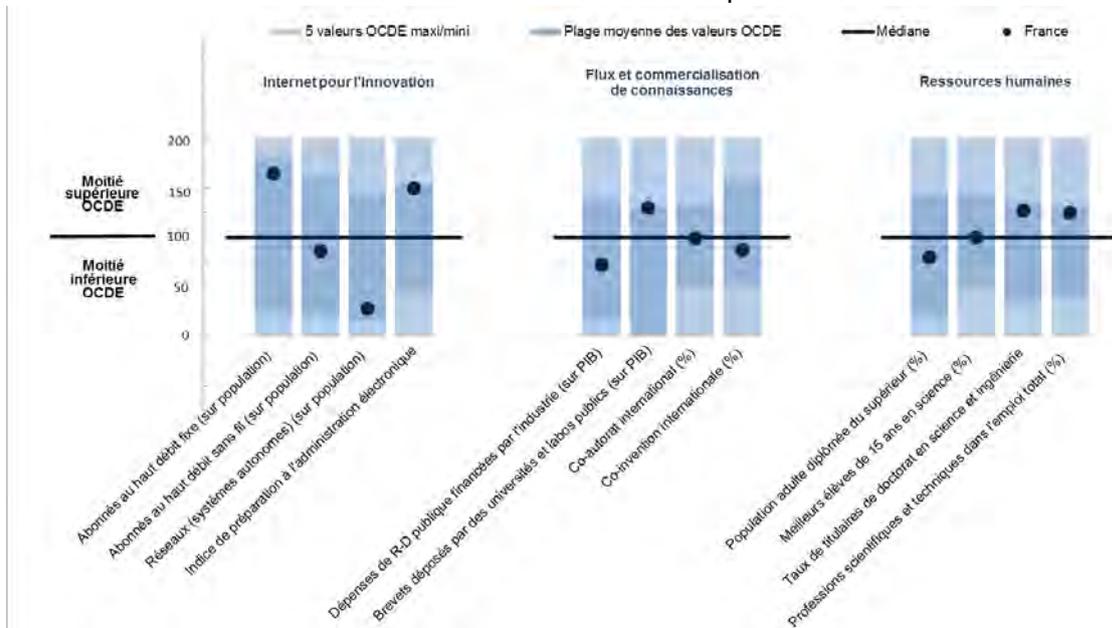
Graphique II-1. Performance comparée des systèmes nationaux de science et d'innovation, 2011

Indice de performance normalisé par rapport aux valeurs médianes de l'OCDE (médiane de l'indice =100)

A. Compétences et capacité d'innovation

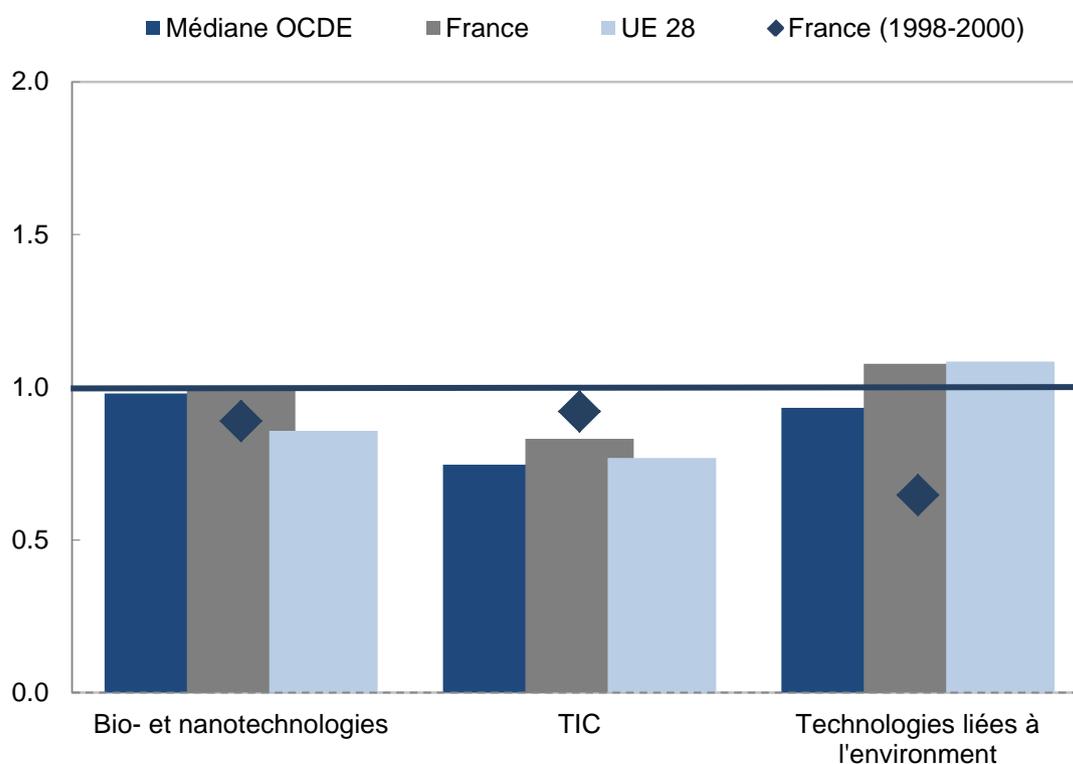


B. Interactions et ressources humaines pour l'innovation



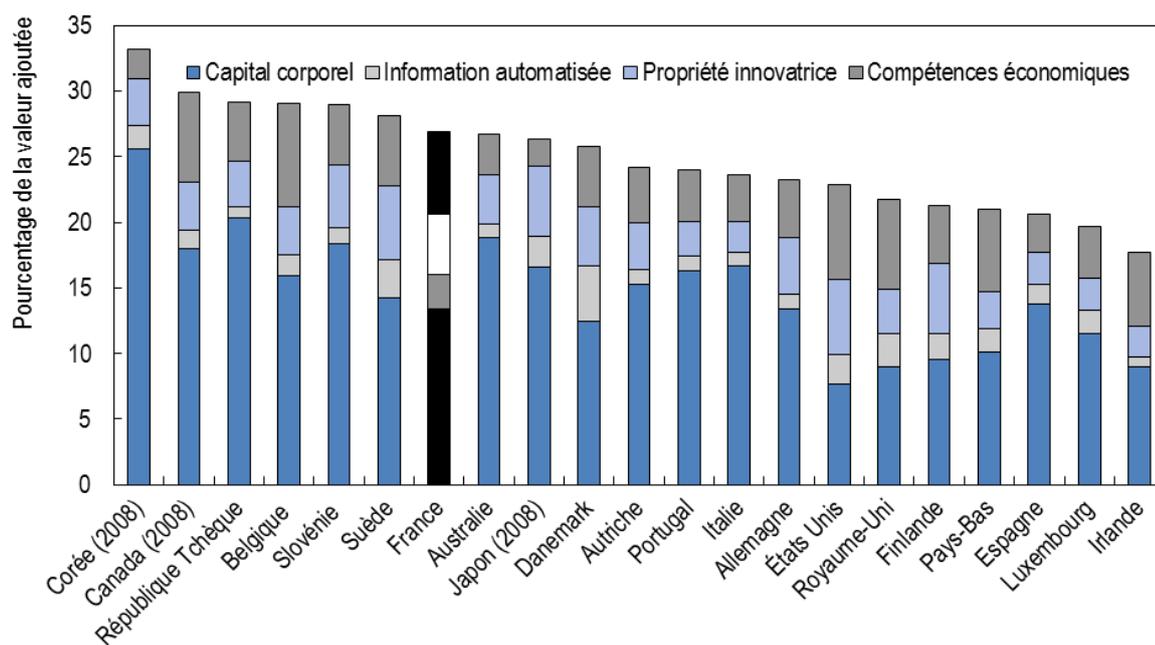
Source : Science, technologie et industrie: Perspectives de l'OCDE 2012

Graphique II-2. Avantage technologique révélé dans certains domaines, 2008-2010
Indice basé sur les dépôts de brevets PCT



Source : Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2012

Graphique II-3 : Intensité de l'investissement, 2010



Source: Calculs de l'OCDE.

Des efforts nationaux en matière de R-D et d'innovation trop faibles, déséquilibrés et insuffisamment efficaces.

La R-D des entreprises françaises est insuffisante. Les dépenses de R-D des entreprises françaises ont augmenté de 1,2% par an en termes réels entre 2002 et 2010, alors qu'elles progressaient de 4,4 % par an au niveau mondial. L'intensité de la DIRDE (Dépense intérieure de recherche et développement des entreprises) reste faible (1,42 % du PIB) (graphique II-4).

- La progression de la DIRDE, qui émane principalement de l'industrie, est d'abord limitée par le recul de la production manufacturière dans la valeur ajoutée, due à la crise économique persistante et à la perte globale de compétitivité de la France.
- La spécialisation française contribue aussi à la faiblesse des dépenses des entreprises en R-D. L'industrie française est par exemple moins orientée que l'industrie allemande vers les secteurs de moyenne-haute technologie, et sa taille est deux fois moindre, ce qui résulte dans un niveau effectif de R-D beaucoup plus faible.
- L'engagement de l'industrie française dans l'innovation est aussi limité par les difficultés que rencontrent les entreprises de taille intermédiaire (ETI) en raison du poids élevé de la fiscalité et de la réglementation en France (voir chapitres suivants). Alors que les entreprises jeunes ou petites bénéficient d'exemptions et de schémas d'aide généreux, et que les grandes entreprises ont accès aux marchés publics et sont très internationalisées, les ETI sont, elles, pleinement exposées à ces barrières. Cela réduit la motivation et la capacité des petites entreprises à croître, et se traduit par un faible tissu d'ETI innovantes.
- La progression de la DIRDE est enfin limitée par un large tissu de PME jouant un rôle mineur dans le système de recherche (21%) (graphique II-5). Les PME réalisent une part beaucoup plus faible de la R-D que dans d'autres pays, et le secteur public une part beaucoup plus élevée que la moyenne OCDE.

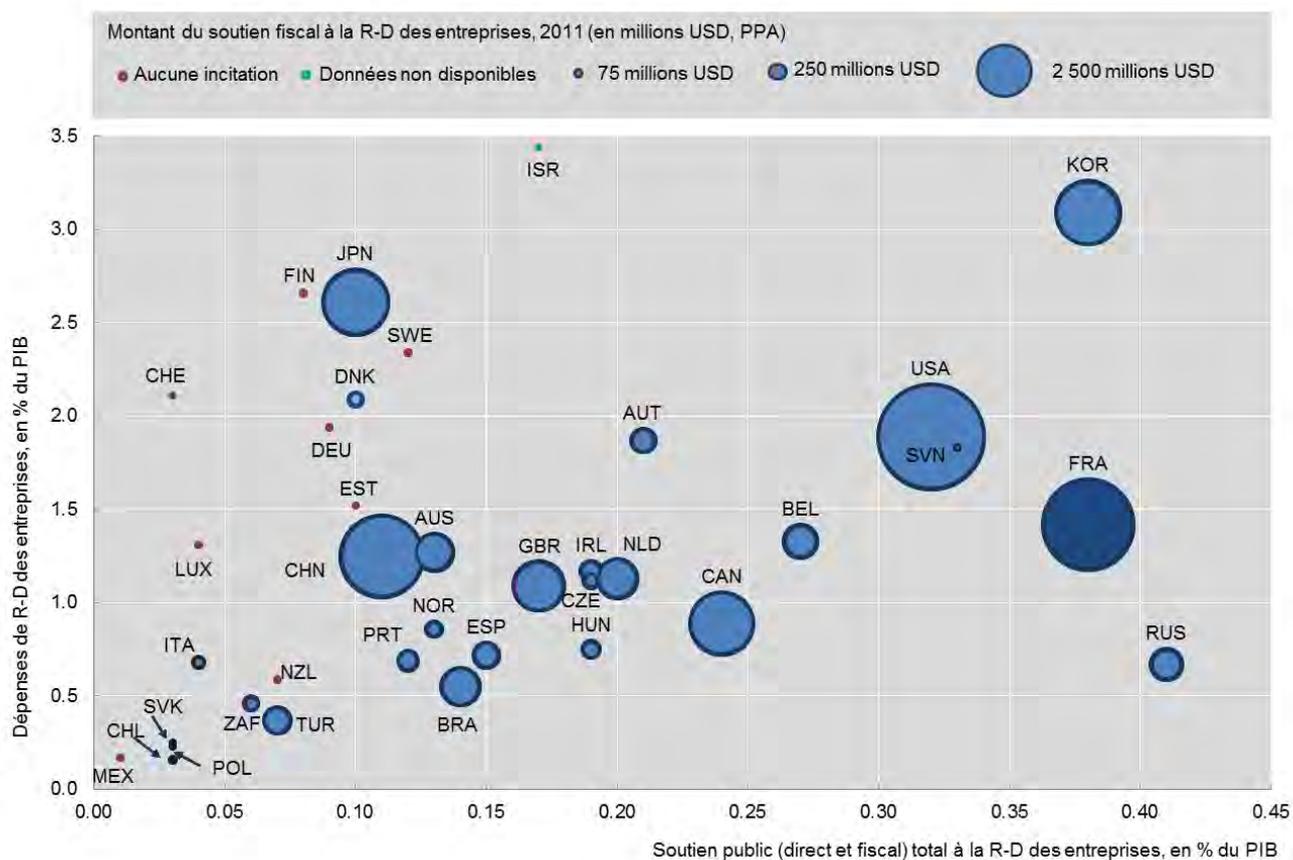
Les liens entre le secteur privé et la recherche publique sont ténus. Notamment, l'industrie finance peu la recherche publique (graphique II-1.B). Le système d'enseignement supérieur (CNRS compris) n'a noué que des relations limitées avec les entreprises. En témoignent notamment la faible contribution des entreprises au financement de la recherche exécutée par les établissements d'enseignement supérieur, la faible valorisation de la propriété intellectuelle du secteur public et le bas niveau de l'entrepreneuriat issu de la recherche publique. L'entrepreneuriat innovant est en outre fragile : la France se situe en-dessous de la médiane OCDE en matière de dépôts de brevets par les jeunes entreprises (graphique II-1.A).

L'efficacité de la recherche publique est aussi insuffisante. Dans nombre de domaines, la productivité de la recherche publique française est relativement faible et peu connectée aux besoins de la société et de l'économie. Ainsi, malgré une appréciable dépense publique de R-D (0.85 % du PIB en 2010), la base scientifique compte peu d'articles dans les principales revues scientifiques. Quant au système universitaire français, il est fragmenté : il n'a que récemment amélioré son profil en matière de recherche¹ et relativement peu d'établissements figurent dans les classements universitaires internationaux.

Une conséquence de ces insuffisances est que, malgré des progrès récents, la recherche française, et en aval l'industrie française, accusent un retard, dans les domaines porteurs tels que les nanotechnologies et les biotechnologies.

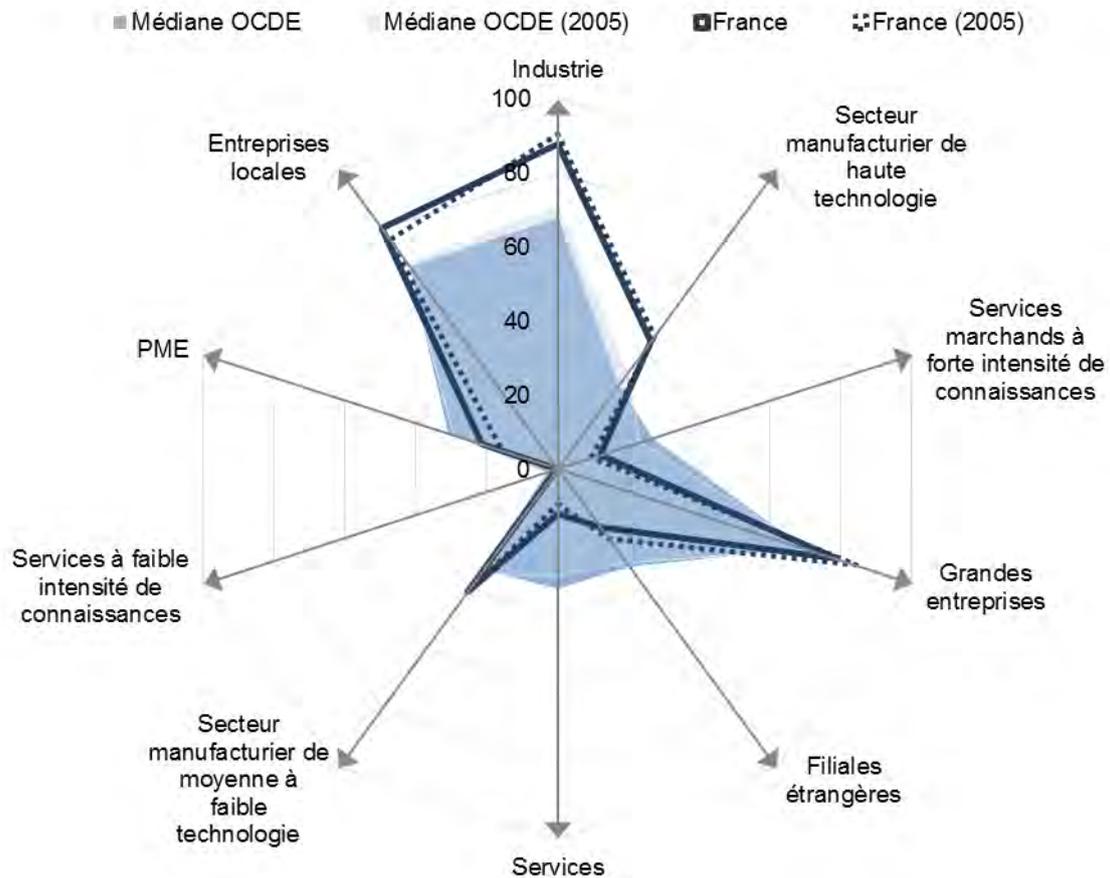
¹ Dans le système de recherche publique français, qui est dual, les EPR réalisent près de la moitié de la R-D publique. Néanmoins, ce rapport évolue en faveur des universités.

Graphique II-4. Intensité des dépenses de R-D des entreprises et soutien public de la R-D des entreprises, 2011 (en pourcentage du PIB)



Source : Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2013, basé sur les données issues du questionnaire de l'OCDE sur les incitations fiscales à la R-D, sources publiques, et OCDE, Base de données sur les principaux indicateurs de la science et de la technologie, www.oecd.org/sti/pist, juin 2013.

Graphique II-5. Composition structurelle de la DIRDE, 2009
% de la DIRDE totale



Source : *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2012*

Les réformes et politiques récentes doivent être poursuivies mais aussi évaluées

La multiplication des réformes et des expériences depuis la fin des années 90 marque le renouveau de la politique de recherche et d'innovation en France (voir encadré II-1). Ces réformes visant à rénover et renforcer le système français de recherche et d'innovation ont commencé à porter leurs fruits. Elles se sont traduites par une évolution vers une recherche plus thématique, un financement concurrentiel par projets et un rôle élargi pour les universités. Il est important de les poursuivre et de les évaluer.

Le gouvernement a ainsi confirmé son engagement à maintenir le cap des réformes dans le domaine de la recherche et de l'innovation tout en tirant certaines leçons des expériences passées ; cela se reflète dans la nouvelle « loi sur la recherche et l'enseignement supérieur », adoptée par le parlement en juillet 2013.

Encadré II-1. Le renouveau des politiques de recherche et d'innovation en France au cours des dernières années

Un effort consenti a été fait en matière de dépenses de recherche et innovation. Avec l'adoption de la *Loi pour la recherche* et l'allocation de financements supplémentaires, la DIRD a dépassé 35 milliards EUR en 2006. Le Programme d'investissements d'avenir (PIA), lancé dans le cadre du plan de relance de 2010, a accéléré le déploiement de nouvelles capacités STI avec l'injection de 35 milliards EUR sur dix ans pour promouvoir la recherche, l'enseignement supérieur, l'innovation et le développement durable.

Les priorités de la **Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI, 2009-12)** ont été précisément orientées vers le renforcement des capacités de recherche, des performances scientifiques et des conditions de développement des entreprises nouvelles, ainsi que le transfert de connaissances entre les organismes publics de recherche et les entreprises (PME notamment).

La gouvernance de la recherche et de l'enseignement supérieur a récemment connu de profondes réformes, notamment une réorganisation ministérielle ; la création d'agences pour le financement de la recherche (ANR) et pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) ; remplacée par le HCERES dans la loi de 2013 (avec des prérogatives similaires) ; une plus grande autonomie des universités (*Loi LRU*) et le Plan Campus qui vise à renforcer les universités ; la mutualisation des activités à travers la création des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), remplacés par des « communautés d'universités » dans la loi de 2013 ; la réforme des établissements publics de recherche tels le CNRS et l'INSERM et l'introduction de relations de type contractuel entre l'État et les organismes de recherche. La mise en place en 2009-2010 d'alliances thématiques (énergie, santé, TIC, environnement, et sciences humaines et sociales) est un pas supplémentaire pour améliorer la coordination et la programmation. La loi de 2013 a renforcé la coordination entre les alliances et l'ANR. Les mesures budgétaires prises en 2013 ont accru le poids des organismes par rapport à l'ANR.

L'accent a été mis sur le renforcement des interactions entre acteurs publics et privés de la recherche et de l'innovation – notamment dans le cadre de la réforme des universités et de la recherche publique (avec la création des Services d'accélération du transfert de technologie – SATT) et, plus anciennement, dans le cadre de la création des pôles de compétitivité (2004) devenus depuis un instrument essentiel de la politique visant à renforcer l'innovation partenariale. La valorisation est inscrite dans la loi de 2013.

La R-D des entreprises a également constitué une priorité des pouvoirs publics, notamment dans le cadre de la SNRI. Les financements publics dans ce domaine ont sensiblement augmenté. Le financement indirect via le crédit d'impôt recherche (CIR) a été renforcé par une refonte majeure du dispositif en 2008, tandis que le financement direct par le biais de l'agence pour l'innovation (OSEO) et de l'ANR était réduit, mais dans une proportion bien moindre. Le financement indirect est passé du tiers aux deux tiers du financement public total entre 2005 et 2011, soulignant un renversement du « policy mix » sur la période (graphique II-6). Pour consolider les trésoreries des entreprises pendant la crise, un remboursement immédiat au titre des allègements fiscaux pour la recherche a été introduit pour 2009 et 2010. Pour les PME, le remboursement immédiat a été pérennisé en 2011.

Poursuivre les réformes des universités et de la recherche publique.

Il importe tout d'abord que les réformes concernant le renforcement de l'autonomie des universités soient poursuivies, y compris dans les domaines budgétaires, de recrutement et de rémunération du personnel. Par ailleurs le financement sur projet pourrait être développé davantage autour de l'Agence

Nationale de la Recherche (ANR). Ce mode de financement permet à la fois un pilotage thématique et une promotion de l'excellence dans la recherche. C'est la raison pour laquelle il est très développé dans l'ensemble de l'OCDE. Il est aussi important de veiller à ce que l'allocation des ressources humaines au sein des organismes de recherche permette leur adéquation avec l'allocation des financements par l'ANR, de façon à résorber les poches de contrats courts qui se sont créées ces dernières années. L'ANR devrait aussi accroître la taille moyenne des projets qu'elle finance et mieux financer les frais administratifs qui accompagnent la recherche. Il est également important que le nouveau Haut Conseil de l'Évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) poursuive le travail engagé par l'Agence de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AERES) pour aider les universités et les organismes de recherche à allouer leurs ressources selon le niveau d'excellence de leurs unités de recherche. Cela impliquera certains changements dans les procédures suivies par l'AERES, souvent trop bureaucratiques.

Renforcer l'instrument des pôles de compétitivité

Les pôles de compétitivité sont depuis 2005 un instrument important de la politique française d'innovation. Ils ont contribué à dynamiser des projets coopératifs de recherche et d'innovation, impliquant des entreprises grandes ou petites et des organismes publics de recherche. Toutefois, un empilement de dispositifs de financement divers par leurs sources, leurs règles et leurs procédures d'attribution a réduit la lisibilité des pôles, qui doit être restaurée. Il est également nécessaire de mieux distinguer entre les pôles d'intérêt principalement local ou régional et les pôles d'ambition mondiale, l'action publique nationale devant plutôt se concentrer sur ces derniers. Les acteurs des pôles doivent être encouragés à développer des coopérations non seulement locales mais aussi globales, afin de rester présents dans les réseaux internationaux où circulent les idées les plus inventives. Enfin, la gouvernance des pôles devrait faire une place plus grande aux entreprises petites et nouvelles, à fort potentiel de croissance, plutôt qu'aux entreprises grandes et établies. Les pôles doivent être gérés comme des écosystèmes, dans lesquels chaque acteur a un rôle à remplir.

Ces objectifs devront être pris en compte dans la mise en œuvre du plan d'action 'La Nouvelle France Industrielle', dévoilé par le gouvernement le 12 septembre dernier. Ce plan définit une série de priorités de développement industriel dans des secteurs innovants et en forte croissance, où les entreprises françaises occupent une position favorable. À travers le plan d'action, le gouvernement prévoit la création d'environ 480 000 emplois en 10 ans. La plupart des 34 projets identifiés met l'accent sur les technologies favorisant la croissance verte. Le plan est encore à un stade précoce de développement, mais il sera essentiel qu'il soit soumis à une évaluation minutieuse des moyens possibles de soutien de l'État. Le gouvernement devrait se concentrer sur les politiques qui peuvent soutenir l'innovation et la croissance du marché tout en favorisant la concurrence dans ces secteurs. Il sera essentiel que ce plan soit coordonné avec d'autres initiatives récentes du gouvernement, comme « l'agenda stratégique pour la recherche, le transfert et l'innovation » publié en juin 2013, et avec les engagements significatifs déjà pris dans le cadre du Plan des investissements d'Avenir. Il sera important de bien aligner les investissements publics dans la R-D nouvellement décidés avec les besoins des secteurs de haute technologie identifiés dans le plan, et d'y impliquer pleinement, au-delà des grands acteurs déjà leaders, les entrepreneurs et les PME.

Poursuivre la politique d'encouragement à l'entrepreneuriat innovant

Des dispositifs tels que les Jeunes entreprises innovantes (JEI) ont montré leur capacité à susciter des créations d'entreprises. Le Fonds national d'amorçage, un « fonds de fonds » créé dans le cadre du Programme Investissement d'Avenir (PIA), s'ajoute maintenant à ces dispositifs. Il apparaît cependant que parmi ces nouvelles entreprises, très peu connaissent une expansion significative dans les années qui suivent leur naissance. Cela tient à des barrières administratives à la croissance (seuils sociaux, aides publiques conditionnées à la taille etc.) ainsi qu'à des difficultés d'accès au financement privé – la

réticence des banques à prêter aux entreprises petites ou jeunes s'est encore aggravée depuis la crise de 2008. Il est donc souhaitable de rendre les dispositifs d'aides aux JEI plus sélectifs au cours du temps, de façon à concentrer les aides publiques sur les entreprises qui sont sur une trajectoire de croissance effective. C'est par exemple l'approche du SBIR aux Etats-Unis (qui est aussi celle des fonds de capital-risque). Il est aussi important de rééquilibrer les aides publiques, actuellement concentrées sur les très grandes entreprises, vers les ETI. La Banque publique d'investissement, créée en 2013 afin d'aider les PME, devrait faire de l'innovation l'un des principaux critères d'attribution des financements. D'autres mesures sont aussi envisageables. Par exemple, pour favoriser l'émergence d'un marché plus profond du financement des PME, des garanties publiques sur les premières pertes pourraient par exemple être proposées pour les prêts aux PME titrisés et vendus aux investisseurs institutionnels.

Le 6 novembre 2013 le gouvernement a présenté les grandes lignes d'un plan innovation qui vise à promouvoir une culture de l'entrepreneuriat et de l'innovation dans l'enseignement supérieur et propose des avantages fiscaux pour les investissements dans des PME.

La gouvernance des politiques de recherche et d'innovation : coordonner et évaluer

Afin de tirer le meilleur parti des réformes menées au cours des dernières années, leur évaluation est essentielle. Il est donc nécessaire de mettre en place des dispositifs d'évaluation plus systématiques et conséquents que les systèmes actuels et dont les conclusions soient utilisées. Il convient ensuite de consolider et de coordonner le système, d'éliminer ou de fusionner les structures et les dispositifs jugés redondants ou moins performants.

La coordination de l'action publique doit être renforcée à tous les niveaux territoriaux et entre tous ces niveaux. Une meilleure coordination de l'action régionale et des politiques nationales devra aussi être recherchée, concernant notamment la gestion des pôles de compétitivité et la dynamique des nouvelles « communautés d'universités ». Le fait que les sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT) aient une territorialité déconnectée de celle des communautés ainsi que de celle des Pôles de compétitivité complique encore la coordination. La création du Commissariat général à l'investissement (CGI), placé sous l'autorité du Premier ministre pour piloter le PIA, fait naître une instance de coordination nouvelle et utile pour les programmes nationaux et régionaux, à condition que son rôle vis-à-vis des multiples parties impliquées soit clairement défini et reconnu (faute de quoi le risque serait une dégradation supplémentaire de la cohésion de l'action publique).

Concernant **l'évaluation de haut niveau**, une possibilité pourrait être de confier à la HCERES un rôle de suivi en continu et d'évaluation transversale du système de recherche et d'innovation français, faisant appel à des experts nationaux aussi bien qu'étrangers. La récente évaluation de l'ANR par l'AERES (le prédécesseur de l'HCERES) va dans ce sens. Il sera nécessaire que le CGI se dote d'un système d'évaluation à la hauteur de la complexité du PIA dont il est en charge.

L'efficacité de la dépense publique en faveur de l'innovation et de la R-D doit être systématiquement évaluée. Ainsi, alors que l'effort budgétaire correspondant au crédit d'impôt-recherche (CIR) a crû de près de 4 milliards EUR entre 2007 et 2011, les dépenses en R-D des entreprises ont crû de 3 milliards : il est important d'examiner les aménagements du CIR qui permettraient d'en accroître l'efficacité, notamment vis-à-vis des grandes entreprises qui en sont de loin les principales bénéficiaires. De même, il faut veiller à ce que les mesures budgétaires massives de ces dernières années (crédit d'impôt recherche, plan d'investissements d'avenir) ne réduisent pas davantage la part des entreprises privées dans le financement de la R-D et de l'innovation (graphique II-4).

L'OCDE contribue actuellement à l'évaluation des réformes récentes par une revue nationale des politiques de recherche et d'innovation en France. S'appuyant sur l'exemple d'autres pays de l'OCDE également engagés dans des réformes de ce type, la revue permettra de proposer des recommandations plus spécifiques au gouvernement français.

L'OCDE pourrait aussi accompagner l'évolution des systèmes régionaux d'innovation vers plus de performance économique, à la fois en contribuant aux discussions liées à la réforme en cours de la décentralisation et en mettant à profit l'expérience acquise auprès d'un nombre important de pays et régions partenaires sur ce thème (références : Examens territoriaux de l'OCDE ; OCDE 2011, Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale : www.oecd.org/gov/regional/innovation). Ces démarches pourraient s'inscrire dans le suivi de l'examen territorial de la France qui comprenait dès 2006 la recommandation d'une rationalisation de la politique de pôles de compétitivité et une meilleure coordination entre contrats européens et contrats de projet (ex. : contrats de plan) (OCDE, 2006 : Examen territorial de la France).

CHAPITRE III. RENFORCER LA CONCURRENCE ET LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Un renforcement de la concurrence associé à une réduction des contraintes et des charges pesant sur les entreprises permettrait de stimuler l'innovation, d'accroître la productivité des facteurs de production et, ainsi, de soutenir la croissance. Ce chapitre présente une vue d'ensemble des défis en matière de politique de la concurrence, puis propose une analyse plus spécifique des problématiques de concurrence dans plusieurs secteurs clés.

Vue d'ensemble

Les charges administratives pesant sur les entreprises et des obstacles à la concurrence continuent de brider la croissance économique et la compétitivité des entreprises françaises dans une économie mondiale de plus en plus concurrentielle². En particulier, un certain nombre d'obstacles à la concurrence persistent dans des activités qui fournissent des services aux entreprises, ainsi que dans certaines professions libérales. Des coûts élevés ou une prestation de service inefficace résultant de telles réglementations peuvent compromettre l'activité des entreprises et avoir un effet d'étranglement de l'économie. **Selon une récente étude de l'OCDE, en améliorant sa réglementation des marchés de produits, la France serait en mesure d'augmenter significativement sa productivité globale des facteurs sur les dix prochaines années** (Bouis et Duval, 2011).

La réglementation des marchés de produits est aussi particulièrement restrictive en France dans **les industries de réseau** et le **commerce de détail** ; il s'agit précisément de deux secteurs dans lesquels les performances françaises en termes de productivité sont mauvaises comparées aux autres secteurs de l'économie française (cf. Chapitre I).

Un renforcement de la concurrence inciterait les entreprises à déployer et à utiliser leur capital physique et leur main-d'œuvre de la manière la plus efficace possible, à acquérir des technologies de pointe et à innover afin de préserver leur avantage technologique et leur compétitivité. Associée à une réduction des contraintes et charges pesant sur les entreprises, une concurrence accrue permettrait de stimuler l'innovation, d'accroître la productivité et ainsi de soutenir la croissance.

Cela suppose notamment :

- de mettre en place une stratégie de politique réglementaire assurant la cohérence des initiatives en cours pour rendre l'environnement des entreprises plus favorable.
- de passer au crible les réglementations existantes dans un certain nombre de secteurs clés de l'économie pour éliminer ou réduire sensiblement les obstacles à la concurrence.
- de renforcer les capacités des collectivités territoriales en matière de politique réglementaire (cf. infra).
- d'alléger les obligations réglementaires associées aux seuils sociaux dans les entreprises.

² Voir OCDE (2011), Base de données sur la réglementation des marchés de produits ; Woefl, A. et al. (2010), « Product Market Regulation : Extending the Analysis Beyond OECD Countries », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, no. 799.

D'une manière générale, **l'OCDE recommande aux gouvernements d'apprécier si leurs objectifs réglementaires exigent une restriction de la concurrence**, et si ce n'est pas le cas, de revoir les réglementations en question en y associant leurs autorités de la concurrence. A cet égard, le Président Hollande durant la campagne électorale s'était déclaré prêt « à examiner au cas par cas ce que la France aurait à gagner à une plus grande ouverture des professions réglementées, et quels seraient les risques notamment en termes d'emploi et de qualité des prestations ». Pour aider les gouvernements dans un tel processus, **l'OCDE a développé une méthode ou « boîte à outils » permettant d'évaluer, du point de vue de la concurrence, les réglementations qui s'appliquent dans les différents secteurs de l'économie et d'identifier des alternatives proconcurrentielles**. Cet outil aiderait les autorités françaises à améliorer le cadre réglementaire et à accroître sa cohérence avec les principes de concurrence.

Renforcer la concurrence dans le commerce de détail

La concurrence est particulièrement insuffisante dans le secteur du commerce de détail, avec des conséquences défavorables sur le pouvoir d'achat des consommateurs, mais aussi sur l'emploi. Par exemple, les marges pratiquées y sont parmi les plus élevées de l'OCDE, et elles ont augmenté depuis les années 90. La faiblesse de la concurrence dans le commerce de détail se reflète également dans la structure du marché : les cinq plus grandes centrales d'achat représentent quasiment 90 % du marché des biens de consommation et des produits frais³, et les cinq plus grands détaillants se partagent 70 % du marché. La concentration du marché du commerce de détail est toutefois très semblable en Allemagne.

La structure du marché et le degré effectif de la concurrence, tout comme leur impact sur les prix, ont été fortement influencés par le zonage commercial et par les restrictions sur les tarifs et les conditions négociés entre les détaillants et leurs fournisseurs. Les restrictions à la revente en dessous du prix d'achat unitaire imposées aux grandes surfaces (en vertu de la loi Galland), conjuguées aux obstacles à l'entrée visant à brider la concurrence (loi Raffarin), ont empêché l'émergence d'une concurrence effective. La loi Raffarin a notamment durci un régime réglementaire déjà restrictif qui limite l'accès au secteur du commerce de détail.

La Loi de modernisation de l'économie adoptée en 2008 a allégé ces deux réglementations, mais sans les supprimer complètement. Si les prix peuvent être négociés plus librement qu'avant, l'interdiction de la revente à perte subsiste. La pratique de prix d'éviction de la part d'entreprises détenant une position de marché dominante est, dans la plupart des cas, déjà punie par le droit de la concurrence. L'interdiction pure et simple de la revente à perte est donc superflue, d'autant plus que la nouvelle législation sur la concurrence est en place et que l'Autorité de la concurrence est un organisme efficace et respecté. Une telle interdiction prive les consommateurs d'avantages potentiels et restreint la concurrence en empêchant les détaillants, en particulier les nouveaux arrivants, d'utiliser pleinement l'instrument que constitue la formation des prix pour asseoir leur position.

L'analyse économique a montré en outre que, dans de nombreux secteurs, les gains de productivité résultent principalement de l'entrée de nouveaux acteurs dotés de meilleures techniques de production qui évincent les fournisseurs en place. Par conséquent, restreindre l'accès dès lors qu'il causerait des pertes de parts de marché aux opérateurs existants, comme la loi l'indique, pénalise probablement la productivité et l'efficacité⁴. L'entrée de nouveaux acteurs et la concurrence dans le commerce de détail permettraient de faire baisser les prix pour les consommateurs mais aussi de créer des emplois et d'augmenter la production, comme l'a montré le développement des supermarchés dans un certain nombre de pays.

³ OCDE (2009), Étude économique de la France, Éditions OCDE.

⁴ Voir Bertrand et Krammarz (2002) et Jodar-Rosell (2009).

D'autres obstacles à la concurrence dans le secteur du commerce de détail existent sur des marchés spécifiques. Par exemple, la concurrence par les prix est interdite aux libraires. De la même façon, malgré un assouplissement récent, les horaires d'ouverture des magasins sont encore très réglementés, en particulier en ce qui concerne leur ouverture le dimanche. Enfin, les mesures limitant l'entrée dans beaucoup de professions (telles que la création de pharmacies) sont inutilement rigoureuses.

Enfin, au-delà des barrières réglementaires, la création de nouveaux magasins est entravée par des barrières comportementales. L'Autorité de la concurrence (2010) a ainsi dénoncé la longueur et la rigidité (clauses de non concurrence, droits de priorité, etc.) des contrats qui restreignent la mobilité des magasins indépendants entre enseignes concurrentes et figent à un niveau préoccupant la concentration de certaines zones de chalandises. Le projet de loi « Lefebvre » de juin 2011 qui visait à renforcer les droits, la protection et l'information des consommateurs appelait notamment à réduire ces obstacles à la concurrence entre enseignes. Bien qu'adoptée au Sénat en décembre 2011, cette loi n'a pas été votée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Renforcer la concurrence dans les transports

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

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

Renforcer la concurrence dans le secteur de l'énergie

Même si les pouvoirs publics doivent intervenir sur les marchés de l'énergie afin de protéger les groupes vulnérables de population et assurer que les prix du marché reflètent les coûts environnementaux de certaines formes de production, l'existence de marchés concurrentiels dans le domaine de l'énergie n'en demeure pas moins essentielle. Il existe certes des activités dans le secteur de l'électricité pour lesquelles la concurrence n'est ni possible, ni souhaitable, comme l'exploitation des lignes à haute tension qui constitue un monopole naturel. Néanmoins, lorsque la concurrence est possible, notamment dans le domaine de la production, elle peut faire baisser les coûts tout autant que dans d'autres secteurs. La concurrence dans la vente au détail au client final, en incitant les grossistes qui achètent de l'énergie à trouver la meilleure offre, contribuerait de son côté à accentuer la pression sur les producteurs tout en garantissant que le consommateur final bénéficiera bien de la concurrence accrue.

En France, les prix de l'électricité sont certes relativement bas par rapport à d'autres pays, mais les coûts réels de l'électricité ne le seraient pas forcément si l'on imputait au secteur la totalité des coûts de la production d'énergie nucléaire, y compris le traitement des déchets et le démantèlement des centrales en fin d'activité. De plus, une intensification de la concurrence permettrait l'entrée de nouveaux acteurs et permettrait d'exercer une pression à la baisse sur le coût des nouvelles installations.

Entre 2000 et 2004, les entreprises ont progressivement acquis la liberté de choisir leur fournisseur d'énergie. Avec l'ouverture totale à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité pour les clients domestiques en 2007, la France a franchi un grand pas. Depuis juillet 2007, en effet, tous les clients domestiques sont libres de choisir leur fournisseur de gaz naturel et d'électricité. La séparation comptable et juridique des réseaux de distribution est entrée dans les faits au début de l'année 2008, lorsque les opérateurs historiques, EDF et GDF, ont créé des filiales de distribution d'énergie.

Il est encore trop tôt pour évaluer les répercussions pour les consommateurs domestiques de ces réformes. Néanmoins, **si la concurrence a certes gagné du terrain, elle paraît encore trop faible** pour plusieurs raisons :

- La propriété des réseaux est demeurée aux mains des opérateurs historiques que sont EDF et GDF ;
- La coexistence de tarifs réglementés et de prix de marché reste un obstacle majeur à l'instauration d'une réelle concurrence sur le marché de détail de l'électricité ;
- EDF continue de dominer le marché de gros, ce qui ne favorise pas non plus la concurrence.
- Enfin, la séparation juridique de la production, du transport et de la distribution ne garantit pas, en France, l'accès non discriminatoire des tiers au réseau : un gestionnaire de réseau appartenant à une entreprise verticalement intégrée sera toujours tenté de favoriser un fournisseur appartenant au même groupe.

Le gouvernement a répondu dans un premier temps aux préoccupations des consommateurs concernant les prix de l'énergie, en annonçant une volonté de les réduire. Le contrôle des prix ne constitue pas néanmoins une solution durable et la hausse échelonnée de l'électricité, récemment annoncée, en témoigne. Une étude du fonctionnement du marché de l'énergie par l'Autorité de la concurrence peut conduire à l'adoption de solutions plus efficaces, comme le montre l'expérience d'un certain nombre de pays de l'OCDE. Dans ce domaine, l'OCDE peut apporter son soutien, en mettant en perspective les résultats de l'étude menée au plan national, et en favorisant un échange d'expériences quant aux analyses et aux remèdes.

Action de groupe

Lorsque le Comité de la concurrence de l'OCDE a examiné la question des actions de groupe en 2006 (avant la réforme du droit français de la concurrence et la mise en place de l'Autorité de la concurrence), un consensus se dégagait pour reconnaître que **les actions de groupe pouvaient renforcer l'effet dissuasif des sanctions administratives dans les procédures antitrust**, en offrant aux consommateurs et aux petites entreprises un mécanisme de recours. Toutefois, les représentants de plusieurs pays se sont inquiétés du rôle prépondérant joué par les avocats dans de telles actions et de l'importance parfois secondaire accordée aux intérêts des consommateurs, surtout si le triplement des dommages et intérêts est possible (à l'instar de la procédure américaine) et si le paiement des honoraires d'avocat est conditionné à l'issue favorable de l'action. En outre, **dans certains cas, les actions de groupe peuvent même nuire aux intérêts des consommateurs**, surtout si ces recours se concluent par des « règlements coupons », par lesquels chaque membre perçoit une petite indemnisation mais ne peut pas tenter d'autre action. Néanmoins, il apparaît clairement que de plus en plus de pays cherchent à faciliter les actions de groupe et à faire entrer dans leur champ les atteintes au droit de la concurrence.

L'OCDE a de longue date recommandé d'engager des réformes destinées à faciliter les actions de groupe en France en cas d'infractions au droit de la concurrence. Dans son Étude économique 2013 de la France, l'OCDE prône l'introduction d'actions de groupe au nom des consommateurs, notamment en cas de violations du droit de la concurrence. Le Conseil d'analyse économique (CAE) a également préconisé une réforme du mécanisme d'action collective en France, dans le cadre d'un ensemble plus large de mesures

destinées à mieux protéger le consommateur. Il s'agit en particulier de lever les obstacles à ce type d'action, soit en adoptant une règle de consentement tacite, selon laquelle les consommateurs sont automatiquement inclus dans une action collective dès lors qu'ils ne décident pas de s'y soustraire, soit en conservant la règle actuelle d'adhésion volontaire assortie d'une publicité renforcée pour les actions de cette nature.

Les consommateurs pourraient tirer parti d'actions de groupe dans divers domaines, comme celui du droit de la concurrence, qui pourrait constituer un banc d'essai intéressant car **les actions privées (intentées généralement par des sociétés) sont désormais possibles en France**. Bien que l'Autorité de la concurrence soit habilitée à imposer des sanctions et des mesures correctives en cas d'atteintes au droit de la concurrence, les parties lésées peuvent aussi tenter d'obtenir réparation auprès des tribunaux. Depuis 2005, 16 tribunaux spécialisés dans le droit de la concurrence ont été mis en place, dont huit juridictions civiles compétentes pour statuer dans les affaires opposant des parties privées. C'est pourquoi les juges deviennent de plus en plus des spécialistes du droit de la concurrence et de la fixation des dommages et intérêts.

En mars 2010, la Cour de cassation française a confirmé, dans un jugement faisant date dans l'affaire Lectiel contre France Telecom, la possibilité d'engager une nouvelle procédure lors de laquelle les parties se prévalent d'une décision de l'Autorité de la concurrence pour demander réparation. Un jugement ultérieur portant sur l'entente internationale sur la lysine a permis de préciser le cadre applicable. **Il n'existe toutefois pas en France d'obligation de production de documents comparable à celle en vigueur aux États-Unis – la technique dite de « discovery »⁵** – ce qui est de nature à restreindre l'efficacité d'actions privées, y compris collectives.

Le Code français de la consommation comporte déjà des dispositions prévoyant la possibilité d'actions collectives. Les associations concernées peuvent représenter les consommateurs, y compris par une action en représentation conjointe. Pour y participer, les consommateurs doivent donner leur accord. Toutefois, il leur est difficile de le faire dans la mesure où les associations de consommateurs ne sont pas autorisées à faire connaître publiquement leur intention de mener une telle action. L'action la plus emblématique à ce jour a été déboutée (en vertu d'un jugement confirmé par la Cour de cassation), parce que l'association de consommateurs UFC Que Choisir avait publié un avis sur son site Internet, violant une interdiction de publicité. Comme le souligne le rapport du CAE, il est donc possible d'apporter des modifications relativement mineures aux règles limitant les actions de groupe contenues dans le Code de la consommation afin d'augmenter les chances d'engager de telles actions dans le domaine de la concurrence, sans forcément opter pour un système de consentement tacite, qui est rare en Europe.

L'adoption par le Sénat, le 13 septembre 2013, d'une action de groupe dans le cadre du projet de loi sur la consommation est une étape importante. Cette mesure ouvre une voie de recours aux consommateurs en réponse aux manquements des entreprises au Code de la consommation (pratiques abusives, frauduleuses, allégations mensongères) ainsi qu'aux pratiques anticoncurrentielles. Les consommateurs obtiennent une voie de recours collective en réparation des préjudices économiques, qui sera prise en charge et organisée par les associations de consommateurs agréées. Celles-ci organiseront et prépareront l'introduction en justice, soulageant ainsi les consommateurs des avances de frais et de l'énergie nécessaires à une telle action.

⁵ La « discovery » est une technique de production forcée des pièces par l'entreprise attaquée. Elle inclut la possibilité de « fishing expeditions », technique consistant à récolter de toutes les victimes potentielles, les plaintes sur des dommages qu'elles auraient subis en vue de la constitution de preuves contre l'entreprise attaquée qui est obligée de fournir toutes les informations dont elle dispose.

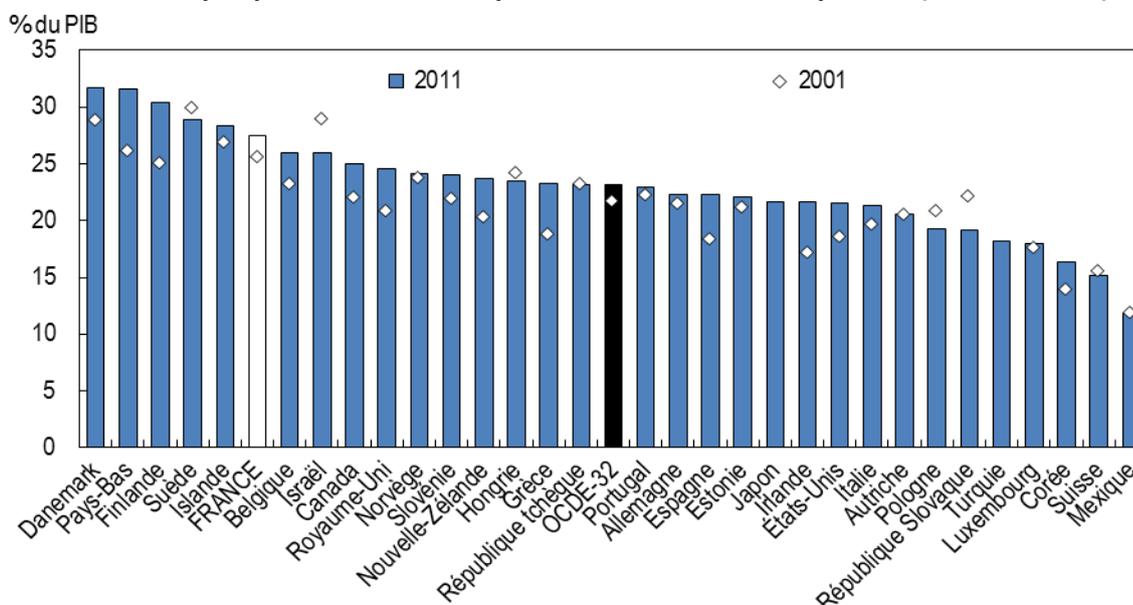
CHAPITRE IV. RENDRE LE SECTEUR PUBLIC PLUS EFFICACE

La place du secteur public dans l'économie et la société française est considérable. Le modèle français se caractérise en outre par une grande rigidité dans la gestion des ressources humaines et matérielles qui limite sa capacité à s'adapter à l'évolution de la demande des usagers et de la technologie, engendre des coûts de fonctionnement additionnels, et rend plus difficile la mise en œuvre des réformes structurelles de gestion.

Les dépenses publiques représentaient 55.9 % du PIB en 2011, le deuxième ratio le plus élevé des pays de l'OCDE après le Danemark. L'obtention de gains de productivité au sein de l'économie française ne peut, dans ces conditions, être limitée aux activités privées marchandes et l'analyse globale de la productivité en France ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur la productivité du secteur public. Des gains de productivité dans ce secteur permettraient de contribuer au redressement à la fois de la compétitivité française et de la situation des finances publiques.

Le « coût de production » des services publics – défini comme la somme de la masse salariale publique, des coûts des biens et services produits par des sociétés privées et financés par les administrations publiques (et fournis aux citoyens comme aux administrations) et des coûts de consommation du capital fixe – représentait environ 27.4 % du PIB en 2011, plaçant la France au 6^e rang des pays de l'OCDE après la Suède et l'Islande (graphique IV-1). Un effort de réduction de 1 % par an pendant 4 ans des coûts de production du secteur public, pourrait donc générer un peu plus d'un point de PIB d'économie, soit l'équivalent de 20 milliards EUR. Ce chiffre, certes théorique, permet cependant de situer l'importance de l'enjeu.

Graphique IV-1. Coûts de production des services publics (2001 et 2011)



Source : OCDE (2013) *Panorama des administrations publiques 2013*

Les freins aux gains de productivité dans le secteur public français sont nombreux et renvoient aux rigidités existantes dans la gestion interne des ressources, à l'impact du cloisonnement institutionnel, et à une complexité normative interne forte.

Il convient donc de :

- privilégier une stratégie identifiant les priorités propres à chaque domaine de l'action publique et valorisant la performance dans l'accomplissement des missions de service public ;
- réduire l'inflation normative dans la sphère publique ;
- tirer meilleur parti des politiques de décentralisation en améliorant leur efficacité et en développant des stratégies locales de croissance.

Par ailleurs, comme dans l'ensemble des pays de l'OCDE, pour assurer le succès tant des politiques de modernisation de l'action publique que de la stratégie plus générale de croissance, il est important de rétablir la confiance à l'égard des pouvoirs publics.

Les efforts récents de modernisation du secteur public

L'effort de réforme conduit sous le terme générique de Révision générale des politiques publiques (RGPP) dans le cadre de la précédente mandature a constitué une avancée importante dans la modernisation de l'État en France. La RGPP s'est en partie inspirée d'expériences étrangères de réformes de l'État, en incluant des réformes d'optimisation et de structure, de fusions de services, de réformes de gouvernance interne et de gestion, ainsi que d'amélioration de la qualité de service. Cependant, sur les 500 mesures envisagées, seul environ un tiers a été mise en œuvre. Cette réforme a aussi souffert de limitations en termes de communication et d'engagement interne et d'accompagnement pour la gestion des ressources humaines. Les réformes conduites se restreignaient de plus au périmètre de l'État central, et n'offraient pas de réflexion d'ensemble sur le rôle des collectivités locales et des opérateurs publics dans une optique transversale.

Le gouvernement a lancé fin 2012 un plan de « Modernisation de l'action publique » (MAP) qui vise, pour l'ensemble des administrations publiques, à identifier les réformes permettant des économies de dépenses publiques nécessaires au respect des objectifs budgétaires du quinquennat tout en améliorant la qualité des services aux citoyens (voir encadré IV-1). Les grandes orientations du plan arrêtées en décembre 2012, mettent en avant les priorités suivantes:

- Une simplification des normes et des démarches administratives.
- Une feuille de route 'Administration numérique' pour mettre le numérique au service des citoyens.
- Une *démarche d'évaluation de l'ensemble des politiques publiques* afin d'améliorer leur efficacité et rénover les services publics.

Ces travaux doivent être conduits avec l'ensemble des partenaires de l'État, notamment les associations représentant les collectivités territoriales et les partenaires sociaux. Le Parlement sera aussi étroitement associé aux travaux et une concertation étroite avec les agents publics et les organisations représentatives des personnels est envisagée afin de préciser les modalités du dialogue social qui accompagnera la modernisation de l'action publique.

Encadré IV-1. Les progrès de la modernisation de l'action publique

Comités interministériels d'avril et de juillet 2013

En avril 2013, à l'occasion du deuxième Comité interministériel pour la MAP (CIMAP) le gouvernement a présenté les résultats enregistrés depuis décembre 2012 et annoncé 30 nouvelles décisions prises au cours du premier trimestre 2013 visant à renforcer et prolonger la démarche de la modernisation et la simplification.

Sur l'année 2013:

- 40 politiques publiques auront été passées au crible représentant 250 milliards EUR, soit plus de 20% de la dépense publique annuelle (1 120 milliards EUR) – le reste sera passé en revue d'ici la fin 2017 ;
- 101 commissions consultatives auront été supprimées ;
- 15 opérateurs auront été fusionnés, réintégrés à l'administration centrale ou supprimés ;
- Des économies de 2 milliards EUR sur les achats et 2 milliards EUR sur les aides aux entreprises à l'horizon 2015 auront été identifiées.
- 9 nouvelles évaluations auront été engagées, assorties d'un moratoire général des normes, et de nouvelles simplifications auront été identifiées.

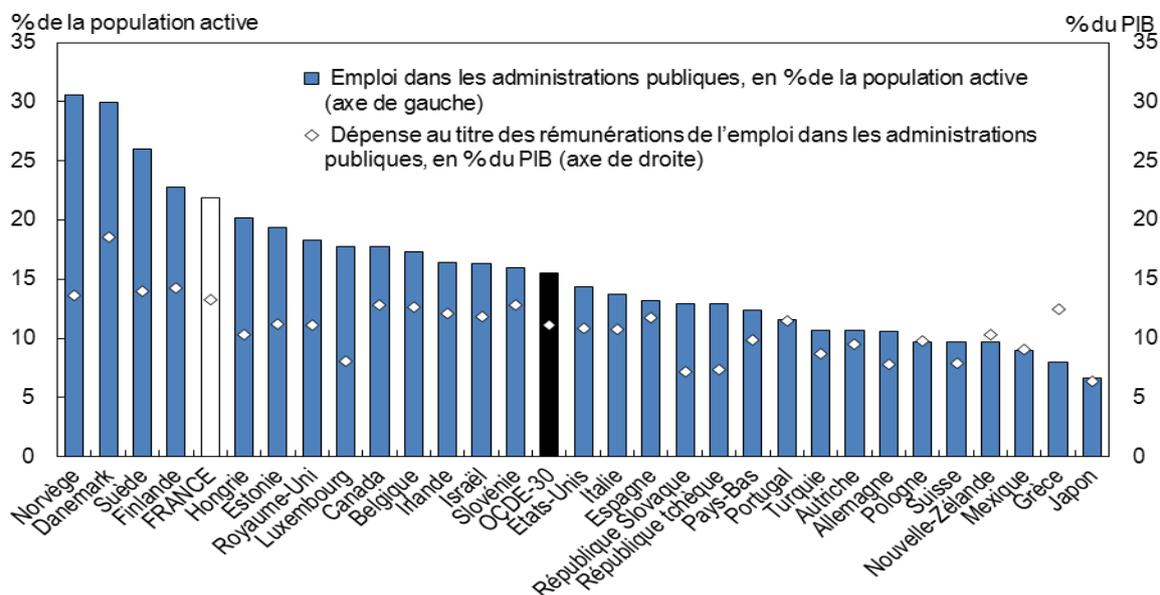
En juillet 2013, le Gouvernement, via le rapport du 3^e CIMAP, a annoncé une nouvelle série de mesures visant à concrétiser son ambition de réforme et de renouveau. Ceci comprend:

- Trois milliards EUR en réduction du déficit dès 2014 ;
- La réforme des aides aux entreprises, axée sur quatre priorités d'intervention (l'investissement, l'innovation, l'industrie et l'international), dégageant ainsi 1,5 milliards EUR d'économies en 2014 (la moitié du montant total des réductions prévues) grâce à cette réforme et à ses mesures de simplification administrative connexes) ;
- 200 mesures de simplification administrative pour les citoyens, l'administration et les entreprises (y compris la prolongation de la durée de la carte d'identité de 10 à 15 ans et la dématérialisation des titres-restaurant) ;
- Un engagement à poursuivre l'effort de simplification sur trois ans en concertation étroite avec le secteur privé, l'administration centrale, les collectivités territoriales et les citoyens ;
- Des mesures pour conforter et renforcer le rôle des collectivités territoriales (voir ci-dessous).

Ces mesures sont des avancées importantes mais elles laissent en retrait un certain nombre de questions structurelles, notamment celle de l'évolution de l'emploi public. Une partie significative des économies réalisées porte sur des dépenses d'intervention et de transfert, dans le cadre des réformes annoncées des politiques familiales et des aides aux entreprises suite aux revues des politiques publiques. En termes structurels, les efforts portent essentiellement sur les opérateurs et sur les achats publics. En termes de leviers d'action sur la réduction du déficit, un élément important est le gel annoncé de la valeur du point d'indice de la fonction publique, qui est clé pour regagner progressivement de la compétitivité structurelle, même si les dépenses de personnels continuent d'augmenter mécaniquement en fonction du glissement vieillesse technicité. Dans le cadre d'une économie avec un taux d'inflation très faible, ceci n'offre toutefois que des leviers d'intervention limités.

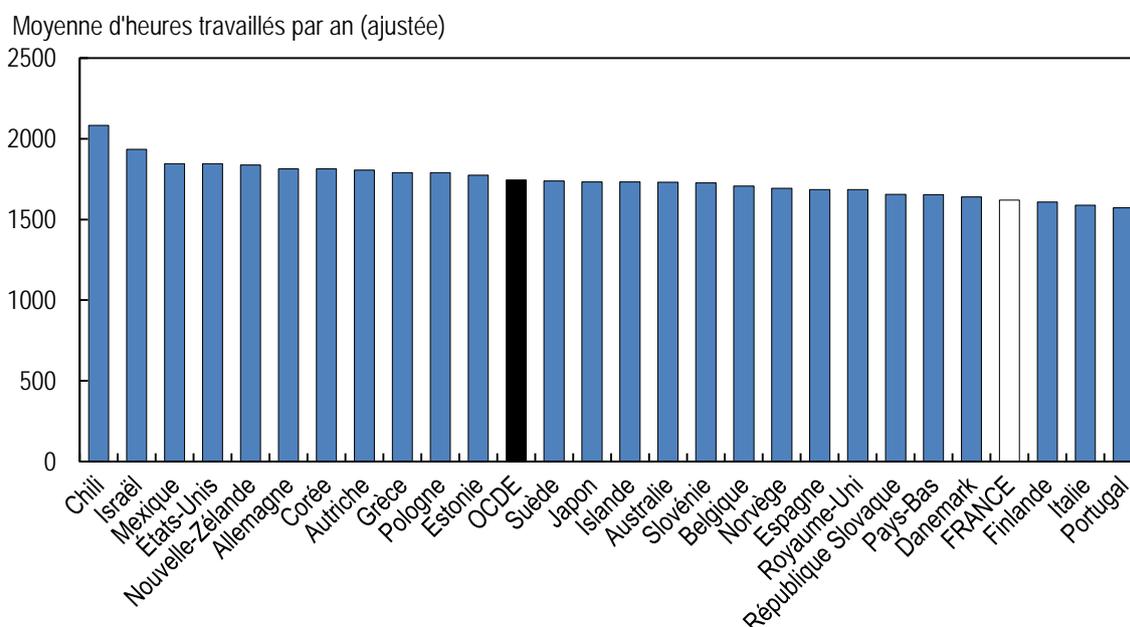
La réflexion sur la productivité du secteur public ne pourra à terme contourner la question de l'évolution structurelle de l'emploi public, qui représente 21.9 % de la population active soit bien plus que la moyenne de l'OCDE avec une dépense correspondante d'environ 13 % du PIB proche de la moyenne de l'OCDE (graphique IV-2). Le coût unitaire moyen par employé paraît ainsi plutôt inférieur à la moyenne de l'OCDE ; cela s'explique en partie par un nombre d'heures travaillées par agent parmi les plus faibles de l'OCDE, Portugal et Irlande exceptés (graphique IV-3).

Graphique IV-2. Emploi dans les administrations publiques et dépense au titre des rémunérations de l'emploi dans les administrations publiques (2011)



Source : OCDE (2013) Panorama des administrations publiques 2013

Graphique IV-3. Durée annuelle de travail moyenne des fonctionnaires des administrations centrales (2011)



Source : OCDE (2013) Panorama des administrations publiques 2013

Tirer parti de la LOLF pour mieux mobiliser les agents

La mise en œuvre progressive de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) a permis d'accroître l'usage des outils de gestion budgétaire par la performance au moins au niveau de l'État central, mais des marges demeurent pour l'utilisation de l'outil pour faciliter les ajustements nécessaires à long terme.

Exploiter et valoriser les gisements de productivité latents dans la production de services publics requiert de **mieux motiver les agents**, et de développer une approche de l'action publique formulée en termes de performance. Il convient aussi de s'éloigner de l'application de règles indifférenciées et générales au profit d'une **stratégie identifiant les priorités spécifiques à chaque domaine de l'action publique et valorisant la performance dans l'accomplissement des missions de service public**. La définition d'objectifs et la mise en place d'une culture d'évaluation de leur réalisation devrait constituer la ligne directrice d'un changement culturel au sein de la fonction publique susceptible d'engager les agents dans une stratégie de changement.

Réduire la pesanteur réglementaire, y compris au sein de la sphère publique

La complexité normative et le poids des réglementations sont des freins importants aux gains de productivité dans le secteur public français et plus largement dans l'ensemble de l'économie. Des efforts ont été entrepris depuis plusieurs années pour mieux appréhender l'impact de l'inflation normative et réduire le poids administratif pesant sur les entreprises et les citoyens (rapport Warsmann). Ils ont conduit notamment à établir des baromètres, notamment sur la perception des services publics, et des actions spécifiques permettant de faciliter notablement les actes de la vie quotidienne des citoyens. Ces efforts ont débouché sur des améliorations réelles et vont être poursuivis dans le cadre du « Choc de Simplification » annoncé en juillet 2013 (Cf encadré IV.1). Environ 200 nouvelles mesures de simplification ont été annoncées, incluant le consentement tacite, ou les gestions intégrées de certains dispositifs de façon dématérialisée.

Cependant, en dépit des améliorations notables qu'elles ont apportées, ces mesures tendent à reposer sur des efforts par avancées périodiques, sans cadre institutionnel permanent permettant de mieux appréhender l'inflation normative en amont. De plus, les réflexions pour appréhender l'impact de l'inflation normative au sein même de la sphère publique et sur ses conséquences restent très limitées. Pourtant celui-ci est très important, tant au niveau des administrations déconcentrées, des établissements publics que des collectivités territoriales. Ce poids n'a jamais fait l'objet d'évaluation à ce jour, ni d'effort spécifique de simplification. Or, ce domaine nécessite un effort supplémentaire, à l'instar de ce qui est fait dans les pays du Nord de l'Europe, comme le Danemark ou le Royaume-Uni. Un élargissement des actions de simplification administrative devrait permettre de dégager des gains de productivité latents au sein de la sphère publique. Ces efforts pourraient bénéficier des travaux effectués par l'OCDE en matière de réglementation au sein des administrations publiques. Un rapport de 2008 de l'OCDE intitulé *La réforme administrative interne* fournit un cadre théorique et conceptuel pour cette action. En outre, le rapport de 2010 sur la simplification administrative identifie clairement les enjeux pour les échelons infra nationaux.

La simplification administrative nécessite aussi une meilleure articulation de la politique de gouvernance réglementaire au niveau infranational et la clarification des responsabilités entre les collectivités territoriales et l'administration centrale. Le renforcement des consultations avec les collectivités territoriales, lors du processus d'élaboration des normes, permettrait de mieux appréhender l'implication au niveau local des projets de loi et décrets, et d'en faire une évaluation plus générale, au-delà de l'impact financier. Ceci est d'ailleurs envisagé dans le cadre des réformes de modernisation de l'administration publique territoriale actuellement en discussion. A cet égard, un élargissement du champ de compétences de la Commission consultative sur l'évaluation des normes (CCEN) – dont l'objectif est précisément que les projets de texte réglementaires envisagés à l'échelon central prennent en compte les

conséquences financières en aval (et éviter ainsi les « mandats non financés ») – serait souhaitable (OCDE 2010, Mieux légiférer en Europe, France). De nombreuses bonnes pratiques ont été identifiées au niveau international et pourraient être utiles à la France dans ce domaine.

Tirer meilleur parti de la décentralisation

Renforcer la lisibilité et l'efficacité des politiques de décentralisation

Les politiques de décentralisation visent à redistribuer les pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique et développer une démocratie de proximité. Elles ont connu des vagues successives depuis les premières lois de décentralisation en 1982-1983 (Acte I de la décentralisation) jusqu'à la réforme en cours qui devrait aboutir avant la fin de l'année 2013 (dite Acte III de la décentralisation), en passant par l'Acte II en 2003-2004, la loi du 16 décembre 2010 et les lois de finances successives qui ont notamment conduit à revoir entièrement le système de la fiscalité locale et de péréquation.

Il en résulte une organisation politico-administrative du territoire très complexe. En particulier :

- La fragmentation locale inégalée dans les pays de l'OCDE, comme en atteste la multitude des municipalités (36 700 en France métropolitaine en 2012), souvent de petite taille : 92 % des communes françaises comptent moins de 3 500 habitants, la taille moyenne municipale figurant parmi les plus faibles des pays de l'OCDE (1 780 habitants en moyenne en 2012). A côté des communes, on recense près de 2 500 groupements intercommunaux à fiscalité propre, 101 départements et 27 régions.
- Le manque de lisibilité dans la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration infranationale source de nombreux chevauchements et de confusion dans la prise de décisions publiques. Il n'y a par ailleurs pas de chef de file clairement identifié. Le développement d'entités « hybrides » que constituent les intercommunalités dont les ressources, notamment fiscales, sont très importantes mais qui ne sont pas élues au suffrage universel direct, est un enjeu supplémentaire.
- D'importantes structures déconcentrées de l'Etat perdurent aux niveaux régional et local, et ce, malgré le renforcement des gouvernements infranationaux, résultat des politiques successives de décentralisation.

La crise a poussé de nombreux pays de l'OCDE à entreprendre des réformes de leur organisation territoriale et des relations entre les niveaux d'administration (Grèce, Portugal, Royaume-Uni, Finlande, Pays-Bas, Italie, Espagne, etc.). En France, malgré les contraintes croissantes qui pèsent sur les budgets locaux résultant de la crise et du renforcement des politiques de consolidation budgétaire (gel des transferts aux collectivités territoriales, politiques d'économies et de mutualisation), on observe une forte résistance aux réformes territoriales. Ainsi, une partie de la réforme territoriale de 2010 (qui instituait des « conseillers territoriaux » communs aux départements et aux régions) a été abrogée tandis que la formule des « communes nouvelles » (communes fusionnées) n'a pas eu les effets attendus. La récente proposition de fusionner en Alsace les deux départements et la région pour constituer une collectivité territoriale unique a été rejeté par la population lors d'un récent referendum.

De plus, au niveau de l'Etat, les réformes récentes visant à accroître l'efficacité des structures administratives déconcentrées n'ont pas encore débouché sur une redéfinition des missions de l'Etat en région susceptible de clarifier les compétences au niveau local et d'aboutir notamment à la suppression de nombreux doublons. Une telle clarification permettrait des gains d'efficacité et de productivité tout en offrant la possibilité de définir des stratégies de développement économique, social et environnemental à une échelle moins fragmentée et plus pertinente.

Dans ce contexte, la nouvelle réforme de décentralisation, engagée en mai 2013 sous forme de trois projets de loi de « décentralisation et de réforme de l'action publique » promeut une nouvelle approche fondée sur « la prise en compte la diversité des territoires dans l'unité de la République », autrement dit sur l'adaptation des modes d'organisation et des politiques aux spécificités et à la bonne échelle des territoires ainsi que sur le droit à l'expérimentation.

Le premier projet de loi dit de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » organise les compétences autour des concepts de chef de file et de pacte de gouvernance territoriale. Il établit également une dizaine de « métropoles » dont la gouvernance, les compétences et les moyens sont renforcés. En particulier, les aires métropolitaines de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence seront dotées d'un statut spécial, adapté à chaque territoire. Le deuxième projet de loi « de mobilisation des Régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires » concerne les outils du développement économique, l'emploi, la jeunesse et l'ingénierie territoriale. Enfin, le troisième texte est consacré au développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, instituant notamment un « Haut Conseil des territoires » lieu de dialogue entre les collectivités territoriales et l'Etat.

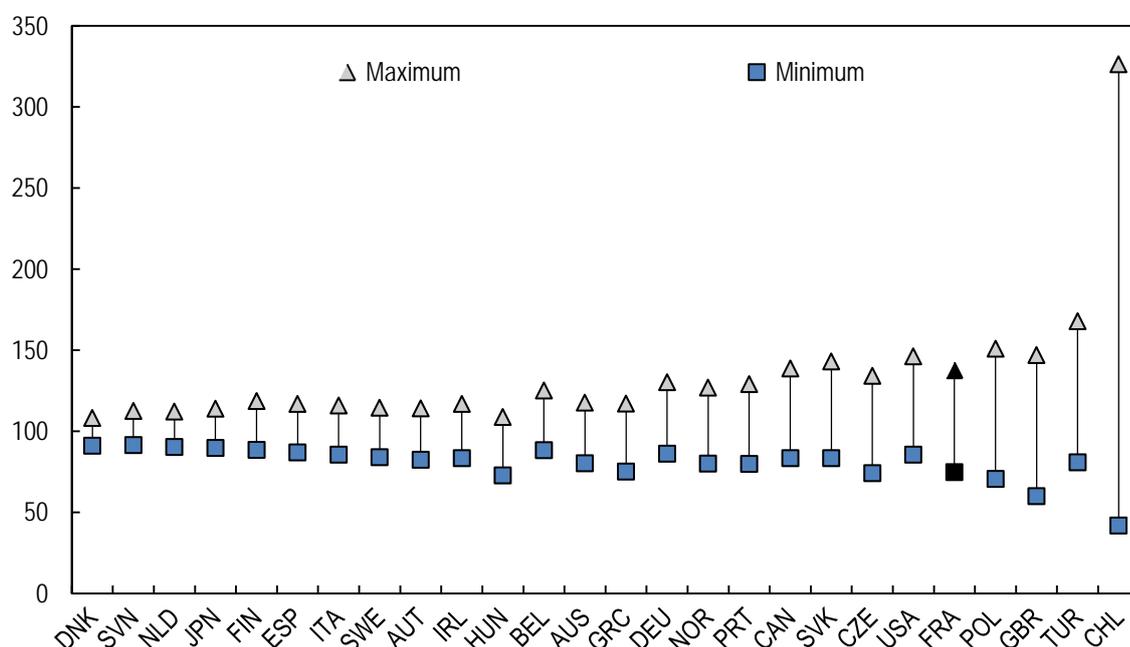
L'amélioration de l'organisation institutionnelle territoriale et du dialogue avec le gouvernement central est cruciale pour dégager des gains de productivité. Cette perspective pertinente d'un point de vue général l'est aussi en termes de politiques sectorielles comme l'atteste un certain nombre de chantiers d'évaluation des politiques publiques lancé récemment par le gouvernement. Le cas de la politique de l'eau est un exemple significatif: malgré de grandes réussites en termes d'organisation par bassin et de couverture des coûts, les questions de gouvernance de l'eau demeurent un problème (OCDE, Gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE, 2012).

Dans le contexte actuel de ressources propres fortement contraintes, s'il est essentiel d'ajuster les dépenses infranationales, il est également crucial de préserver l'investissement infranational, dans la mesure où les collectivités territoriales assurent plus de 73 % de l'investissement public en France contre 64 % en moyenne (non pondérée) dans les pays de l'OCDE. Or au niveau européen on constate qu'en trois ans, de 2010 à 2012, l'investissement public infranational a baissé de près de 20 %. Cependant, l'efficacité de l'investissement public, qui est une responsabilité partagée entre tous les niveaux de gouvernement, passe aussi par l'amélioration de sa gouvernance: cela requiert de renforcer la coordination entre les acteurs et les politiques y compris en adaptant les politiques et les institutions aux échelles adéquates des points de vue économique, social et environnemental; d'améliorer les capacités de gestion et d'apprentissage, notamment au niveau infranational et enfin de disposer d'un cadre solide en matière réglementaire, financière et pour les marchés publics (OCDE, projet de recommandation concernant les principes pour l'investissement public efficace – une responsabilité partagée entre niveaux de gouvernement, 2013-14).

Développer des stratégies locales en faveur de la productivité et de la croissance

Un cadre d'action repensé et une meilleure articulation du rôle des collectivités territoriales permettraient de redynamiser la contribution de ces collectivités aux politiques de croissance. En effet, des réponses uniformes ne sont pas adaptées dans un pays comme la France où les disparités régionales de productivité sont parmi les plus fortes. Si l'on retient l'indicateur du PIB par travailleur, la France figure parmi les pays où ces écarts sont le plus importants, au cinquième rang des pays de l'OCDE. Le PIB par habitant du Limousin ou de la Picardie, par exemple, représentait moins de la moitié de celui d'un habitant en Ile de France en 2009 et autour de 70 % du niveau national (graphique IV-4). La crise n'a fait que renforcer les disparités entre régions (voir OCDE, *Perspectives régionales*, 2011).

Graphique IV-4. Écart dans le PIB régional par habitant (en pourcentage de la moyenne nationale), 2010 ou année la plus récente



Source : *Panorama des statistiques de l'OCDE 2013: Économie, environnement et société*

Des réglementations ou des politiques uniformes au niveau national ne pourront avoir que des effets partiels, voire inadaptés, si cette variété territoriale n'est pas prise en compte. Si 4 % des régions, essentiellement métropolitaines, contribuent à hauteur d'un tiers de la croissance agrégée des pays de l'OCDE, les deux tiers de cette croissance proviennent des régions intermédiaires et rurales. Les leviers de croissance future doivent donc à la fois préserver le rôle moteur des régions les plus productives mais aussi permettre de concrétiser les opportunités présentes dans les autres régions. C'est au travers de la stratégie de croissance nationale et de la mobilisation des décideurs régionaux et locaux que l'État pourra exploiter cette diversité au mieux.

Des stratégies territoriales sont cruciales notamment pour les politiques de renforcement de la qualification, de soutien aux entreprises, et la recherche d'une meilleure adéquation entre spécialités industrielles et capacité d'innovation. C'est ce qui est fait par exemple dans le cadre du budget 2012 aux États-Unis qui vise à promouvoir les approches ciblant des territoires métropolitains ou ruraux en croisant les différents domaines de l'action publique et en dépassant ainsi les logiques sectorielles et les niveaux institutionnels traditionnels⁶. Les effets de synergie entre différentes politiques publiques ne peuvent se concrétiser que lorsque le « mix » de politiques s'inscrit au niveau territorial adapté⁷, et notamment au niveau des régions. Les réformes de la décentralisation en cours visent notamment à chercher « les gisements pour l'investissement, la formation et l'innovation dans les territoires français ».

L'innovation est encore plus concentrée territorialement que la production industrielle. Les autorités régionales pourraient avoir un rôle pivot en matière de développement économique, en coordonnant l'interaction entre zones métropolitaines, périurbaines et rurales, et en participant activement à l'élaboration des stratégies d'avenir. La création de la banque publique d'investissement pourra ainsi

⁶ http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-21.pdf. L'approche en termes de « clusters » est également porteuse. OCDE (2007) Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale : Vers des pôles d'activités dynamiques - Politiques nationales.

⁷ Voir « Redefining Urban », OECD 2013.

soutenir, par le biais de ses fonds régionaux, le développement des PME et la conversion vers la croissance verte. Des autorités régionales recentrées et plus efficaces permettraient d'articuler des stratégies de productivité au niveau infranational dans le cadre de partenariats renouvelés avec l'État.

L'OCDE possède une expertise reconnue en matière de mobilisation de l'innovation au niveau des politiques de développement régional (Examens territoriaux de l'OCDE ; Régions et politiques de l'innovation ; www.oecd.org/gov/regional/innovation ; etc.). Ces démarches pourraient s'inscrire dans le suivi de l'examen territorial de la France de 2006, qui recommandait de rationaliser les politiques de pôles de compétitivité (voir chapitre consacré à l'innovation).

Promouvoir l'intégrité et la transparence dans la vie publique

La promotion de la transparence et de l'intégrité dans la vie publique est l'un des axes centraux de l'agenda du Président de la République M. Hollande. Comme dans les autres pays de l'OCDE cette action est essentielle pour soutenir les politiques de sortie de crises en restaurant la confiance des citoyens et des entreprises dans la sphère publique.

Une Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique (Commission Sauvé) a été instituée en 2011 afin de mener une enquête sur les cadres réglementaire et institutionnel relatifs à la prévention des conflits d'intérêts. Les recommandations de cette commission n'ont cependant pas donné lieu à la mise en place de nouvelles réformes. Afin de relancer les travaux dans ce domaine, une Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a été créée le 16 juillet 2012. Cette Commission, présidée par Lionel Jospin, et composée, à parité, de personnalités reconnues pour leur connaissance de la vie publique avait pour mission, entre autres, de faire des « *propositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt, tant à l'égard des parlementaires et des membres du Gouvernement que des titulaires de certains emplois supérieurs de l'État, de manière à garantir, par la définition de règles déontologiques, la transparence de la vie publique* »⁸.

Sur la base des recommandations des Commissions Sauvé et Jospin, le Premier ministre a présenté un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire relatifs à la transparence de la vie publique. Le projet de loi prévoit d'introduire une approche préventive aux conflits d'intérêts et apporte une définition claire des conflits d'intérêts « *de manière à prévenir toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics et privés de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction publique* »⁹. Dans ce cadre, le texte prévoit des mécanismes de déport, imposant aux membres du Gouvernement et aux fonctionnaires publics se trouvant dans une situation de conflit d'intérêts de s'abstenir de prendre part au processus de prise de décisions publiques. Il institue également un dispositif de mandat de gestion des intérêts financiers détenus par les membres du Gouvernement et fonctionnaires de haut niveau intervenant dans le domaine économique. Le projet de loi prévoit, par ailleurs, la mise en place d'une Haute autorité de la transparence de la vie publique qui remplacera l'actuelle commission pour la transparence financière de la vie politique. Les principaux responsables politiques et administratifs devront lui transmettre une déclaration de patrimoine en début et en fin de mandat ainsi qu'une déclaration d'intérêts. Aussi, les sanctions pénales en cas de non-respect des obligations de transmission seront renforcées. Le projet de loi étant toujours en discussion à l'Assemblée Nationale et au Sénat, le champ d'application de cette loi reste à définir.

Parmi les questions qui restent à trancher figurent également la mise en place de la Haute autorité de la transparence de la vie publique et la publicité des déclarations de patrimoine qui ont fait l'objet d'un débat important au sein de la classe politique française.

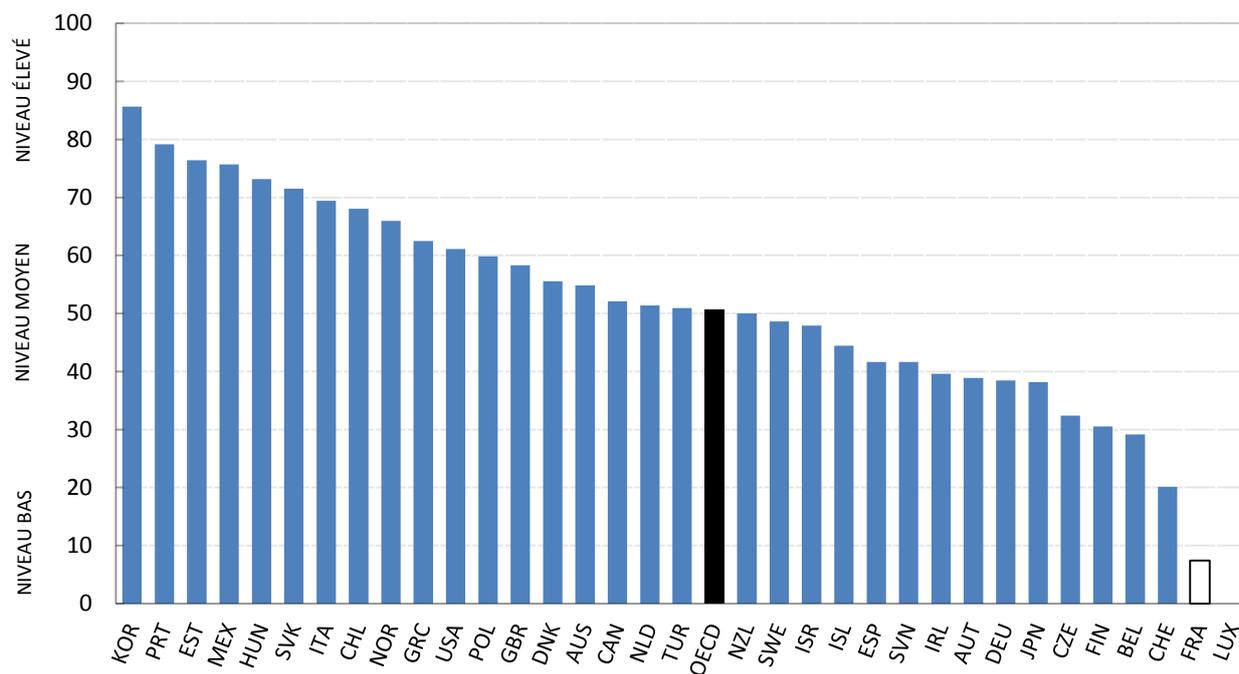
⁸ Décret n° 2012-875 du 16 juillet 2012 portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

⁹ Dossiers législatifs - Projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique

La recommandation de 2003 de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public et les pratiques des pays membres ont démontré que les déclarations de patrimoine sont un instrument clé pour gérer les risques de conflits d'intérêts. Toutefois, pour être efficace il faut que les déclarations de patrimoine rassemblent le plus d'information possible pour permettre de gérer les risques de conflits d'intérêts. Les membres du gouvernement français doivent, aujourd'hui, seulement déclarer leurs actifs/dettes et emprunts, et non pas leurs autres intérêts privés comme leurs revenus, autres emplois, cadeaux ou emplois antérieurs. Comparée aux autres membres de l'OCDE, la France apparaît comme ayant un niveau relativement bas de déclaration des intérêts privés (graphique IV-5) et un degré limité de publicité de ces déclarations.

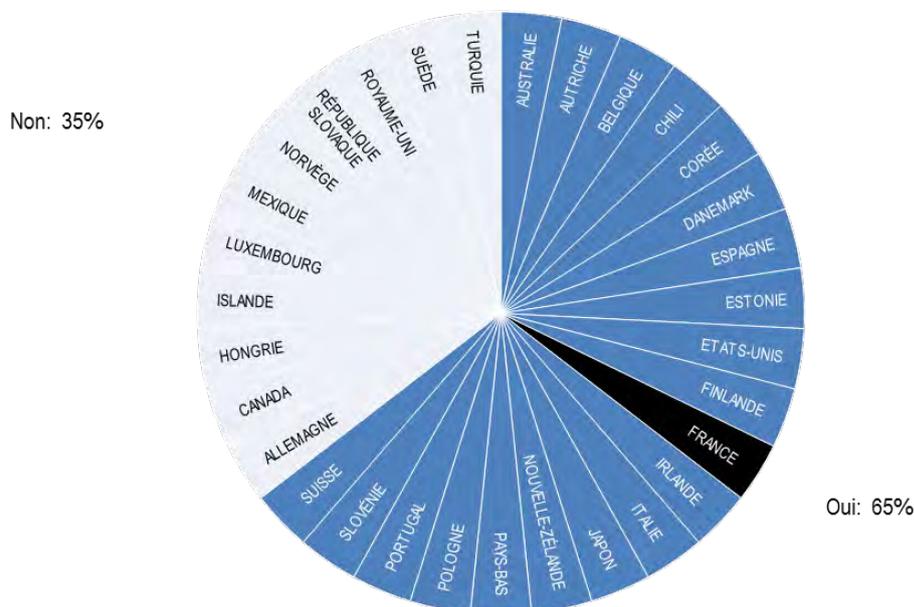
Concernant le degré de publicité des déclarations, il est important de maintenir un équilibre entre la protection des données des décideurs et la demande de transparence du public. Permettre aux autorités compétentes d'accéder aux déclarations est une des solutions envisagées pour renforcer leur contrôle. L'autre solution serait de rendre accessible au public un certain nombre d'informations ne portant pas atteinte à la vie personnelle des déclarants. L'architecture institutionnelle est déterminante pour garantir le suivi des obligations de transmission des déclarations. Ainsi, selon l'enquête 2012 de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts, 65% des pays membres de l'OCDE ont établi une fonction dédiée au suivi des déclarations (graphique IV-6).

Graphique IV-5. Déclaration des actifs: niveau de déclaration des intérêts privés et disponibilité publique de l'information (2012)



Source: Enquête 2012 de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts.

Graphique IV-6. Y a-t-il une instance centrale (qui ne soit pas nécessairement un organisme indépendant) en charge du développement et de la maintenance du système de déclaration des intérêts privés ?



Source: *Enquête 2012 de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts.*

Afin de renforcer l'intégrité et la transparence de la vie politique en France, il est primordial que ces actions en cours s'inscrivent dans un cadre global de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité du secteur public. À ce titre et comme l'ont souligné les propositions des commissions Sauvé et Jospin d'autres mesures complémentaires doivent être mises en place, telles que:

- Adopter des chartes et codes de déontologie qui permettent, au sein de chaque structure administrative, de mettre en œuvre les principes fixés par la loi et de définir les principes qui guident l'action publique ;
- Définir les règles d'incompatibilité applicables aux agents publics ;
- Interdire le cumul des mandats ministériels et des mandats parlementaires avec d'autres mandats locaux ;
- Mettre en place un dispositif ouvert « d'alerte éthique » et de protection des dénonciateurs.

Un cadre institutionnel permettant d'assurer le suivi et les sanctions en cas de non-respect de ces règles ainsi que les programmes de formation et dissémination dispensés aux agents publics doivent également être définis afin de garantir la réelle mise en œuvre de ces mesures.

CHAPITRE V. RÉFORMER LA FISCALITÉ POUR FAVORISER L'EMPLOI ET L'INVESTISSEMENT

La France est caractérisée par l'importance de ses dépenses publiques de protection sociale. Or il existe, au sein des pays de l'OCDE, une corrélation assez forte entre ce niveau de dépense et le poids de la fiscalité assise sur le travail destinée à en assurer le financement (graphique V-1).

Le poids des dépenses publiques de protection sociale en France se traduit ainsi par un coin fiscal (ou coin « fiscal-social ») sur les revenus du travail parmi les plus élevés de l'OCDE¹⁰. Un célibataire disposant d'un salaire moyen conserve à peine plus de la moitié de ce qu'il coûte à son employeur, et les cotisations patronales sont très élevées. Ce niveau élevé du coin fiscal en France se retrouve quel que soit le niveau de salaire considéré (graphique V-2), et que l'on considère le coin fiscal *moyen* ou *marginal* (graphique V-3).

Graphique V-1. Coin fiscal et dépenses sociales publiques, 2011

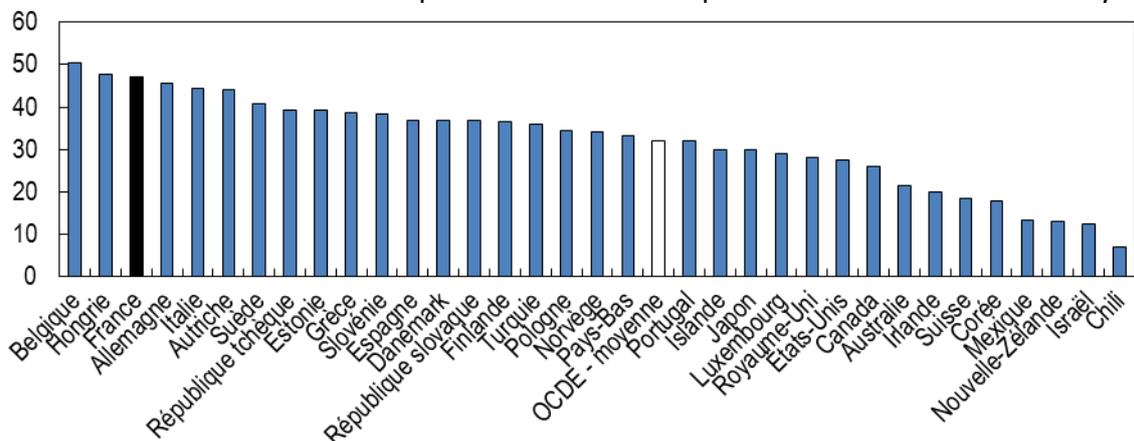


Source : Estimations de la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales et OCDE (2012), Impôts sur les salaires

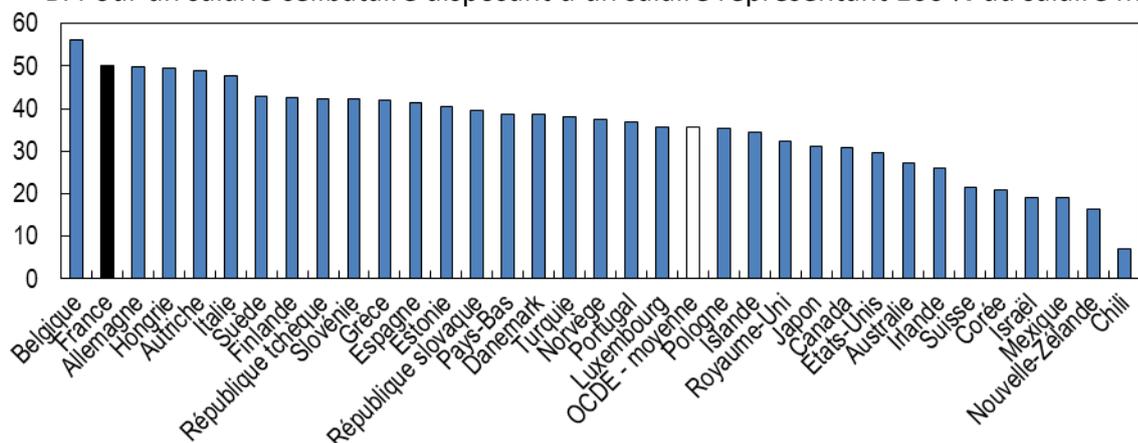
¹⁰ Il faut néanmoins souligner que les dépenses privées de protection sociale sont importantes dans plusieurs pays de l'OCDE. Dans ces conditions, les différences de niveau du coin fiscal peuvent également refléter le degré plus ou moins élevé de « socialisation » des dépenses de protection sociale.

Graphique V-2. Coin fiscal moyen 2012 (IR & cotisations de sécurité sociale)
 En % des coûts de main-d'œuvre, pour un célibataire disposant d'un salaire moyen

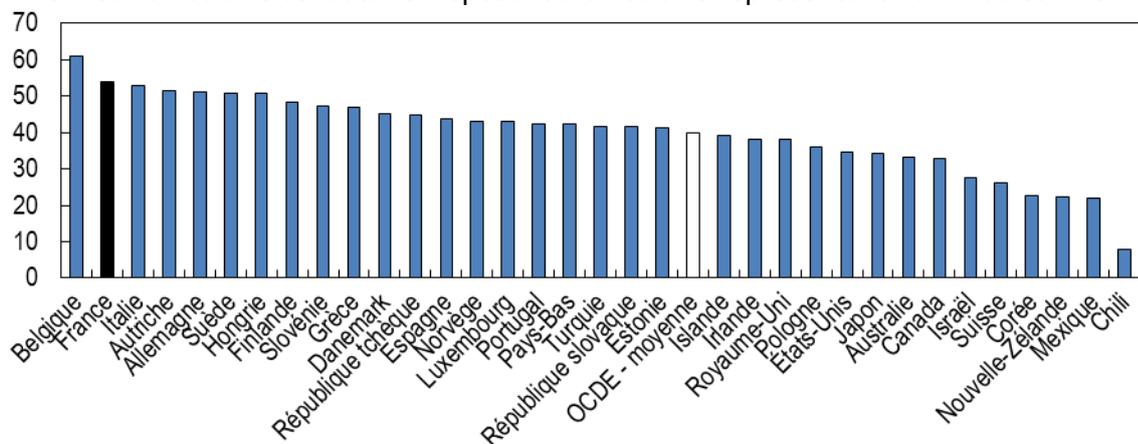
A. Pour un salarié célibataire disposant d'un salaire représentant 67 % du salaire moyen



B. Pour un salarié célibataire disposant d'un salaire représentant 100 % du salaire moyen

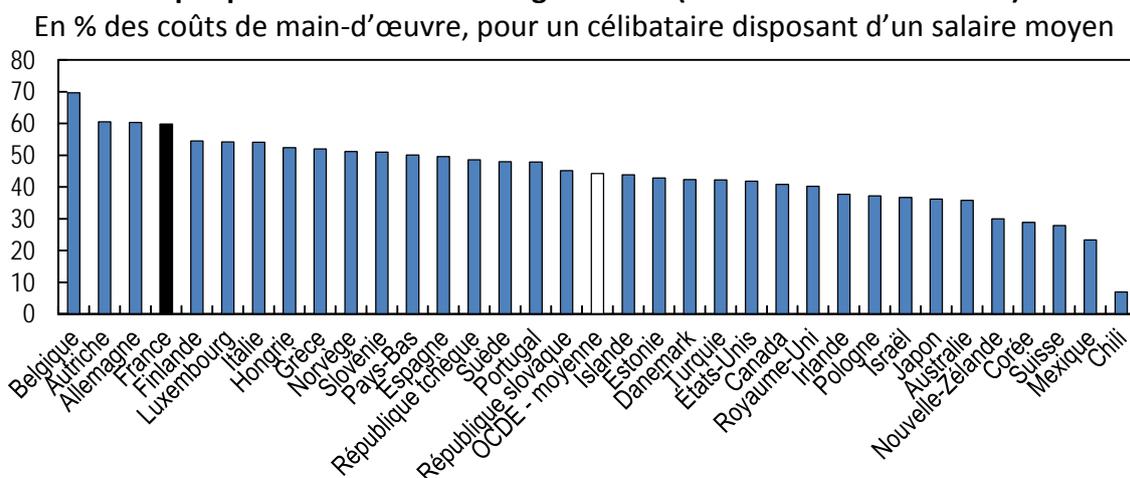


C. Pour un salarié célibataire disposant d'un salaire représentant 167 % du salaire moyen



Source : OCDE, Les impôts sur les salaires (2013)

Graphique V-3. Coin fiscal marginal 2012 (IR et cotisations sociales)



Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires* (2013)

Une fiscalité du travail défavorable à l'emploi

L'impact du coin fiscal sur l'offre et la demande de travail, et *in fine*, sur la croissance potentielle d'une économie ainsi que sur la compétitivité de ses entreprises dépend de nombreux facteurs, et notamment de la manière dont l'évolution des prélèvements assis sur le travail se répercute sur celle des salaires réels. Cette élasticité est elle-même dépendante des caractéristiques institutionnelles du marché du travail considéré. Les modalités de négociation salariale et le rapport de force existant entre employeurs et salariés dans le cadre de cette négociation peuvent en effet affecter la réponse des salaires réels à une hausse du coin fiscal. En outre, l'existence d'un salaire minimum élevé combiné à un coin fiscal important, peut être particulièrement pénalisante pour l'emploi des salariés non qualifiés, en particulier pour les plus jeunes, bénéficiant de rémunérations proches du salaire minimum. En effet, une augmentation des cotisations sociales ne peut être absorbée, même partiellement, par un ajustement à la baisse des salaires après prélèvement des cotisations sociales en présence d'un salaire minimum élevé.

Le niveau élevé du coin fiscal *marginal* constitue quant à lui une désincitation à travailler davantage et peut donc aboutir à une réduction de l'offre de travail. Il constitue de manière plus structurelle une désincitation à la prise de risque et à l'entrepreneuriat, avec à la clé des conséquences négatives pour les performances de long terme de l'économie et pour la demande de travail.

La composition du coin fiscal – c'est-à-dire la répartition du niveau de prélèvement entre cotisations sociales, impôt sur le revenu et prélèvements assis sur la consommation des ménages – est également importante dès lors qu'il s'agit d'en estimer l'impact sur le coût du travail. En effet, ces prélèvements sont dotés d'assiettes plus ou moins larges et le coin fiscal moyen, exprimé en pourcentage du salaire brut, sera dès lors plus ou moins élevé suivant la structure des prélèvements fiscaux et sociaux mis en œuvre.

Malgré les nombreux facteurs déterminant la nature de l'impact du coin fiscal sur l'emploi, et en dépit des difficultés techniques et méthodologiques que soulève l'évaluation de cet impact¹¹, la plupart des

¹¹ Il est complexe d'évaluer l'impact d'une hausse du coin fiscal « en équilibre général » et non pas seulement « en équilibre partiel », c'est-à-dire non pas seulement en prenant en compte son impact direct sur l'offre et la demande de travail, mais également les effets économiques indirects d'une augmentation de la fiscalité sise sur le travail. Par ailleurs, très peu d'évaluations estiment l'impact différencié sur l'emploi des différentes composantes du coin fiscal (IR, CSS, prélèvements sur la consommation).

études empiriques et notamment les évaluations menées par l'OCDE¹² mettent en exergue **un effet négatif de la fiscalité assise sur le travail sur le niveau de l'emploi, et notamment des cotisations sociales** – dont l'impact (négatif) sur l'emploi constitue un résultat quasi toujours statistiquement robuste (à la différence de l'IR ou des taxes sur la consommation). Ces études tendent également à confirmer l'impact particulièrement problématique des prélèvements élevés assis sur le travail **pour l'emploi des peu qualifiés en présence d'un salaire minimum élevé et très contraignant** (c'est-à-dire au caractère dérogatoire très limité). A des niveaux de salaires plus élevés, la hausse de la fiscalité sur le travail est en partie absorbée par une baisse de la rémunération nette après impôt et la répercussion sur le coût du travail n'est que partielle.

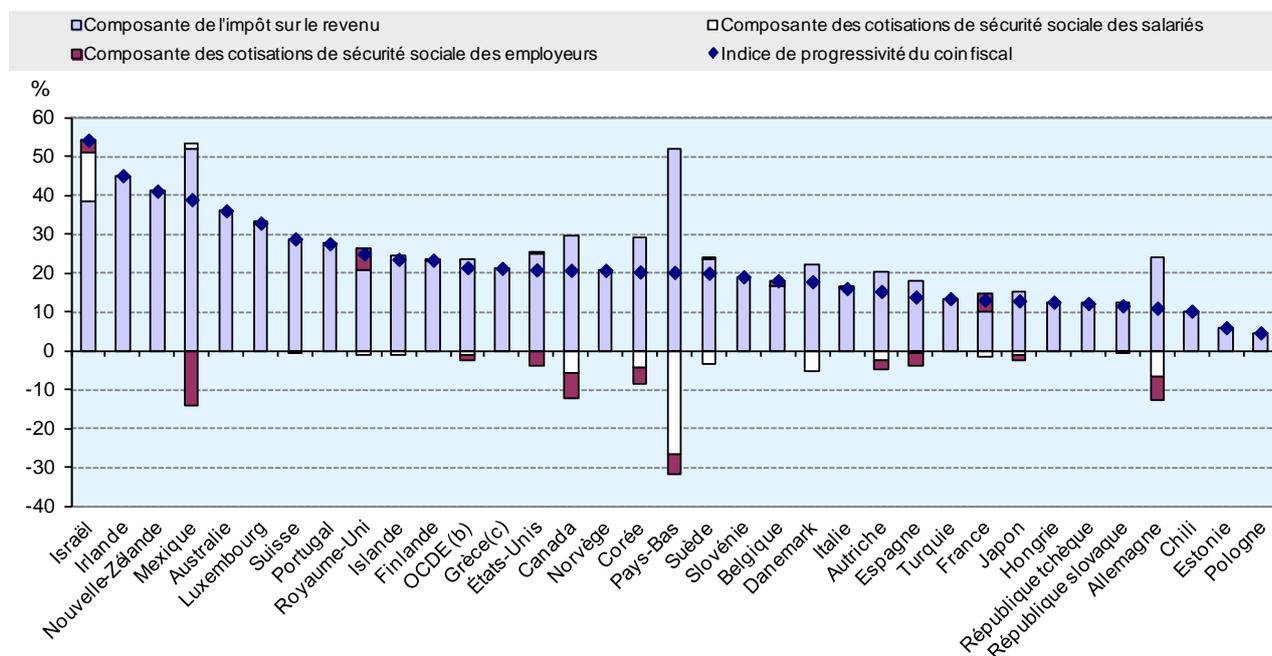
La France présente un ensemble de caractéristiques qui laissent penser que la fiscalité du travail y est particulièrement défavorable à l'emploi :

- Le niveau du salaire minimum y est élevé en comparaison internationale et les dérogations à son application sont extrêmement limitées. Dans ces conditions, le coin fiscal sur de faibles rémunérations est très pénalisant pour les salariés peu qualifiés – d'autant que le niveau élevé du coin fiscal en France se retrouve à des niveaux de rémunération compris entre le SMIC et le salaire moyen (cf. graphique V-2a). Cet effet est toutefois fortement atténué près du SMIC (entre 50 et 67% du salaire moyen), par des réductions des charges patronales. En revanche, à 67 % du salaire moyen, cette réduction est assez faible. La progressivité du coin fiscal est plutôt plus faible en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE entre 67 et 167 % du salaire moyen (graphique V-5), mais au-dessus de la moyenne pour les très bas salaires¹³.
- Le niveau élevé du coin fiscal est associé en France à des revenus de remplacement relativement généreux dans les situations de non-activité ou de chômage, qui rendent par eux-mêmes peu incitative la reprise d'un emploi peu qualifié (la mise en place du RSA a toutefois amélioré de manière notable cette situation). Autrement dit, l'existence d'un coin fiscal élevé contribue à réduire davantage encore le coût d'opportunité que représente le chômage ou la non-activité par rapport à une situation d'emploi, notamment pour des emplois peu qualifiés.
- Le rapport de force salarial entre employeurs et salariés tend à favoriser une répercussion sur le coût du travail d'une hausse du coin fiscal. Cette dernière tend donc à déboucher sur une augmentation des salaires et à un renchérissement du facteur travail. De manière générale, l'existence d'un coin fiscal élevé est d'autant plus problématique que la rigidité à la baisse des salaires réels est particulièrement prononcée en France.

¹² Voir notamment Bassanini et Duval, 2006, et *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2007, Chapitre 4.

¹³ Paturot, Mellbye et Brys (2013) "Average Personal Income Tax Rate and Tax Wedge Progression in OECD Countries", OECD Taxation Working Papers, No. 15

Graphique V-4. Indice de progressivité du coin fiscal par la taxation directe
 Différence relative de coin fiscal entre un niveau de salaire de 167 % et de 67 %
 du salaire moyen pour un travailleur célibataire sans enfant, 2011



Notes :

- a) L'indice de progressivité du coin fiscal est calculé comme $(CF_{167} - CF_{67}) / CF_{167}$ où CF_{167} et CF_{67} désignent le coin fiscal pour les salariés gagnant respectivement 167 % et 67 % du salaire moyen.
- b) Moyenne OCDE non pondérée.
- c) Données pour l'année 2010. Le salaire moyen de la Grèce 2011 n'était pas disponible lors de la compilation finale de la publication *Les impôts sur les salaires 2011*.

Source : Base de données de l'OCDE sur les impôts sur les salaires

Un taux de l'impôt sur les sociétés comparativement élevé mais une assiette étroite

La fiscalité du travail n'est pas seule en cause. Le taux nominal de l'impôt sur les sociétés est aussi à un niveau comparativement élevé de 34,4 % en France (36,1 % en tenant compte de la majoration temporaire pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 millions EUR). Le gouvernement a proposé une surtaxe, élevant le taux global à 38 %, contre 30,2 % en Allemagne, 27,5 % en Italie et 23 % au Royaume-Uni (ce dernier ayant annoncé une baisse à 20 % d'ici à 2015). Cependant, les recettes liées à l'impôt des sociétés représentaient 2,4 % du PIB en moyenne entre 2007 et 2011, soit l'un des chiffres les plus faibles des pays de l'OCDE.

La principale explication de ce paradoxe tient au fait que les entreprises bénéficient d'une assiette fiscale étroite. Il s'agit non seulement de « niches » fiscales qui tendent à favoriser les grandes entreprises et certains secteurs, créant ainsi des distorsions qui pèsent sur l'appareil productif, mais aussi des règles d'assiette favorables aux entreprises (des taux d'amortissement parmi les plus avantageux de l'OCDE, des régimes généreux pour reporter et pour transférer les pertes).

Réformer la fiscalité pour soutenir l'investissement, l'emploi et la compétitivité

Les principaux ingrédients d'une réforme fiscale en France

Une réforme fiscale soutenant l'investissement, l'emploi et la compétitivité des entreprises suppose :

- une réduction du poids global de la fiscalité nécessitant un effort prononcé de réduction de la dépense publique.
- de réduire les « niches » fiscales à l'origine de distorsions pesant sur l'appareil productif et simplifier la fiscalité de l'épargne, comme actuellement envisagé.
- d'alléger la fiscalité reposant sur le travail, et notamment sur le travail peu qualifié : cet allègement passe par une réduction globale de la fiscalité, mais également, à revenus fiscaux constants, par une révision de la structure des prélèvements qui pourrait consister en :
 1. une modification de la composition du coin fiscal-social destinée à réduire les prélèvements pesant directement, lourdement et exclusivement sur le travail (les cotisations sociales), à accroître les prélèvements à assiette plus large incluant d'autres revenus que ceux du travail (tels les prélèvements sur la consommation) et à élargir la base de l'IR. Un tel transfert aboutirait, à revenus constants, à alléger de manière substantielle la fiscalité reposant sur les salaires. L'effet positif attendu d'un tel transfert sur l'emploi est d'autant plus fort que le taux d'emploi est relativement faible (et que les cotisations salariales reposent par conséquent sur une assiette étroite) ;
 2. une augmentation de la progressivité du coin fiscal en consentant des allègements de charges supplémentaires sur les bas salaires compensés par une augmentation de l'IR (qui est progressif). Éventuellement une hausse du taux de la CSG sur les allocations chômage pourrait être envisagée. Ce transfert aurait pour double conséquence d'alléger le coût du travail des salariés peu qualifiés tout en augmentant le coût d'opportunité du chômage et de la non-activité : il aurait donc pour effet d'agir à la fois sur la demande et l'offre de travail peu qualifié¹⁴.
 3. une augmentation du coût d'opportunité de l'inactivité et du chômage par un basculement d'une partie des cotisations sociales sur les prélèvements assis sur la consommation - ce qui reviendrait à fiscaliser une partie des revenus de remplacement (l'impact positif sur l'emploi peut néanmoins être neutralisé par une accélération de l'inflation et un ajustement à la hausse des salaires).
 - de réorienter la structure de la fiscalité vers des prélèvements moins « distortifs » (réévaluation des taux réduits et des exonérations de la TVA, amélioration de la fiscalité immobilière, augmentation des impôts environnementaux et de ceux sur les successions).
 - de considérer, une fois le redressement des finances publiques assuré, une diminution de l'impôt sur les sociétés et des cotisations patronales. Dans l'immédiat, les mesures prises par le gouvernement pour réduire les niches fiscales et aménager le mécanisme de report en avant des déficits des sociétés et la déductibilité des intérêts d'emprunt sont positives. Cette dernière mesure en particulier réduirait le biais fiscal qui favorise le financement par endettement. Lorsque la situation des finances publiques le permettra, le gouvernement

¹⁴ L'augmentation du niveau de progressivité de l'impôt sur le revenu peut néanmoins soulever d'autres difficultés et générer d'autres types d'effets de désincitation.

devra néanmoins s'attacher à réduire le taux nominal de l'impôt sur les sociétés afin d'encourager l'investissement et la compétitivité des entreprises.

- Pour soutenir la réforme fiscale en France, l'OCDE pourrait aider à examiner les expériences des autres pays et à identifier les « meilleures pratiques » en matière de politique fiscale, pour réconcilier consolidation budgétaire, efficacité économique et justice sociale.

Les mesures récentes

Le gouvernement a décidé qu'une hausse des prélèvements obligatoires, principalement pour les ménages les plus aisés et les entreprises, jouera un rôle principal dans le redressement des finances publiques. A ce titre, la décision de réduire plusieurs niches inefficaces, fiscalement coûteuses et souvent régressives (aménagement des droits de mutation à titre gratuit, limitations des niches sociales patronales sur l'épargne salariale, remise en cause du dispositif d'exonération sociale des heures supplémentaires) est louable. Il convient aussi de souligner les mesures de lutte contre les optimisations abusives en matière d'impôt sur les sociétés.

En revanche, les taux marginaux d'imposition des hauts revenus sont très élevés (même avant de tenir compte de la contribution globale de 75 % sur les rémunérations dépassant 1 million EUR qui devrait faire partie de la loi de finances pour 2014). Le nouveau taux supérieur de l'IRPP de 45 %, combiné à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, aux CSG/CDRS et aux contributions sociales des salariés et des employeurs, implique un taux marginal d'environ 62 % à 65 %. Les effets de ces taux sur les recettes fiscales et sur le comportement économique des hauts revenus (l'effort au travail, l'entrepreneuriat, la migration) sont à surveiller de près.

Avec le *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi de novembre 2012*, le gouvernement vise à alléger le coût du travail de plus de 4 % en moyenne pour des salaires inférieurs à 2,5 fois le salaire minimum via un crédit d'impôt sur les sociétés (Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi). L'objectif de cette mesure, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013, est de réduire les prélèvements pesant sur le travail à hauteur d'un point de PIB et de financer la mesure pour moitié par des baisses de dépenses publiques et pour moitié par une augmentation de la TVA (notamment en augmentant le taux réduit intermédiaire de 7 % à 10 %) et par des taxes environnementales qui ne sont pas encore définies. Cette réforme est conforme aux recommandations de l'OCDE et comblerait environ la moitié de l'écart de coin fiscal pesant sur le travail au niveau du salaire médian par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. Il serait préférable qu'elle inclue une sortie en sifflet pour éviter une trappe au niveau du salaire plafond (2.5 Smic).

Il importe enfin que les réformes à venir, notamment celle envisagée sur le financement des retraites, soient axées sur la réduction des dépenses et évitent l'alourdissement de la fiscalité sur les revenus du travail. Le gouvernement a annoncé fin août 2013 les grandes lignes d'une nouvelle réforme du système de retraites visant à rééquilibrer le régime général du secteur privé d'ici 2020. Ce projet de réforme est une nouvelle étape importante dans le redressement de la soutenabilité financière du système de retraite français. La réforme proposée, en rééquilibrant le régime général, devrait permettre de combler environ le tiers du déficit prévu en 2020 pour l'ensemble du système de retraite (estimé à 0.8 point de PIB en 2020, en ajustant les estimations réalisées par le Conseil d'orientation des retraites fin 2012 des modifications des régimes complémentaires du secteur privé décidées en mars 2013 par les partenaires sociaux qui en assurent la gestion). La réforme ne couvre toutefois ni le régime spécial de la fonction publique, ni les régimes complémentaires du secteur privé qui représentent chacun environ un tiers du déficit estimé en 2020. Les mesures prévoyant le prolongement de l'accroissement de la durée de cotisation après 2020 et la réduction du niveau des pensions (fiscalisation de certains avantages, gel de six mois en 2014) sont bienvenues. La réforme envisagée inclut toutefois des augmentations de cotisations non-compensées (cotisations employés, financement des mesures de pénibilité) qui vont peser sur le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises.

Plus généralement, compte tenu du bas niveau de l'âge effectif de départ à la retraite, du niveau élevé des dépenses totales de retraite et du haut niveau des cotisations sociales qui pèse sur le coût du travail en France, des mesures plus ambitieuses axées sur la baisse des dépenses à court terme devraient être considérées (voir graphique V-2). De telles mesures pourraient inclure une moindre indexation des pensions, un allongement plus rapide de la période de cotisation, une hausse des âges légaux de départ à la retraite, et des pensions plus faibles pour une même durée de cotisation pour ceux ouvrant leurs droits plus jeunes (voir Étude Économique de l'OCDE pour la France). Enfin, la réforme pourrait aussi aborder la question de la fragmentation du système actuel, source de nombreuses inefficacités et d'iniquités. Les récentes études économiques de l'OCDE sur la France ont recommandé d'adopter un régime universel qui améliorerait la transparence et l'équité, favoriserait la mobilité (choisie) du travail et faciliterait le pilotage du système, tout en étant susceptible de dégager des économies potentiellement substantielles.

CHAPITRE VI RÉFORMER LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Le marché du travail est l'une des pierres angulaires de toute stratégie de croissance en France. La crise y a accentué les problèmes structurels et renforcé la nécessité de mettre en œuvre des réformes à plus long terme pour favoriser les créations d'emploi. La France est, en effet, confrontée aux défis d'un faible taux d'emploi des jeunes et des seniors et d'un important chômage de longue durée qui pèsent sur la croissance économique, creusent les inégalités et contribuent fortement à la dégradation des finances publiques.

La segmentation du marché du travail limite en outre la capacité de l'économie à s'adapter aux chocs en freinant la réallocation du capital entre les entreprises et les secteurs d'activité et, par là même, la productivité. Elle contribue à la faiblesse des taux d'emploi et fait peser sur les plus fragiles les ajustements nécessaires, tout en maintenant une forte protection pour les travailleurs en contrat à durée déterminée (CDD). La rupture conventionnelle du CDI, introduite en 2008, n'a modifié qu'à la marge ce système : l'attractivité du CDI reste trop faible pour les entreprises et ce dispositif risque de favoriser les préretraites déguisées et d'être coûteux pour l'assurance chômage.

De plus, le haut niveau des prélèvements portant sur le travail et les rigidités salariales affectent à la fois l'offre et la demande de travail et entravent la compétitivité (chapitre V).

Depuis le lancement de la négociation entre partenaires sociaux lors de la première Grande Conférence Sociale en juillet 2012, des avancées importantes ont été réalisées pour améliorer la situation des jeunes et des seniors, et plus généralement le fonctionnement du marché du travail. La négociation sur la sécurisation de l'emploi a débouché en janvier 2013 sur un accord entre les partenaires sociaux en vue d'une réforme du marché du travail. Il s'agit d'une étape décisive dans les réformes structurelles pour promouvoir un marché du travail efficace au service de tous. La deuxième Grande Conférence Sociale du quinquennat de juin 2013 a réaffirmé la nécessité d'une mobilisation générale immédiate pour l'emploi.

Il est important que le gouvernement mette en place, dès l'entrée en vigueur de ces mesures, une évaluation rigoureuse de leur impact sur les publics concernés afin de tirer les leçons sur ce qui marche et ce qui ne marche pas pour les groupes ciblés. Il est, de plus, essentiel que les réformes structurelles pour améliorer le fonctionnement du marché de travail soient poursuivies. Accroître l'emploi en France, requiert de mettre en œuvre un large éventail de réformes concernant aussi les dépenses publiques, la fiscalité, la réglementation, l'éducation ou encore la concurrence sur les marchés de produits (voir autres chapitres).

Une sous-performance des jeunes et les seniors sur le marché du travail et une dualité accrue

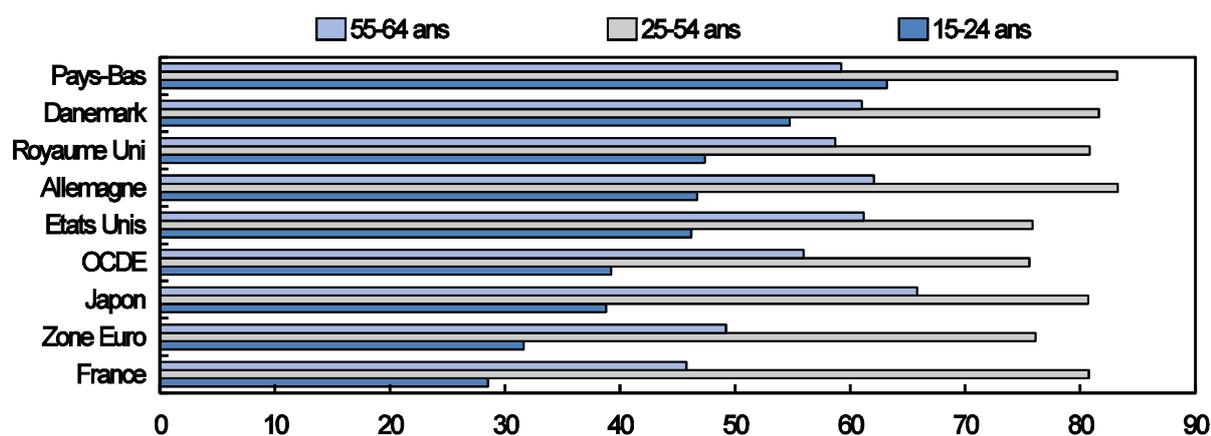
La France fait face à un **chômage durablement élevé et persistant** : le taux de chômage harmonisé est passé de 8,6% de la population active au creux conjoncturel (premier trimestre 2009) à 10,9 % en mai 2013 et pourrait atteindre 11,2 % fin 2014 selon les projections des *Perspectives de l'emploi 2013* de l'OCDE. Si le taux de chômage est légèrement plus faible en France que dans la zone euro (12,2 % en mai 2013, tiré par les situations grecque et espagnole), il reste élevé en comparaison avec la moyenne de l'OCDE (8,0 % en mai 2013), la décrue du chômage se poursuivant dans quelques pays (Allemagne, États-Unis, Canada, Japon par exemple).

Le chômage de longue durée était déjà élevé en France avant la crise puisqu'environ 35 % des chômeurs étaient au chômage depuis plus d'un an en 2009, contre environ 29 % en moyenne dans l'OCDE. En 2011, la part des chômeurs ayant une ancienneté au chômage supérieure à un an s'élevait à 42 %. Or, les chômeurs de longue durée sont plus difficiles à placer et rendent le taux de chômage moins sensible à

une reprise de l'activité économique. L'enjeu est donc d'éviter que ce surcroît de chômage ne devienne à nouveau durable, ce qui mettrait davantage sous pression le système de protection sociale, notamment en limitant la capacité à réduire le déficit de l'assurance chômage qui, compte tenu de la crise et de la générosité des prestations, a fortement augmenté. Par ailleurs, après avoir épuisé leurs droits à l'assurance chômage, les chômeurs de longue durée viennent grossir les rangs des bénéficiaires de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et du revenu de solidarité active (RSA) qui n'ont cessé d'augmenter depuis 2008 et dont les effectifs sont difficiles à faire refluer. Au total, la France dépense environ 2% du PIB en revenus de remplacement hors retraites, handicap et pensions de réversion, et ce sans compter le manque à gagner en termes de cotisations sociales.

Les jeunes français sont particulièrement mal lotis, avec un taux de chômage 2,7 fois plus élevé que celui des adultes à l'issue de la crise. En août 2013, 25,5 % des jeunes actifs étaient au chômage, contre 16,0 % dans l'OCDE. Cette situation est le résultat de la crise mais elle est également le fruit d'une insertion traditionnellement difficile sur le marché de l'emploi du fait d'un manque de qualifications et de l'organisation du marché du travail. Le taux d'emploi des jeunes est ainsi particulièrement faible en France. Au dernier trimestre 2012, seuls 28 % des jeunes de 15 à 24 ans étaient en emploi, contre 39 % dans l'OCDE (graphique VI-1). En 2011 16,4 % des jeunes de 15-29 ans n'étaient ni en emploi, ni en éducation, ni en formation (NEET) soit un peu plus que dans la moyenne de l'OCDE.

Graphique VI-1 : Taux d'emploi par classe d'âge, T4 2012



Source : OCDE : Statistiques à court terme sur le marché de travail

Le taux d'emploi des seniors reste bas, même s'il a progressé au cours de la dernière décennie y compris durant la crise. Le taux d'emploi des seniors de 55 à 64 ans se situe en France à environ 46 % au deuxième trimestre 2013 (+8 points depuis 2007), loin derrière la moyenne de l'OCDE à 56 % et l'Allemagne (63 %). Deux avancées sont pourtant à relever en France pour les femmes et pour les jeunes seniors (55-59 ans). Tout d'abord, le taux d'emploi des femmes de 55-64 ans a quasiment rejoint le taux d'emploi des hommes de la même classe d'âge alors que c'est loin d'être le cas en moyenne dans la zone OCDE. Ensuite, le taux d'emploi des jeunes seniors a progressé plus vite que dans la zone OCDE pour atteindre 67.1 %, en 2012, un niveau plus élevé que les moyennes internationales (63.3 % en moyenne européenne et 65.8 % en moyenne de l'OCDE). Par contre, les progrès pour les personnes de plus de 60 ans sont restés limités en France. Le taux d'emploi des 60-64 ans qui a presque doublé en dix ans reste très en-dessous des moyennes internationales en 2012 (21.7 % en France contre 32.2 % en moyenne européenne et 41.0 % en moyenne de l'OCDE). De plus, au-delà de 65 ans, il y a vraiment peu de seniors qui travaillent.

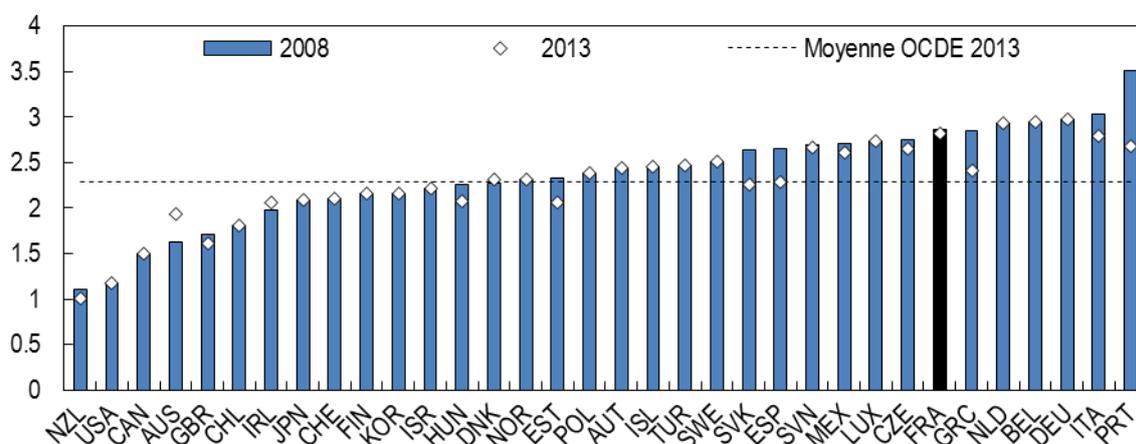
La transition de l'emploi à la retraite reste précoce et problématique pour de nombreux seniors en France. La France est classée presque au dernier rang des pays de l'OCDE pour l'âge effectif de sortie de

la vie active (ou de départ à la retraite). En 2012, il est estimé à 59.7 ans pour les hommes et à 60.0 ans pour les femmes, contre respectivement 64.2 ans et 63.3 ans dans la zone OCDE. L'emploi des seniors est une préoccupation économique et sociale majeure à l'heure où le financement des retraites focalise l'attention, et où le vieillissement de la population active souligne les enjeux de l'employabilité et des conditions de travail des salariés âgés.

Le dualisme marqué du marché du travail – intérim et CDD d'un côté, et CDI de l'autre - s'est accentué depuis les années 1990. Les indicateurs de protection de l'emploi en janvier 2013 présentés dans les *Perspectives de l'emploi 2013* de l'OCDE (graphique VI-2) montrent que la France réglementait toujours strictement les contrats permanents et que le recrutement de travailleurs temporaires et la cessation de contrats à durée déterminée (CDD) représentaient la majeure partie des flux bruts de main-d'œuvre. Par exemple, en 2011, 78 % des recrutements et 71 % des cessations d'emploi correspondaient au début ou à la fin d'un contrat à durée déterminée.

Ce système revient largement à faire peser la flexibilité sur les catégories les plus fragiles - notamment les jeunes et les peu qualifiés comme on l'a constaté durant la crise. La rupture conventionnelle du CDI, introduite en 2008, n'a modifié qu'à la marge ce système : elle ne permet pas de rendre le CDI beaucoup plus attrayant qu'auparavant pour les employeurs alors qu'elle fait peser un risque sur l'assurance chômage (constituant ainsi peut-être une nouvelle forme de « préretraite » pour les personnes de plus de 58 ans pour qui l'assurance chômage est garantie jusqu'à la retraite).

Graphique VI-2 : Protection des travailleurs permanents contre les licenciements individuels et collectifs



Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi.

Enfin, malgré un effort considérable de réduction des cotisations, et une absence de coup de pouce depuis 2007, **le coût du travail des salariés peu qualifiés reste particulièrement élevé en France** (à 13,6 USD de l'heure en 2010, juste derrière les Pays-Bas, l'Australie et le Luxembourg, et loin devant la moyenne de l'OCDE de 7,6 USD). Cela pèse sur l'emploi des jeunes et des moins qualifiés, et pas uniquement dans les secteurs directement exposés à la concurrence internationale. Le salaire minimum est un instrument mal adapté pour combattre la pauvreté et revaloriser le pouvoir d'achat des familles qui travaillent. Pour être efficace, bien ciblée, et favorable à l'emploi, une telle politique doit plutôt passer par certains outils de redistribution tels que le RSA activité. Réformes et développements récents

Soutenir l'emploi des jeunes

En réponse à l'assombrissement persistant des perspectives des jeunes, notamment ceux sortis du système éducatif avec de faibles qualifications voire sans aucun diplôme, le gouvernement a lancé un

programme de 150 000 contrats aidés hors alternance en 2013 et 2014. Ces « **emplois d'avenir** » sont **destinés aux jeunes** âgés de 16 à 25 ans, peu ou pas diplômés et à la recherche d'un emploi pour permettre à cette population, structurellement vulnérable et particulièrement touchée par la crise, d'acquérir une première expérience professionnelle. Ils diffèrent des contrats aidés classiques du secteur non marchand, avec des durées plus longues, de fortes exigences vis-à-vis des employeurs pour le tutorat et la formation et un accompagnement en parallèle par le service public de l'emploi, caractéristiques susceptibles d'améliorer l'intégration dans l'emploi.

Les critères d'attribution, jugés restrictifs par certains employeurs, permettent de limiter les effets d'aubaine et d'éviter les effets d'éviction par des jeunes plus diplômés pour lesquels les contrats aidés ne constituent pas une réponse efficace. Ils permettent également d'améliorer à terme l'efficacité de ce dispositif, comparé aux emplois jeunes qui n'étaient pas assez ciblés. Mais ils expliquent sans doute pourquoi la montée en charge des emplois d'avenir est plutôt lente. Au 1^{er} juillet 2013 33 000 contrats sur les 100 000 prévus d'ici à la fin de l'année avaient été signés. Il importe cependant, compte tenu de leur faible efficacité comme outil d'insertion dans l'emploi stable, de limiter ce type de dispositif à de l'intervention contra-cyclique d'urgence et de mettre l'accent, comme l'a fait le gouvernement, sur le volet formation prévu en complément. Le recours aux contrats aidés dans le secteur non marchand devra aussi être réduit à la faveur de la reprise, car ces contrats sont coûteux et leur absence d'effet sur les chances de retour vers l'emploi régulier est désormais bien documentée.

La « **garantie jeune** » sera lancée dans 10 territoires pilotes à l'automne pour faciliter le parcours des jeunes les plus éloignés de l'emploi (les NEET) dans une approche d'engagements réciproques (indemnité suite à la participation à une mesure active ou/et à une formation). Ce type de garantie doit permettre d'offrir aux jeunes chômeurs une aide au revenu adaptée jusqu'à ce que le marché du travail s'améliore, sous réserve d'obligations mutuelles strictes. Le gouvernement proposera par ailleurs dès septembre 2013 une consultation des partenaires sociaux, des acteurs territoriaux et des organismes consulaires sur le développement de l'alternance avant d'arrêter des dispositions législatives fin 2013 (voir chapitre VIII).

Pour soutenir ces réformes, l'OCDE a publié un chapitre structurel sur l'emploi des jeunes dans l'Étude économique de la France (mars 2013). Ces travaux complètent le rapport de l'OCDE sur la transition de l'école à l'emploi en France (2009). Ce rapport recense les principales barrières à l'emploi des jeunes et évalue la pertinence et l'efficacité des dispositifs existants pour faciliter la transition de l'école à l'emploi. Il présente également une série de recommandations sur les politiques que les autorités publiques et les partenaires sociaux devraient mener. De plus, les ministres des pays membres de l'OCDE ont adopté en mai 2013 le **Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes** et se sont engagés à intensifier leurs efforts pour traiter le problème du haut niveau de chômage des jeunes et renforcer leurs systèmes éducatifs afin de mieux préparer les jeunes au monde du travail. Ce plan d'action rassemble et exploite de vastes travaux d'analyse menés par l'OCDE sur la formation, les compétences, les politiques d'emploi en direction des jeunes, ainsi qu'un certain nombre d'initiatives internationales, à savoir, notamment, la Résolution de 2012 de l'OIT sur l'emploi des jeunes, les engagements du G20 en faveur de l'emploi des jeunes et le dispositif « Garantie jeunes » institué par le Conseil de l'UE. Tout l'enjeu, maintenant, est d'appliquer ce cadre aux niveaux national et local.

Soutenir l'emploi des seniors

Dans le contexte actuel de crise, promouvoir le retour à l'emploi de nombreux **seniors** au chômage est une tâche particulièrement urgente. Des politiques publiques ont été mises en œuvre pour favoriser le maintien dans l'emploi mais les incitations au retour à l'emploi des seniors restent faibles. Les réformes incitant au maintien dans l'emploi incluent en particuliers les réformes des systèmes de retraite depuis 2003, la suppression des cessations anticipées, la fin de la mise à la retraite d'office avant 70 ans, l'amélioration de la surcote, la libéralisation du cumul emploi retraite, les accords seniors. De fait, la rétention des seniors au travail s'est accrue.

Toutefois, le taux de chômage des seniors a malgré tout progressé au cours de la crise et les mécanismes permettant leur retour à l'emploi sont limités. En effet, du côté des entreprises, les offres sont souvent restreintes du fait d'un coût du travail élevé et, du côté des chômeurs, la durée exceptionnellement longue de l'assurance chômage¹⁵ diminue l'intérêt pour la reprise d'emploi. La priorité consiste donc à favoriser la sortie du chômage des seniors à l'aide d'incitations, tout en poursuivant la politique de maintien dans l'emploi.

La création du contrat de génération, mis en œuvre cette année vise à favoriser le développement d'embauches de jeunes en CDI et le maintien des seniors dans l'emploi par des aides aux entreprises de moins de 300 salariés qui embauchent un jeune en contrat permanent tout en maintenant en emploi un senior de plus de 57 ans. Cette mesure permet de réduire le coût du travail des jeunes et des seniors, bien que ce ne soit pas l'objectif premier affiché par le gouvernement pour ce dispositif. Toutefois l'absence de ciblage sur les bas salaires pourrait nuire à l'efficacité du dispositif et n'est pas exempt de potentiels effets d'aubaine.

La poursuite programmée de la réforme des retraites est enfin l'occasion de continuer les stratégies d'allongement effectif de la vie active tout en améliorant l'équité et la lisibilité du système de retraite français.

Dans le cadre de l'examen thématique de l'OCDE des politiques pour améliorer les perspectives des seniors sur le marché du travail, un rapport « Mieux travailler avec l'âge en France » sera publié à la fin de l'année 2013. Les freins existants en France tant du côté du senior que de l'entreprise seront analysés en comparaison internationale et les principaux leviers d'actions possibles seront déterminés. Réduire la dualité du marché du travail et le coût du travail

L'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi, transposé par le parlement dans la législation en mai 2013, va dans la bonne direction en créant de nouveaux outils de flexibilité qui devraient permettre une plus grande création d'emplois à moyen terme. Cependant, beaucoup reste à faire pour réellement réduire le dualisme du marché du travail en France.

Le texte adopté prévoit d'accorder de nouveaux droits aux salariés et offre une plus grande flexibilité aux employeurs. L'avancée la plus remarquable vient des « **accords de maintien dans l'emploi** » aux termes desquels il est possible de négocier des accords d'entreprise juridiquement garantis permettant, en cas de graves difficultés économiques, d'ajuster les salaires et les horaires de travail pour une durée maximale de deux ans afin de maintenir l'emploi. Une fois un tel accord signé, un salarié refusant de se soumettre à son application peut faire l'objet d'une procédure de licenciement économique.

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

L'accord renforcerait par ailleurs la générosité du régime des **indemnités de chômage** en autorisant les travailleurs à cumuler sur la durée leurs droits à prestations, sans toutefois dépasser un plafond standard

¹⁵ La durée maximale d'indemnisation est de 3 ans pour les seniors de plus de 50 ans, avec la possibilité du recours à l'allocation transitoire de solidarité 2013, allocation mise en place par le gouvernement en mars 2013 afin de prendre en compte la situation de certains demandeurs d'emploi qui ne pouvaient, suite à l'augmentation de l'âge légal de départ en retraite, bénéficier d'aucune allocation entre la fin de leurs droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et la liquidation de leur retraite à taux plein.

de deux ans. Cette mesure a été présentée comme un moyen d'améliorer les incitations à reprendre un emploi, mais son effet global sur l'offre de main-d'œuvre et sur la situation financière du régime d'assurance chômage est difficile à prévoir. Il importe donc qu'elle s'accompagne d'ajustements du système d'indemnisation de façon à ne pas en grever davantage les comptes. L'accord prévoit aussi une hausse limitée des contributions salariales à l'assurance chômage pour certains contrats à durée déterminée (CDD) (le taux va passer de 4 % à 5.5 % pour les contrats d'une durée inférieure à 3 mois et à 7 % pour les contrats d'une durée inférieure à 1 mois). Cette mesure peut contribuer à internaliser le coût social d'un recours excessif aux CDD et réduire le dualisme du marché du travail.

En ce qui concerne le volet de la protection sociale, une assurance-maladie complémentaire sera rendue obligatoire pour tous les employés, dans l'objectif de réduire les inégalités en termes de couverture santé. Toutefois, cette extension devant être financée par une hausse, à part égale, des contributions salariales et patronales, les avantages du Pacte de compétitivité s'en trouveront amoindris.

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

Pour continuer à réduire le dualisme sur le marché du travail, un nouvel assouplissement de la protection en cas de licenciement individuel serait utile. Dans un grand nombre de pays de l'OCDE, la réglementation des contrats à durée indéterminée a été récemment assouplie (Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Nouvelle-Zélande, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni et Slovénie ; voir tableau VI- 1 les pays pour lesquels l'OCDE a déjà évalué les changements).

Tableau VI-1. Portée des réformes récentes assouplissant la réglementation relative aux contrats de travail dans certains pays

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

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2013)*

La nouvelle **convention d'assurance chômage** devrait être négociée en 2014. Suite à l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi, elle intégrera les droits rechargeables et la modulation des cotisations pour les contrats courts et s'efforcera de prendre en compte l'exigence de simplification et de lisibilité des règles pour les usagers.

Par ailleurs, la réorganisation du **service public de l'emploi** engagée en 2008 doit être poursuivie pour dégager des marges d'efficience qui seules permettront d'accompagner et contrôler efficacement la recherche d'emploi dans une logique de droit et devoir. L'action de Pôle emploi doit en particulier être centrée sur la réinsertion durable des chômeurs dans l'emploi.

Finalement, les partenaires sociaux ont démarré cet été une négociation sur la **formation** pour aboutir rapidement à un accord national interprofessionnel afin de permettre le dépôt d'un projet de loi avant la fin de l'année (voir chapitre VIII). Des travaux conduits avec les régions et Pôle emploi aboutiront à l'élaboration d'un plan d'action sur les délais d'entrée en formation des demandeurs d'emploi. Une stratégie nationale et partagée de lutte contre l'illettrisme sera aussi redéfinie avant la fin de l'année dans le cadre du CNFPTLV (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie).

Assurer une meilleure coordination des politiques de l'emploi sur l'ensemble du territoire

Il est important aussi de favoriser les synergies entre les dispositifs nationaux et les initiatives de développement économique et de création d'emploi déployées sur le terrain. Une étude qui vient d'être complétée par l'OCDE sur *La création locale d'emplois en France: accroître l'impact des politiques de l'emploi et de la formation* identifie les moyens pour les services d'emploi et de formation de mieux soutenir les actions de développement économique et de création d'emplois dans les territoires.

Actuellement en France, les politiques d'emploi, de formation et de développement économique font intervenir de très nombreux acteurs, sans que la répartition des rôles soit claire. Le processus de décentralisation a conduit à introduire les régions parmi les acteurs incontournables du fait de leur responsabilité dans la formation des chômeurs et des jeunes, tandis que l'incitation à regrouper les communes a ajouté l'intercommunalité comme échelon d'intervention pour les questions d'emploi. Une désorganisation est observée quant aux outils de suivi, de diagnostic et d'évaluation et en ce qui concerne le travail avec les entreprises.

On peut atténuer ces difficultés de différentes manières. Tout d'abord, il serait souhaitable d'accroître la souplesse des dispositifs financés par l'Etat afin qu'ils puissent être mieux coordonnés sur le terrain et générer de meilleurs résultats en termes d'emploi. On peut arriver à une plus grande souplesse sans devoir fondamentalement modifier les structures administratives, en favorisant une logique de management par objectifs (p. ex. réduction en pourcentage du chômage), plutôt qu'un pilotage par dispositif (objectifs quantifiés de nombre d'entrées en mesure). De cette façon les objectifs peuvent être déterminés en consultation avec les acteurs locaux, tandis que les actions menées pour les atteindre restent assujetties aux mêmes attentes en ce qui concerne leur efficacité. Une enquête menée par l'OCDE et Pôle emploi dans le cadre de cette étude sur la création d'emplois a d'ailleurs indiqué que plus que 70% des agences locales de Pôle emploi souhaitaient une plus grande marge de manœuvre afin de pouvoir prendre une approche plus stratégique sur le territoire.

Les politiques d'emploi et de formation peuvent difficilement être mises en cohérence de manière à contribuer à la création sans impliquer les employeurs. Ceux-ci jouent dans un grand nombre de pays un rôle clé dans l'orientation à donner aux mesures à l'échelon local, et il serait dommage de se priver de cette capacité dans le contexte actuel du marché de l'emploi en France. Cette implication des employeurs peut être intégrée par le biais de conseils pour l'emploi et la formation qui pourraient être mis sur pied sur la base des structures existantes, qu'elles soient de type Maison de l'emploi ou autres, sans en créer de nouvelles, au niveau des agglomérations et d'une intercommunalité consolidée. Comme dans la plupart des pays, inciter les employeurs à participer aux mécanismes d'orientation n'est pas chose aisée.

Cependant, en donnant à ce niveau d'action un rôle important dans la définition des cibles à atteindre, on peut renforcer la détermination des employeurs à s'investir sur les questions d'emploi et de formation.

Principales recommandations récentes de l'OCDE pour améliorer le fonctionnement du marché du travail

En résumé, les principales recommandations récentes de l'OCDE pour améliorer le fonctionnement du marché du travail français, dont certaines sont déjà en cours de mise en œuvre ou considération, sont les suivantes :

- Mettre en œuvre un **plan d'action pour les jeunes**, mettant la priorité sur le développement de l'apprentissage, des contrats en alternance pour les jeunes sans diplôme en ciblant les aides sur ce public. Développer les formations pour les jeunes sans qualification. Proposer une garantie jeune. Réduire les contrats aidés dans le secteur non marchand.
- Subventionner l'embauche des **seniors** les moins qualifiés, continuer à accompagner les entreprises dans le développement de la formation et la mobilité professionnelle après 45 ans. Mettre fin à toute forme de préretraite, notamment via l'assurance chômage, et rendre la retraite progressive plus attractive. Lutter contre la discrimination liée à l'âge.
- **Réformer la protection de l'emploi** de manière à réduire le dualisme entre contrats temporaires et contrats durables, tout en laissant plus de flexibilité aux entreprises pour faire face aux restructurations économiques.
- **Réduire le coût du travail**, notamment au travers des mesures suivantes :
 - Poursuivre la politique de modération des évolutions du SMIC et favoriser les outils de redistribution tels que le « RSA activité » pour améliorer le pouvoir d'achat des familles qui travaillent. On peut envisager de financer une augmentation du RSA activité par la réduction ou suppression de la Prime pour l'emploi qui n'est pas une incitation efficace pour promouvoir l'emploi.
 - Encourager les partenaires sociaux à placer la progression des salaires en fonction de l'ancienneté au cœur des discussions, y compris dans la fonction publique.
 - Continuer à laisser le coût minimum du travail baisser par rapport au coût médian.
- **Poursuivre la réorganisation du service public de l'emploi** et des dispositifs d'emploi et de formation :
 - Accroître la souplesse des dispositifs financés par l'Etat afin qu'ils puissent être mieux coordonnés sur le terrain.
 - Confier des tâches d'orientation stratégique au niveau local et intercommunal.
 - Impliquer les employeurs locaux.

CHAPITRE VII. AMÉLIORER LA PERFORMANCE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Une main-d'œuvre qualifiée est l'un des principaux moteurs de la compétitivité, de la productivité et de la croissance à long terme. Le niveau d'éducation de la population française a fortement progressé au cours des dernières décennies. Toutefois la performance globale de la France dans l'évaluation PISA qui évalue l'acquisition de savoirs et savoir-faire essentiels à la vie quotidienne au terme de la scolarité obligatoire ne s'est pas redressée depuis 10 ans et est toujours au niveau de la moyenne de l'OCDE. Notre récente évaluation des compétences des adultes (PIAAC) confirme aussi qu'en France les différences de compétences de littératie et numératie en fonction du niveau de formation sont parmi les plus marquées des 24 pays participants.

Les conclusions de la grande concertation sur l'école proposaient en octobre 2012 un ensemble de mesures (investissement financier dans le primaire, individualisation de la pédagogie, changement des rythmes scolaires, révision de la formation des enseignants, renforcement du socle commun des compétences) visant à diminuer l'échec scolaire, et ceci dès le primaire. Nombre de ces mesures ont fait l'objet d'un projet de loi sur la refondation de l'école voté par le parlement en mars 2013 et sont dans l'ensemble en ligne avec les principales recommandations de l'OCDE présentées ci-après.

Simultanément, des objectifs ont été fixés pour l'enseignement supérieur, pour renforcer l'équité d'accès et améliorer l'orientation des jeunes vers les filières universitaires. Nombre de recommandations de l'OCDE pourraient aider le gouvernement dans cette entreprise.

De bons résultats en moyenne mais des inégalités croissantes

Durant les 40 dernières années, la France a comblé le retard qu'elle avait sur un grand nombre de pays de l'OCDE en matière de niveau d'éducation de sa population. L'augmentation significative de la proportion de jeunes finissant leurs études avec un baccalauréat ou équivalent en poche, la massification réussie dans les années 80 vers l'enseignement supérieur - avec la création des IUT en 1966 et le développement des filières universitaires et des grandes écoles - sont autant d'éléments à mettre au crédit du système d'éducation français.

Ainsi, le pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur a augmenté de manière significative au cours des 30 dernières années. En France, 43 % (contre 39 % en moyenne OCDE) des 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur, contre seulement 19 % (24 % en moyenne OCDE) chez les 55-64 ans (voir graphique VII-1). Malgré les progrès enregistrés, la proportion de titulaires d'un doctorat demeure, toutefois, inférieure en France à la moyenne de l'OCDE.

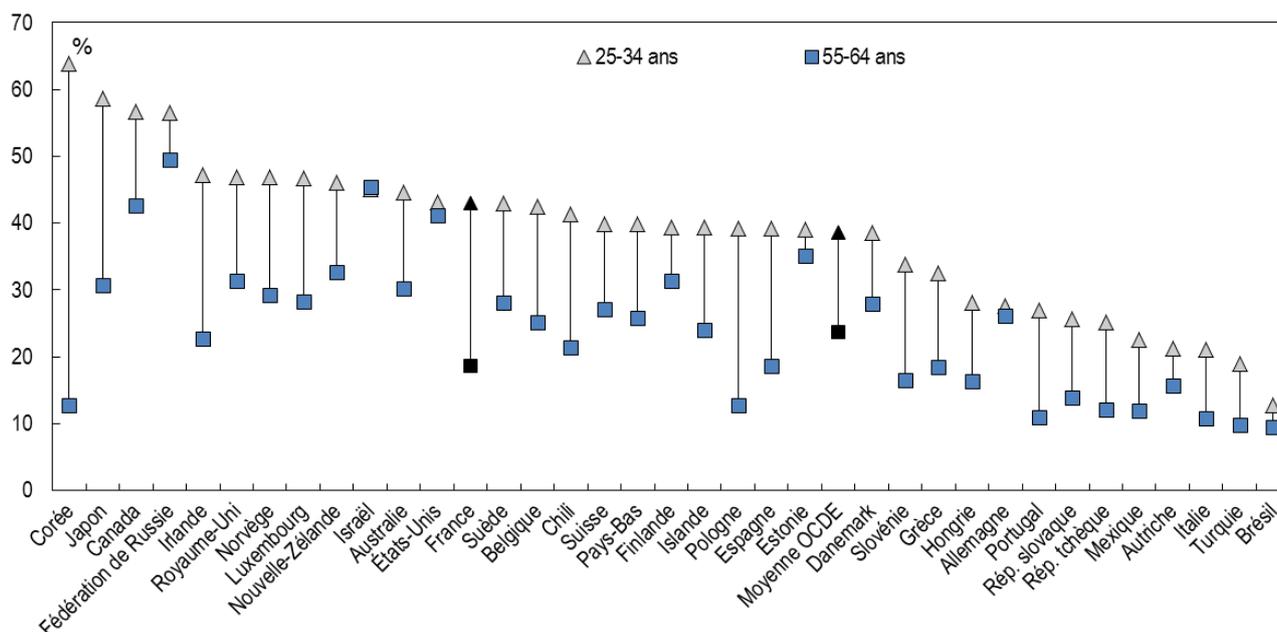
Ces résultats ne doivent toutefois pas masquer des inquiétudes quant aux tendances actuelles du système d'éducation français. Ainsi, l'insertion professionnelle est particulièrement délicate en France chez les 10 % des 15-19 ans non scolarisés mais aussi pour l'ensemble des jeunes de 15 à 29 ans qui sortent du système sans qualification. De plus, les élèves de familles défavorisées encourent trois fois plus de risques d'être en échec scolaire - et celui-ci est passé de 15 % à 20 % en 10 ans (voir graphique VII-2).

L'étude PISA montre, au-delà d'une performance équivalente à la moyenne des pays de l'OCDE, un **système éducatif de plus en plus dichotomique**. L'impact de l'origine sociale des parents sur les performances en mathématique de leurs enfants a significativement augmenté entre 2003 et 2006, et est resté depuis lors, l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. Les bons élèves représentent environ un tiers de ceux âgés de 15 ans, contre 28 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. D'un autre côté, il y a un nombre croissant d'élèves en difficulté. 150 000 jeunes sortent chaque année de l'école sans diplôme (dont 40

000 sortent même « sans qualification ») et donc en situation d'extrême précarité sur le marché du travail. Aujourd'hui, 16.6 % des jeunes de 20 à 24 ans n'ont aucun diplôme. Ils sont 21 % parmi les enfants d'ouvriers et d'employés et seulement 8 % parmi les enfants de cadres et d'enseignants.

Graphique VII-1. Proportion de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population (2011)

En pourcentage, selon le groupe d'âge

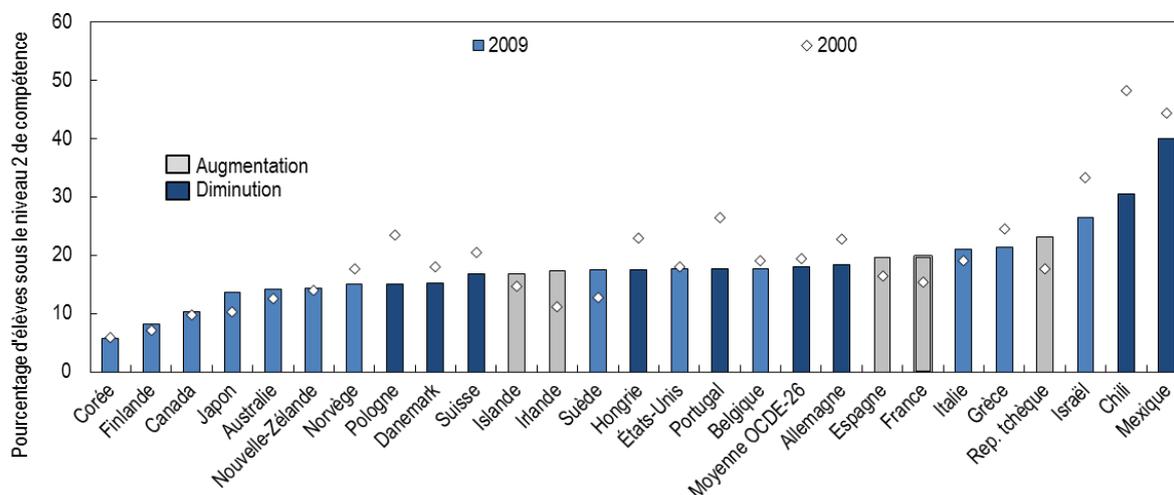


Source : OCDE- Regards sur l'Éducation (2013)

Les jeunes n'ont pas accès à un **système d'éducation de « deuxième chance »** (ni même à l'aide sociale s'ils n'ont pas déjà travaillé deux ans sur les 3 dernières années), et ils ont insuffisamment accès à l'apprentissage (particulièrement pour les sans diplôme). En parallèle, le coût du travail au niveau des bas salaires est encore trop élevé en France pour employer les non-qualifiés.

Toutes les études convergent pour montrer que les **inégalités** et difficultés observées en France naissent dès l'école maternelle, pour ensuite perdurer jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, et bien sûr au-delà. Et pourtant si les dépenses par élève du secondaire sont 21 % plus élevées en France que la moyenne de l'OCDE (10 877 USD contre en moyenne 9 014 USD), celles du primaire où s'enracinent les inégalités sont inférieures de 17 % à la moyenne de l'OCDE (6 622 USD contre en moyenne 7 974 USD).

Graphique VII-2. Pourcentage d'élèves sous le niveau de base en compréhension de l'écrit entre 2000 et 2009



Source : Base de données PISA 2009 de l'OCDE, tableau V.2.2.

Les difficultés sont aussi accentuées par la pratique intensive du **redoublement** dont les études internationales montrent qu'il est à la fois coûteux et inefficace et par un rythme scolaire qui laisse peu de temps au rattrapage pour les élèves en difficulté. Le système français se caractérise notamment par l'une des journées scolaires les plus longues des pays de l'OCDE, en raison de la concentration d'un nombre élevé d'heures d'instruction sur un petit nombre de semaines de cours. Si l'on compare les Pays-Bas et la France, par exemple, alors que les volumes horaires sont à peu près similaires dans ces deux pays, l'année scolaire est étalée sur 40 semaines aux Pays-Bas contre 36 semaines en France et 38 en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, certains points sont encore à améliorer, tout en reconnaissant le succès des grandes écoles, les larges débouchés offerts par les formations courtes, techniques, de type IUT et le passage réussi à plus d'autonomie dans la gestion des universités. Les taux d'échec dans les premiers cycles universitaires demeurent, en effet, trop élevés. Seulement 68 % des jeunes commençant une formation de niveau universitaire obtiennent un diplôme sans réorientation, tandis que 14 % doivent choisir une nouvelle voie avant de réussir et que le reste de ces jeunes (18 %) abandonnent leurs études. 75 % des bacheliers technologiques qui démarrent une formation universitaire n'atteindront pas le niveau de la licence. De même, certaines filières offrent trop peu de débouchés sur le marché du travail. Globalement, un peu plus de 40 % seulement des titulaires d'une licence ou d'un master occupent une position intellectuelle supérieure (cadre, enseignant, chef d'entreprise) cinq ans après l'obtention du diplôme, alors que cette proportion avoisine les 70 % pour les titulaires d'un diplôme d'une école supérieure ou d'un doctorat.

L'université française manque encore de moyens, aussi bien par comparaison avec les autres formations du supérieur que par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. De plus, son financement est essentiellement constitué par des fonds publics, les entreprises et les ménages y contribuant peu. Les inégalités sociales y sont aussi prononcées. La probabilité qu'un adulte âgé de 20 à 34 ans poursuive des études supérieures est plus faible si ses parents ne sont pas diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Dans les pays de l'OCDE, les jeunes adultes dont les parents sont peu instruits ont plus de moitié moins de chances de suivre des études supérieures, compte tenu du pourcentage que représente ce type de ménages dans la population. La probabilité que ces jeunes suivent des études supérieures est de 38 % en France (cette probabilité est supérieure à 50 % dans neuf pays, à savoir au

Danemark, en Espagne, en Irlande, en Islande, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni, en Suède et en Turquie).

Améliorer la qualité de l'enseignement et de la transmission du savoir dans le primaire et le secondaire

Revoir la formation des enseignants du primaire et du secondaire

La formation des enseignants est souvent trop académique en France. La France se singularise, en Europe, par une formation professionnelle qui survient après l'examen d'admission, alors que les formations disciplinaires et professionnelles ont souvent lieu simultanément par alternance. Par contraste, en Finlande, la capacité des enseignants à transmettre le savoir et à adapter leur cours au niveau des élèves fait partie intégrante de la formation dispensée et constitue l'élément-clé expliquant la réussite du système.

Créer des incitations pour amener des enseignants expérimentés à travailler dans les établissements défavorisés

La qualité de l'enseignement a un impact majeur sur les performances des élèves ; or les établissements défavorisés ne sont pas les mieux lotis et ne disposent souvent pas des enseignants les plus expérimentés. Il convient donc d'améliorer la qualité du corps enseignant dans ces établissements : en dispensant une formation spécialisée permettant de doter les enseignants des compétences et connaissances nécessaires pour exercer avec des élèves défavorisés et/ou en difficulté ; en soutenant les équipes de direction et les enseignants à travers la formation continue et les programmes de tutorat ; en leur offrant des conditions de travail à même d'améliorer leur efficacité et de les fidéliser ; et en leur offrant des incitations financières et des perspectives de carrière intéressantes pour les attirer et les convaincre d'y rester.

Les mécanismes de financement des établissements devraient prendre en compte que certains d'entre eux ont besoin de plus de ressources pour mener à bien leur mission éducative : c'est le cas par exemple aux Pays-Bas, où le financement reçu par les écoles est pondéré par le nombre d'élèves défavorisés qu'elles accueillent.

Le Royaume-Uni a mis en place d'importantes primes d'entrée dans la fonction pour attirer les futurs diplômés vers le métier d'enseignant. Des politiques sont mises en place à Shanghai dans ce sens. Les meilleurs enseignants et chefs d'établissement sont affectés dans les établissements les plus difficiles. Plus de 2/3 des pays de l'OCDE ont enfin augmenté la rémunération de leurs enseignants sur la période 2000-2011. En France, le salaire statutaire du primaire ou du secondaire est inférieur à la moyenne de l'OCDE, aussi bien pour les enseignants débutants que pour ceux qui ont 10 ou 15 ans d'expérience professionnelle. Il a, en outre, baissé entre 2000 et 2011 malgré les efforts pour augmenter les enseignants débutants en 2011.

Repenser le temps d'enseignement des enseignants du secondaire

Il n'y a qu'en Corée, en France, en Grèce, en Israël et en République tchèque, que les enseignants donnent au moins 30 % d'heures de cours de plus par an dans l'enseignement primaire par rapport au premier cycle de l'enseignement secondaire. En France, les enseignants du primaire sont, en moyenne et par an, 936 heures devant les élèves, soit 146 heures de plus que la moyenne de l'OCDE de 790 heures. Le constat est bien différent quand on observe le temps d'enseignement devant les élèves au niveau secondaire dans les pays de l'OCDE. En France, les enseignants certifiés ne donnent que 648 heures de cours par an devant les élèves (18 heures sur 36 semaines de cours) aux deux niveaux du secondaire, alors que les enseignants agrégés dispensent 540 heures de cours par an (15 heures sur 36 semaines de

cours). Ces chiffres pour la France sont bien en-deça de la moyenne OCDE et il conviendrait de réfléchir sur l'organisation du temps de travail dans le secondaire car l'organisation actuelle est coûteuse pour le système.

Mieux lutter contre l'échec scolaire

Lutter contre l'échec scolaire dès l'école maternelle

La France présente une bonne structure pour le pré-primaire par rapport à un grand nombre de pays de l'OCDE. C'est en Belgique, en Espagne, en France, en Islande, en Italie, en Norvège et en Suède que les taux de préscolarisation sont les plus élevés à l'âge de 3 ans : plus de 90 % des enfants de cet âge y sont préscolarisés.

Les politiques qui ont pour objet de s'assurer dès la maternelle que tous les élèves atteignent au moins un niveau minimal de compétences à la fin de l'enseignement secondaire sont essentielles pour l'avancement des individus. Recentrer les programmes sur la définition et l'acquisition du socle commun des compétences, et aider les élèves dans l'apprentissage de la lecture dès la dernière année de l'école maternelle, sont des éléments importants pour réduire l'échec scolaire et s'assurer que les difficultés sont traitées dès les premiers apprentissages. L'Allemagne s'est d'ailleurs engagée dans cette voie en 2005–2006 et a défini un socle commun de connaissances et de compétences que tous les élèves doivent acquérir au long de leur scolarité obligatoire.

Limiter le redoublement en allant vers une plus grande individualisation de l'enseignement

En France, à l'âge de 15 ans, 38 % des élèves ont redoublé au moins une fois, contre une moyenne de 13 % dans les pays de l'OCDE. Le redoublement est une pratique non seulement coûteuse – à peu près 2 milliards EUR par an dans l'enseignement obligatoire (ou environ 4% des dépenses annuelles totales à ces niveaux d'éducation) – mais également inefficace pour remédier aux problèmes d'apprentissage à long terme : l'élève qui décroche perd plusieurs mois de son année et reproduit souvent les mêmes erreurs l'année suivante. Enfin, le redoublement contribue à stigmatiser les élèves en difficulté, contribuant au décrochage scolaire.

Il est donc important d'avoir une réflexion sur les mesures qui constituent une alternative au redoublement, notamment en palliant les lacunes à mesure qu'elles sont identifiées durant l'année scolaire par le soutien scolaire, l'aide aux élèves en difficulté, en adaptant les méthodes pédagogiques et les programmes au travail par petits groupes d'élèves, et en sensibilisant les parties prenantes – écoles, parents d'élèves, enseignants, etc., aux implications négatives de cette pratique.

Ceci suppose de donner aux établissements plus d'autonomie qu'à l'heure actuelle pour que leurs responsables puissent, comme dans d'autres pays, ajuster les programmes, les pédagogies, les soutiens et l'évaluation aux besoins spécifiques de leurs élèves. Dans ce but, les chefs d'établissement devraient recevoir une formation leur permettant d'assumer avec succès ces responsabilités. Des critères d'évaluation devraient également être appliqués pour mesurer l'efficacité des politiques mises en place.

Revoir les rythmes scolaires

La semaine de quatre jours est trop courte et fatigante pour les élèves du primaire, comme le montrent toutes les études réalisées sur les biorythmes. De plus, elle ne permet pas aux élèves qui décrochent de rattraper leur retard. La recommandation serait de repasser à une semaine de quatre jours et demi (demi-journée le mercredi matin), de diminuer le volume horaire quotidien et d'envisager de raccourcir les vacances scolaires, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE. Ces changements permettraient d'intégrer plus de souplesse dans l'organisation de la journée scolaire et d'allouer des sessions mieux placées – par rapport, par exemple, à l'heure du déjeuner - au soutien scolaire.

Le gouvernement a d'ailleurs adopté de nouveaux rythmes hebdomadaires pour l'école primaire. Près d'un quart des élèves des écoles primaires publiques sont passés à la semaine de quatre jours et demi en septembre 2013. Il est trop tôt pour juger de l'efficacité de la réforme mais il sera important qu'un comité de pilotage identifie en 2013 les bonnes pratiques dans l'organisation du temps de travail sur 4 jours et demi. Ce comité pourrait produire tout un ensemble de recommandations qui donneront une plus grande efficacité dans la mise en place de ces nouveaux horaires pour l'ensemble des élèves du primaire à la rentrée 2014.

Mettre en place des mécanismes pour encourager les élèves à finir le lycée

Chaque année, en France, quelque 150 000 jeunes sortent du système d'éducation sans diplôme et parmi eux, 40 000 sont « sans qualification », au sens où ils ont interrompu leurs études à la sortie du collège. Pour ces jeunes, il est très difficile d'avoir accès à la formation professionnelle ou de faire valider par un diplôme -comme cela peut être le cas dans de nombreux pays de l'OCDE - leurs acquis de l'expérience. En moyenne dans l'OCDE, le pourcentage de jeunes adultes sans diplôme de 25 à 29 ans qui sont en formation représente 7 %, contre seulement 1 % en France. Cette proportion dépasse 10 % en Allemagne, au Danemark, en Finlande, en Islande, aux Pays-Bas, au Portugal, en Slovénie et en Suède. Pour relever les taux de réussite dans l'enseignement secondaire, d'autres pistes peuvent être étudiées, notamment améliorer la qualité de la formation professionnelle, développer le préapprentissage et veiller à ce que les options générales et professionnelles soient équivalentes (voir chapitre suivant). Il faudrait également renforcer les services d'orientation et de conseil aux élèves, et les cibler tout particulièrement sur les jeunes de milieux défavorisés, et donc plus à risque d'abandonner leurs études, pour les inciter à persévérer.

Encadrer le choix de l'établissement scolaire de façon à prévenir la ségrégation et l'aggravation des inégalités

Bien qu'en France les élèves soient scolarisés dans l'établissement scolaire correspondant à leur lieu de résidence, des mesures ont été prises en 2007 pour assouplir la carte scolaire du secondaire. Plus de 100 000 parents ont demandé une dérogation pour la rentrée 2009, et 72 % des demandes ont été accordées, ce qui représente près de 9 % des entrants. Laisser les parents entièrement libres de choisir un établissement risque d'entraîner une ségrégation des élèves par milieu socio-économique. Il est donc important d'assurer une mixité sociale au sein des établissements, en incitant par exemple les établissements les plus demandés à accueillir des élèves défavorisés.

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

D'importantes disparités d'allocation des ressources demeurent entre les différentes catégories d'établissements d'enseignement supérieur (grandes écoles et classes préparatoires, instituts universitaires de technologie, IUT, sections de techniciens supérieurs, STS et universités). Alors que les universités accueillent l'ensemble des bacheliers, les grandes écoles et les IUT bénéficient d'une plus grande autonomie notamment en terme de sélection à l'entrée, ce qui renforce la dualité du système.

L'approfondissement de l'autonomie des universités en matière de gestion financière, de ressources humaines et d'enseignement (y compris en terme de sélection des étudiants et de fixation des droits d'inscription) permettrait de rendre le système plus efficient. Il importe, dans le prolongement de la Loi relatives aux libertés et responsabilités des universités (LRU) adoptée en 2007, de promouvoir une gestion optimale des ressources tout en encourageant de plus amples partenariats avec le secteur privé et les organismes de recherches. La contribution des entreprises au financement des établissements de l'enseignement supérieur atteint ou dépasse 10 % en Australie, au Canada, en Corée, aux États-Unis, en Israël, au Japon, aux Pays-Bas, en République slovaque, en République tchèque et au Royaume-Uni. Ces

exemples pourraient être utiles à la France. Une telle approche impliquerait de renforcer les compétences managériales au sein des universités.

Il convient aussi de rééquilibrer le financement public des établissements en faveur des universités de façon neutre budgétairement. (voir *Études économiques de l'OCDE* : France 2013).

Une politique de frais d'inscription différenciés et modulés au regard des débouchés d'emploi offerts par les formations, combinée à des aides publiques (bourses, prêts d'études) pourrait aussi contribuer à améliorer l'équité et l'efficacité dans l'enseignement universitaire. Les études de l'OCDE laissent en effet penser que les systèmes d'aide financière aux étudiants qui allient à la fois prêts avec remboursement subordonné au revenu et allocations sous condition de ressources renforcent non seulement en amont l'accès et l'équité dans l'enseignement supérieur, mais permettent également en aval d'améliorer la réussite des étudiants. À titre d'exemple, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont utilisé cette approche pour atténuer l'impact de leurs frais de scolarité élevés, encourager l'accès à l'enseignement supérieur des élèves issus de milieux défavorisés et réduire le risque d'endettement lié aux prêts d'études. Les autres pays de l'OCDE qui proposent des allocations sous condition de ressources et des prêts avec remboursement subordonné au revenu incluent le Chili, les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, même si, dans certains de ces pays, il appartient à l'emprunteur de faire la demande d'un remboursement subordonné au revenu. Dans tous ces pays, les frais de scolarité varient également en fonction du domaine d'études et des débouchés obtenus.

Les efforts pour améliorer les performances de l'enseignement supérieur passent aussi par la nécessité de remédier au cloisonnement et à la complexité du système. La Loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR) promulguée en juillet 2013 vise justement à simplifier le paysage universitaire à travers la constitution de « communautés d'universités », associant plusieurs établissements (universités et grandes écoles) et organismes de recherche qui viendront remplacer les « pôles de recherche et d'enseignement supérieur » (PRES) créés en 2006 (voir aussi Chapitre II). Ce dispositif devrait permettre de dégager des économies d'échelles et de gagner en visibilité internationale, à travers la promotion de pôles multidisciplinaires d'excellence. Il importe en ce sens d'assurer un pilotage efficace des nouvelles mesures et de poursuivre la mise en place d'incitations conduisant à renforcer ces communautés.

Enfin, pour atteindre l'objectif du gouvernement de parvenir à 50 % de diplômés du supérieur dans chaque classe d'âge, il est fondamental de poursuivre les initiatives pour lutter contre l'échec en licence. Des progrès ont été accomplis en matière d'aide à l'orientation, notamment via la création des Bureaux d'aide à l'insertion professionnelles, mais les efforts doivent être poursuivis en amont, afin de remédier au fossé existant entre le secondaire et le milieu universitaire. Certaines dispositions de la Loi ESR vont en ce sens.

Assurer une meilleure transition entre études et marché du travail

En France, comme dans d'autres pays de l'OCDE, un enjeu est de favoriser la transformation de *meilleures* compétences en *meilleurs* résultats économiques et sociaux. La formation professionnelle est un des outils clés pour assurer la transition entre études et marché du travail. Elle fait l'objet du chapitre suivant.

L'OCDE est en train de produire une cartographie des marchés du travail en France, identifiant les niveaux de demande et d'offre de compétences. Cela permettra de recenser les déséquilibres et de mieux orienter la mise en œuvre territorialisée des dispositifs de formation et de développement des compétences. Cet outil de diagnostic fait partie de l'étude sur la création d'emplois de qualité au niveau local (mentionnée plus haut), qui permettra d'identifier comment les systèmes d'éducation, de formation et d'emploi en France peuvent mieux contribuer à améliorer la productivité des entreprises, notamment par le biais d'une meilleure utilisation des compétences. Le rapport qui sera produit fera un benchmark des politiques et pratiques françaises en la matière et les comparera à celles d'autres pays en mettant en exergue les méthodes les plus pertinentes pour la France.

CHAPITRE VIII. AMÉLIORER LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Assurer une formation professionnelle de qualité est déterminant pour bien préparer les jeunes au monde du travail et améliorer les compétences des adultes en cours d'emploi ou à la recherche d'un emploi. Dans de nombreux pays de l'OCDE, dont la France, la formation professionnelle est souvent négligée et marginalisée dans les débats publics, éclipsée par l'importance accordée à la formation initiale générale. Pourtant comme le montre l'exemple allemand, la formation en alternance peut offrir une qualification solide répondant bien aux compétences reconnues sur le marché du travail, jouant ainsi un rôle décisif dans la transition vers le marché du travail. En outre, les politiques de renforcement des compétences des adultes peuvent contribuer de façon significative à pallier ses inégalités économiques et sociales en améliorant les perspectives de carrière des travailleurs les moins qualifiés et en assurant une meilleure adéquation des compétences avec les besoins nouveaux des entreprises. Ces politiques ont un rôle majeur à jouer dans le renforcement de la productivité et de la compétitivité de la France.

L'importance de cet enjeu pour la France a été confirmée par la récente évaluation des compétences des adultes (PIAAC) de l'OCDE. Cette étude a montré que les compétences en littératie et en numératie des Français se situent parmi les plus basses des 24 pays participant à l'évaluation. L'étude a montré aussi que les employeurs français comptent parmi ceux qui utilisent davantage les compétences en numératie des travailleurs.

En 2012, la dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage s'est élevée à 32 milliards EUR, soit 1,6 % du PIB (autant que les allocations chômage versées sur une année). 42 % de ces dépenses de formations sont utilisés pour les actifs occupés du secteur privé, 25 % pour les jeunes, 20 % pour les agents du secteur public et seulement 12 % pour les demandeurs d'emploi (voir Projet de loi de finances pour 2013-Formation Professionnelle).

La réforme du système de formation continue, initiée en 2009 avec la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, suivie en 2011 par la loi pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels (loi Cherpion) est une première réponse pour renforcer la formation professionnelle. Le gouvernement invite désormais les partenaires sociaux à poursuivre la réflexion, les conviant à une négociation sur la formation professionnelle pour la sécurisation des personnes et la compétitivité des entreprises. L'objectif est de recentrer la formation sur les jeunes et les chômeurs, et pourrait aboutir à une nouvelle loi sur la formation professionnelle d'ici la fin de l'année. La réforme de la formation professionnelle initiée en juillet 2013, avec notamment la création du **compte individuel formation** (CIF), doit avoir pour objectif d'élargir les possibilités de formation pour les salariés et les demandeurs d'emploi, et en priorité les moins qualifiés d'entre eux.

Diagnostic des compétences des adultes et des besoins des entreprises

L'évaluation de l'OCDE des **compétences des adultes (PIAAC)** a identifié un écart important des compétences entre générations, mais aussi en fonction du niveau de formation, d'origine sociale et de pays de naissance des adultes âgés de 16 à 65 ans. Les différences de compétences entre générations sont assez marquées par comparaison avec les autres pays, les mauvaises performances de la France étant en bonne partie imputables aux résultats des 45-65 ans, tandis que les 16-44 ans obtiennent des scores plus proches de la moyenne (bien que toujours inférieurs à cette dernière).

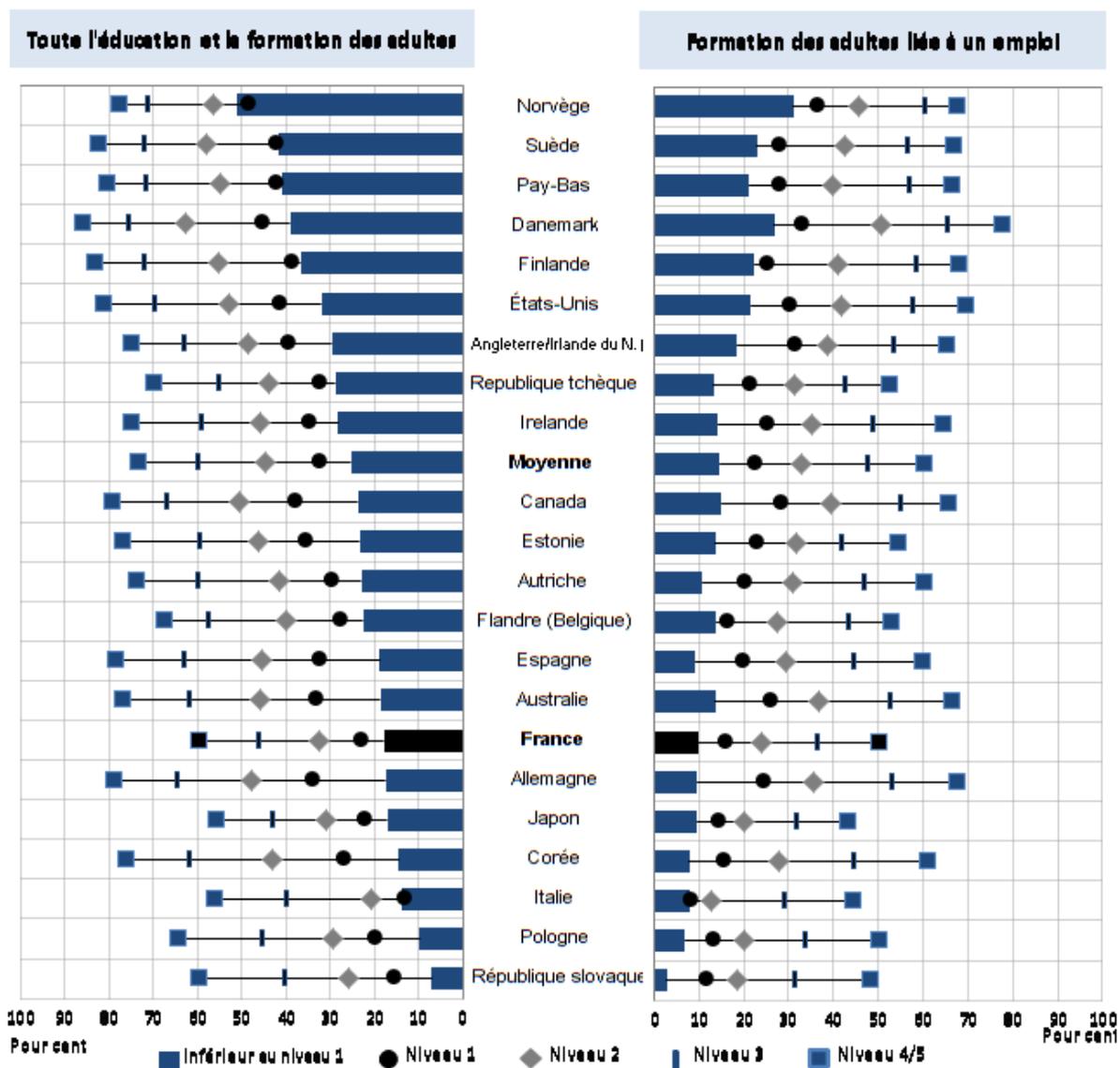
Les différences de résultats en fonction du niveau de formation sont aussi parmi les plus marquées des pays participants. Alors que les résultats des individus qui n'ont pas terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire se situent 14 points en dessous de la moyenne OCDE, ceux des diplômés de l'enseignement supérieur sont très proches de cette moyenne.

L'étude montre aussi que dans le cadre professionnel, les travailleurs français lisent, résolvent des problèmes complexes et utilisent les TIC à une fréquence inférieure à la moyenne des pays participant à l'évaluation. En revanche, l'utilisation de l'écriture et, davantage encore, de la numératie dans le cadre professionnel est plus fréquente qu'ailleurs.

En général, le bas niveau de compétences et leur faible utilisation dans le cadre professionnel signifient que le décalage entre ces deux variables est relativement peu important par rapport à la moyenne des pays participant à l'évaluation. Le taux de sur-compétence en littératie – le pourcentage de travailleurs ayant des compétences supérieures à celles requises par leur poste – est de 6,7 %, contre une moyenne de 10,3 %. En revanche, le taux de sous-compétence en littératie – le pourcentage de travailleurs ayant des compétences inférieures à celles requises par leur poste – s'établit à 3,6 %, un résultat très proche de la moyenne.

Dans ce contexte, l'importance d'un système de formation efficace et accessible aux adultes avec des compétences moins développées prend de l'ampleur. Les travailleurs peu qualifiés ont plus de risque de perdre leur emploi, mais ils sont aussi moins demandeurs de programmes de formation. Dans tous les pays, il y a une forte corrélation entre la participation à l'éducation des adultes et le niveau de compétence en littératie. Les adultes peu qualifiés se trouvent ainsi piégés dans un cercle vicieux: ils tirent moins de bénéfices de l'offre de formation et leurs compétences se détériorent au fil du temps - ce qui rend leur participation à de nouvelles activités de formation d'autant plus difficile. Malgré une dépense assez élevée en faveur de la formation professionnelle, le pourcentage des adultes avec de faibles compétences qui sont en formation est parmi les plus bas des pays étudiés dans l'évaluation PIAAC (graphique VIII-1).

Graphique VIII-1 Pourcentage d'adultes ayant suivi une formation pendant l'année qui a précédé l'enquête, par niveau de compétence à l'écrit



Les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage d'adultes ayant obtenu une note inférieure au Niveau 1 de compétence à l'écrit pendant l'année qui a précédé l'enquête.

Source : Évaluation des compétences des adultes (PIAAC) (2013).

Renforcer la formation professionnelle initiale

Environ 150 000 jeunes sortent du système scolaire chaque année sans diplôme et, parmi eux, 40 000 sont « sans qualification », au sens où ils ont interrompu leurs études à la sortie du collège ou au cours de la première année de formation professionnelle (chapitre précédent). Les dispositifs de formation professionnelle initiale connaissent des taux d'abandon plus élevés que dans l'enseignement général.

L'insertion professionnelle est ensuite particulièrement délicate pour ces jeunes : selon les *Regards sur l'éducation* (2013), en 2011, 72 % des jeunes déscolarisés de moins de 20 ans étaient sans emploi ou inactifs, contre 57 % en moyenne dans les 34 pays Membres de l'OCDE. Ces jeunes ont une faible

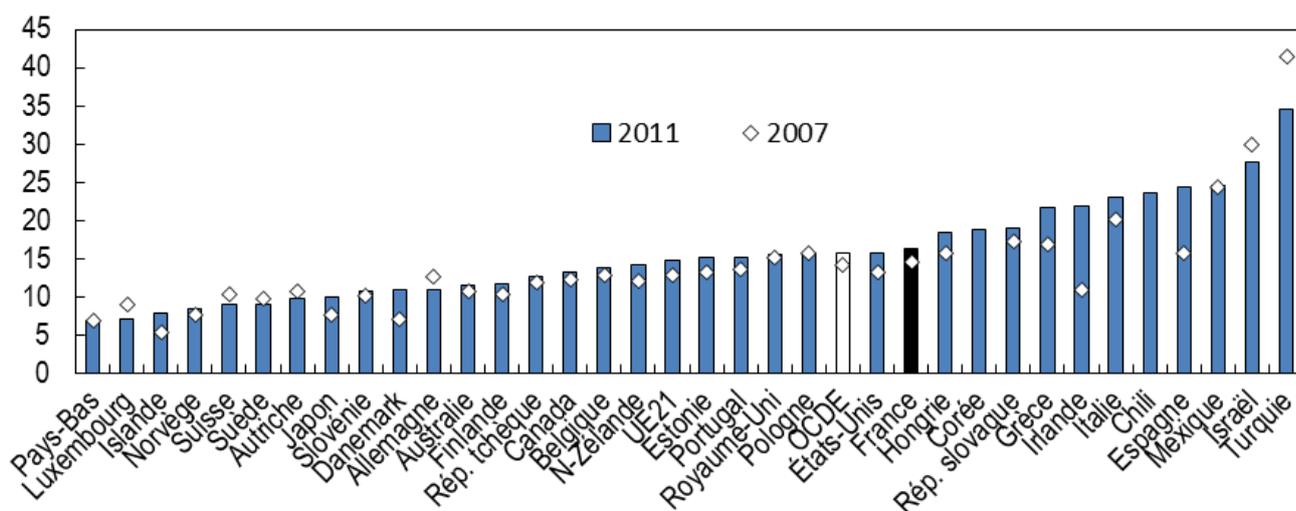
probabilité de réintégrer une formation et de finir leurs études. Les écoles de la deuxième chance (E2C), destinées aux jeunes de 18 à 25 ans sans diplôme et sans qualification professionnelle, permettent à 60 % des jeunes ayant terminé ce cycle de formation d'accéder à un emploi (CDI ou CDD), à un contrat de professionnalisation ou de s'orienter vers une formation qualifiante ou diplômante. En 2012, elles ont accueilli 13 036 jeunes. Néanmoins le taux d'abandon est élevé (19 %), rendant ce dispositif coûteux et difficile à étendre à l'ensemble des jeunes sans qualification.

Le pourcentage de jeunes adultes de 25 à 29 ans en formation est aussi relativement faible : 5 % France contre 16 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et plus de 20 % au Danemark, en Finlande, en Islande, en Israël, aux Pays-Bas, en Slovénie et en Suède qui favorisent davantage la reprise des études chez les adultes. La proportion des jeunes sans qualification en formation entre 25 et 29 ans est de seulement 1 % contre 7 % pour la moyenne de l'OCDE.

Au total, 16,4 % des jeunes de 15-29 ans ne sont ni en emploi, ni en éducation, ni en formation (NEET) et cette proportion, qui était de 14,0 % en 2008, a augmenté durant la crise (graphique VIII-2). À titre de comparaison, seuls 11,0 % des 15-29 ans étaient dans cette situation en 2011 en Allemagne.

Graphique VIII-2 Augmentation de la part des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET)

Pourcentage de la population âgée de 15 à 29 ans^a, 2007-2011^b



a. Jeunes âgés de 15 à 24 ans pour l'Australie et le Japon.

b. T2 2007- T2 2012 pour l'Australie et T1 2012 pour le Japon.

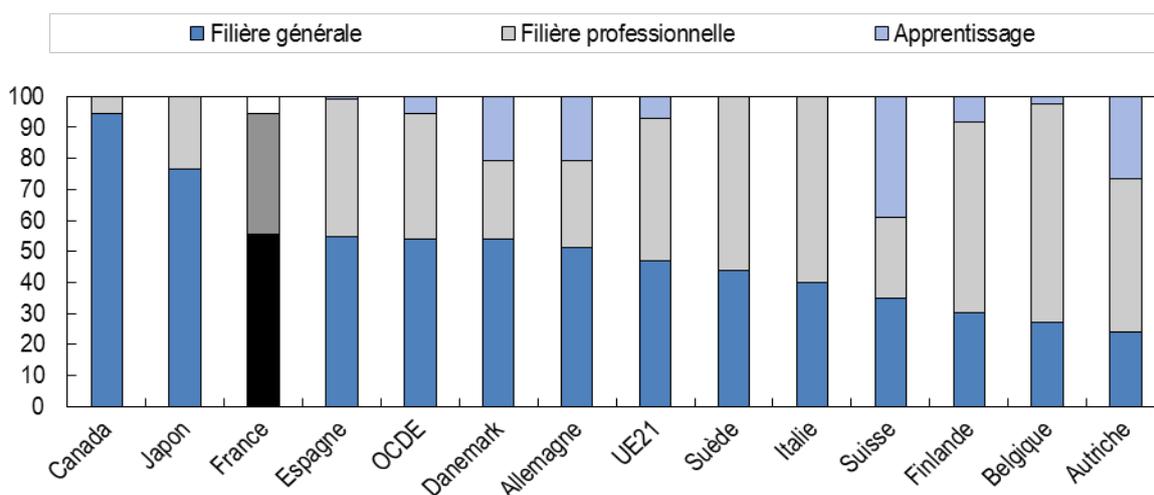
Source : Estimations de l'OCDE fondées sur les enquêtes nationales auprès de la population active et Eurostat, tableau de bord des indicateurs sur la jeunesse.

Les principales faiblesses de la voie professionnelle concernant le secondaire.

En France, les élèves suivent un programme commun jusqu'à l'âge de 16 ans, après quoi ils s'orientent vers les filières générales ou professionnelles. En 2011, un peu moins de la moitié des élèves du secondaire suivaient une filière professionnelle. L'orientation des élèves est vécue négativement, le choix des études se faisant largement par défaut. Au lycée, la voie générale est considérée comme une filière « de prestige » par rapport à la voie professionnelle. Les élèves les plus faibles sont orientés presque systématiquement vers les spécialités professionnelles les moins demandées, souvent dans le tertiaire, qui ont des places disponibles dans les lycées professionnels mais qui correspondent très rarement à leurs vœux.

En outre, la voie professionnelle dans le secondaire se passe trop au lycée et pas assez en entreprise. Moins de 5 % des élèves suivant une voie professionnelle sont en apprentissage, contre plus de 20 % en Suisse, en Autriche, en Allemagne et au Danemark (graphique VIII-3). Le développement récent de l'apprentissage (encadré VIII.1) s'est de plus fait essentiellement par l'accès des jeunes déjà diplômés. Il s'est surtout développé, ces dernières années, dans l'enseignement supérieur. Alors que le nombre d'apprentis a presque doublé en vingt ans, celui des moins qualifiés est resté stable.

Graphique VIII-3 Répartition (en %) des effectifs scolarisés dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, 2011



Source : OCDE (2013), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE, Paris.

Dans l'enseignement supérieur la tendance à la professionnalisation va dans la bonne direction. A travers la coexistence de filières courtes (Brevet de technicien supérieur – BTS - et Diplôme universitaire de technologie - DUT) et de filières longues (Licence professionnelle et Master professionnel), la professionnalisation des études supérieures répond bien aux besoins des entreprises et rencontre un réel succès auprès des étudiants.

Encadré VIII-1. L'apprentissage en entreprise en France

Le **contrat d'apprentissage** est destiné aux jeunes de 16 à 25 ans ayant satisfait à l'obligation scolaire. L'apprenti suit une formation générale, théorique et pratique, en vue d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme de l'enseignement professionnel ou technologique, un titre d'ingénieur ou un titre répertorié. Il perçoit un salaire calculé en fonction de son âge et de son ancienneté dans le dispositif. Les employeurs bénéficient de différentes aides : exonération, totale ou partielle, de cotisations sociales, indemnité compensatrice forfaitaire versée par la Région, crédit d'impôt, etc. Le jeune est obligatoirement suivi par un maître d'apprentissage qui a pour mission de contribuer à l'acquisition par l'apprenti des compétences nécessaires à l'obtention du titre ou du diplôme préparé.

Le **contrat de professionnalisation**, mis en place en 2005 par les partenaires sociaux, s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans mais également aux demandeurs d'emploi et aux bénéficiaires de certaines allocations ou contrats. Son objectif est de leur permettre d'acquérir une qualification professionnelle ou de compléter leur formation initiale par une qualification complémentaire en vue d'accéder à un poste déterminé dans l'entreprise. Ce contrat ouvre droit selon certaines conditions à une exonération de cotisations patronales d'assurances sociales (assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse-décès).

Il faudrait pourtant faire en sorte que la professionnalisation du supérieur en France profite aussi aux bacheliers professionnels et non avant tout aux bacheliers généraux. Alors que les contrats d'apprentissage s'adressent surtout aux hommes peu qualifiés, les contrats de professionnalisation s'adressent peu aux jeunes sans qualification : en 2011, la proportion de jeunes non qualifiés parmi les jeunes en contrat de professionnalisation n'était que de 6 %. 75 % des jeunes de moins de 26 ans recrutés en contrat de professionnalisation en 2011 avaient au moins le niveau baccalauréat (contre 37 % des jeunes entrés en contrat d'apprentissage).

Les enseignements des expériences étrangères

Les examens de l'OCDE – Apprendre pour le monde du travail (2008-2010) (encadré VIII-2) et Apprendre au-delà de l'école (2011-2013) – soulignent que les programmes de formation professionnelle de qualité doivent concilier deux impératifs : doter les élèves d'un ensemble de compétences professionnelles très concrètes, les rendant immédiatement employables et productifs et facilitant leur entrée dans la vie active, mais aussi leur inculquer un ensemble plus large de compétences transférables (comme la compréhension de l'écrit et la maîtrise des chiffres, l'aptitude au travail en équipe, le sens de la communication, la flexibilité et la capacité à acquérir de nouvelles compétences).

Les pays dits d'apprentissage (Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suisse) ont le mieux réussi à assurer, avec l'aide des partenaires sociaux, une formation de qualité à tous en agissant bien en amont. Ainsi, l'Allemagne organise des formations de préapprentissage pour les jeunes qui ont de faibles compétences scolaires, et les accompagne afin qu'ils n'échouent pas dans l'obtention d'une qualification. Il existe, en effet en Allemagne, depuis 2005, un socle commun de connaissances et de compétences que les élèves de toutes les filières doivent acquérir durant leur scolarité obligatoire.

Encadré VIII-2. Recommandations de « Formation et emploi : relever le défi de la réussite » (2010)

L'examen « Apprendre pour le monde du travail » (2008-2010) visait à combler l'écart entre l'instruction et l'emploi, en cherchant à savoir comment améliorer la réactivité des programmes de formation professionnelle des jeunes face aux demandes du marché du travail. Des examens des politiques nationales ont été menés dans dix-sept pays. Le rapport comparatif « Formation et emploi : relever le défi de la réussite » émet des recommandations sur cinq sujets différents :

Thème 1 : Transmettre le bon éventail de compétences pour le marché du travail.

En pratique, cela consiste à réfléchir au coût de la formation et à le répartir entre État, entreprise et étudiant en fonction des bénéfices obtenus par chacun ; offrir des formations qui prennent en compte à la fois les préférences des élèves et les besoins des employeurs, notamment en proposant des formations en entreprise et en se dotant de mécanismes de planification et d'incitation ; impliquer employeurs et syndicats dans l'élaboration des programmes ; ne pas délaissier les compétences générales (en calcul, lecture et écriture), gage de mobilité dans le déroulement de la carrière.

Thème 2 : Réformer les services d'orientation professionnelle afin que tous les élèves puissent obtenir des conseils utiles.

Il s'agit de réfléchir à la profession de conseiller d'orientation et à son lien avec le monde du travail (profession distincte de celle de psychologue scolaire) ; mettre à disposition des élèves des conseils et des services qui évoluent avec les changements du monde du travail ; mettre en place une base indépendante, donnant des conseils objectifs et fiables sur les carrières et les cursus ; développer des partenariats avec les employeurs ; veiller à ce que les services d'orientation professionnelle soient correctement évalués.

Thème 3 : S'assurer que les enseignants et les formateurs ont une solide expérience professionnelle et qu'ils ont reçu une préparation, notamment pédagogique.

Pour cela il faut recruter suffisamment de formateurs et leur permettre d'actualiser leur connaissance des besoins des entreprises, en favorisant le travail à temps partiel en entreprise des formateurs ; faciliter le recrutement de professionnels au sein du corps enseignant ; fournir une formation pédagogique aux formateurs ; encourager les échanges et les partenariats entre les établissements et les entreprises.

Thème 4 : Exploiter pleinement la formation en entreprise.

Pour rendre le plus profitable possible les formations qui se déroulent en entreprise (stage, apprentissages, alternance, etc.), il faut s'assurer que les dispositifs permettent l'implication des élèves comme des employeurs, garantir la qualité de la formation, équilibrer le temps passé en entreprise et celui passé dans les établissements scolaires.

Thème 5 : Soutenir le système de formation professionnelle initiale avec des outils encourageant la participation des principaux acteurs et permettant d'obtenir des informations en vue de renforcer la transparence.

Ainsi les dispositifs doivent pouvoir faire participer les employeurs et les syndicats à la définition et à la mise en œuvre des mesures. L'adoption de cadres de certification et d'évaluation nationaux permet d'assurer la qualité et la cohérence de l'offre de formation. Il est aussi important de collecter, analyser et diffuser des données relatives à l'insertion sur le marché du travail des diplômés.

Des avancées récentes qui doivent être poursuivies

Les aides à l'embauche de jeunes en alternance (dont le « zéro charge apprenti ») se sont succédées, ces dernières années. Le plan de mobilisation pour l'emploi des jeunes avait mis en place, en avril 2009, trois aides qui se sont appliquées aux embauches en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation conclues jusqu'à la fin de l'année 2010. Une nouvelle aide temporaire sous forme d'exonération de cotisations a ensuite été instituée et s'est appliquée aux embauches d'alternants réalisées de mars 2011 jusqu'au 30 juin 2012. De plus, pour augmenter les places dans les entreprises, un système de « bonus-malus » a été introduit en 2011 et renforcé en 2012. Le quota d'alternants dans les entreprises d'au moins 250 salariés est ainsi passé de 3 à 4 % et passera à 5 % en 2015. Lorsqu'il n'est pas respecté, l'entreprise est redevable de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA). À titre de « malus », le taux de la CSA est modulé en fonction des efforts de l'entreprise en matière d'alternance. Quant au « bonus », il s'applique aux entreprises de 250 salariés et plus dont le nombre d'alternants dépasse le quota de 4 %.

Pourtant, la formation en alternance a donné des signes de faiblesse en 2012, du fait notamment de la crise sur le marché de l'emploi. Sur le premier semestre, le nombre de contrats a baissé de 6 % par rapport à la même période de l'année précédente, avec 106 446 contrats contre 113 313. Même avec la fin au 30 juin du dispositif « zéro charge apprenti » s'appliquant à toute embauche d'un alternant supplémentaire dans les entreprises de moins de 250 salariés, il n'y a pas eu de surcroît d'embauches lors du dernier mois d'application.

Il est par ailleurs essentiel de rééquilibrer ces dispositifs en faveur des jeunes qui en ont le plus besoin, les non-qualifiés. C'est pourquoi, parallèlement à la promotion d'un plus grand nombre de places en alternance, il est important que la France développe plus de dispositifs qui préparent les jeunes non qualifiés à l'apprentissage. Ainsi, il faudrait opérer un pilotage étroit du dispositif d'initiation aux métiers en alternance (Dima) introduit dans la loi « Cherpion » sur le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels du 28 juillet 2011, dont l'accès a été élargi à de nouveaux types d'emploi (notamment à l'intérim) et aux élèves ayant accompli la scolarité du collège abaissant ainsi l'âge requis pour entrer en apprentissage. Il s'agirait également d'apporter un ciblage sur les jeunes sans qualification dans les projets en faveur de l'alternance dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA) issu du Grand Emprunt de 2010. L'appel à projets est ouvert jusqu'à fin 2014 et le programme est doté d'une enveloppe globale de 500 millions EUR.

Le gouvernement proposera par ailleurs dès septembre 2013 une consultation des partenaires sociaux, des acteurs territoriaux et des organismes consulaires sur le développement de l'alternance avant d'arrêter des dispositions législatives fin 2013. Un objectif est de créer un « contrat d'apprentissage avec embauche ». Une expérimentation sera aussi lancée en septembre sur une dizaine de territoires pour prévenir les ruptures de contrat d'apprentissage auprès de jeunes en difficulté d'insertion.

Pour continuer à renforcer la formation professionnelle initiale l'OCDE recommande plus particulièrement de:

- **Former les jeunes à un métier, sans oublier l'importance des compétences générales.** En France, comme dans la majorité des pays de l'OCDE, de plus en plus d'emplois exigent des compétences générales solides. Comme les secteurs et les technologies évoluent rapidement, l'aptitude à apprendre est cruciale, et les employeurs apprécient beaucoup les compétences générales sur lesquelles elle s'appuie. Certains élèves des filières professionnelles présentent de très graves lacunes à ce niveau qui les handicapent lourdement.
- **Rénover le fonctionnement de l'orientation dans l'enseignement secondaire et mieux articuler orientation scolaire et orientation professionnelle.** Les collégiens, les apprentis et les lycéens devraient être mieux informés des nombreuses spécialités professionnelles et des passerelles existantes, afin de mieux élaborer leur parcours scolaire et professionnel.
- **Accorder la priorité aux contrats en alternance pour les jeunes sans diplôme en ciblant les aides** sur ce public et en développant le préapprentissage pour permettre aux jeunes sans qualification d'être prêts et motivés pour l'apprentissage.
- **Donner plus d'accès aux bacheliers professionnels aux filières courtes du supérieur (BTS - et DUT).**

Améliorer la formation professionnelle continue

L'accès à la formation professionnelle en cours d'emploi est inégalitaire. Pourtant, offrir à chaque individu une « seconde chance à la qualification » permet de corriger par la formation professionnelle continue les inégalités héritées de l'école. En 2007, 35 % des adultes âgés de 25 à 64 ans ont participé à des activités formelles et/ou informelles de formation. Ce pourcentage est inférieur à la moyenne de l'OCDE de 40 %. De plus, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, loin de corriger les inégalités d'origine, le système de formation professionnelle continue de les creuser : ceux qui ont de faibles qualifications de base ont beaucoup moins de chances de poursuivre leur formation dans leur vie adulte. L'examen, en 2009, de l'OCDE *Des emplois pour les jeunes pour la France* a notamment souligné que le taux d'accès à la formation professionnelle continue des 20-29 ans est trois fois plus élevé pour les diplômés de l'enseignement supérieur que pour les jeunes sans diplôme du même âge. Pourtant, une seconde chance est indispensable pour ceux qui n'ont pas acquis l'instruction et les compétences fondamentales, via la formation continue et aussi les dispositifs de validation des acquis de l'expérience.

L'étude de l'OCDE *La création d'emplois en France: accroître l'impact des politiques de l'emploi et de la formation*, publiée en septembre, montre aussi que l'offre existante de formation est éclatée sans être toujours adaptée, du point de vue des besoins des publics (manque de formations de base dans certaines zones géographiques), des entreprises (pénuries de main d'oeuvre dans certaines qualifications), ou du point de vue des débouchés potentiels (excès d'offre sur certaines professions/qualifications).

De bonnes pratiques sont néanmoins à noter : en région Rhône-Alpes, les achats de formation se font conjointement notamment par la mise en place d'un accord de coopération entre l'État, le Conseil régional et la direction régionale de Pôle Emploi. Des Contrats Territoriaux Emploi Formation (CTEF) ont été mis en place avec 27 zones Territoires Emploi Formation (voir encadré X). Chaque territoire élabore

annuellement un diagnostic partagé et définit une stratégie (enjeux et objectifs). Ceci a permis d'améliorer la lisibilité de l'offre de formation mobilisable.

Encadré VIII-3. Les Contrats Territoriaux Emploi Formation (CTEF), Lyon

Depuis un an en région Rhône-Alpes, le SPE a confondu ses instances avec celles de la Région, aboutissant à un découpage de la Région en 27 Zones Territoires Emploi Formation régies par autant de Contrats Territoriaux Emploi Formation (CTEF). Conduite en partenariat entre la Région, l'État et les partenaires sociaux, la démarche a pour principaux objectifs de :

- articuler politiques de formation, de développement économique et d'aménagement du territoire
- agir en proximité des publics et des entreprises pour mieux répondre aux problématiques de qualification et de recrutement ;
- responsabiliser les acteurs territoriaux de l'emploi et de la formation dans l'identification des enjeux et l'élaboration des réponses ;
- trouver les articulations nécessaires entre les moyens de la Région et ceux des autres financeurs de l'emploi et de la formation, en premier lieu l'Etat et les partenaires sociaux

Chaque territoire élabore annuellement un diagnostic partagé et définit une stratégie, ses enjeux et ses objectifs. Des plans d'actions annuels déclinent cette stratégie. Ils permettent la mobilisation des moyens de la Région (moyens territorialisés à travers l'enveloppe financière ou non), de l'Etat et des autres partenaires emploi-formation (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées, Conseils Généraux, Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi...).

Source : <http://www.territoires.rhonealpes.fr/> et rapport OCDE LEED *La création locale d'emplois en France: accroître l'impact des politiques de l'emploi et de la formation (2013)*.

Il y a aussi très peu de coordination sur le terrain vis-à-vis des entreprises. Différentes agences et organisations entrent en compétition pour faire valoir leurs candidats à l'embauche ou leur offre de formation. Afin d'éviter des sollicitations multiples, ou au contraire l'absence totale de contacts, il serait souhaitable de coordonner les initiatives et prospections existantes (à tous les niveaux) en partageant les fichiers.

Une démarche mieux coordonnée pourrait non seulement mieux répondre à la demande des entreprises mais aussi les aider à prévoir leurs besoins de compétences et à mieux utiliser celles-ci, ce qui pourrait améliorer la productivité. Les démarches pour aider les entreprises à mieux utiliser les compétences sont particulièrement importantes dans les zones où une forte proportion des emplois n'est pas d'une bonne qualité. Dans certaines régions, en effet, les employeurs emploient surtout des individus peu qualifiés et faiblement rémunérés, contribuant ainsi à une faible demande de compétences qui porte préjudice à la productivité de l'économie locale.

Le Programme LEED de l'OCDE a élaboré un outil de diagnostic statistique qui aide à comprendre les différences entre les marchés du travail locaux, que ce soit sur le plan de l'offre ou de la demande de compétences. Selon cette méthodologie, les économies locales peuvent être caractérisées de quatre manières différentes: des régions présentant un équilibre à faible niveau de compétences et faible niveau de productivité, des régions présentant des écarts et des pénuries de compétences, des régions présentant un surplus de compétences et enfin, des régions présentant un équilibre à haut niveau de

compétences et de productivité. En utilisant cet outil, l'OCDE a produit une cartographie des marchés du travail en France qui être utile pour identifier les zones où des efforts sont particulièrement requis pour favoriser l'utilisation des compétences dans les entreprises afin d'accroître la productivité. La collaboration avec les entreprises nécessite non seulement une excellente coopération sur le terrain mais aussi de solides capacités qui ne sont pas présentes partout. On pourra également contribuer à cet objectif en favorisant les groupements et associations d'employeurs (surtout dans les cas de prédominance de petites entreprises).

L'efficacité du système de formation des adultes doit être renforcée et la participation des chômeurs et adultes ayant de faibles qualifications de base encouragée

Sur l'ensemble de l'année 2011, 20,3 % des chômeurs au sens du BIT ont débuté une formation, soit 0,7 point de moins qu'en 2010 (Dares, 2013). Selon une enquête menée en 2009 par la Dares auprès de demandeurs d'emploi ayant débuté une formation en 2006, 38 % étaient en emploi un mois après la fin de leur formation, 56 % six mois après et 64 % dix-huit mois après. Les retours à l'emploi restent néanmoins fragiles : dans les deux ans qui suivent la fin de la formation, 68 % des demandeurs d'emploi formés qui avaient accédé à un emploi l'ont quitté. Par ailleurs, 15 % n'avaient pas retrouvé d'emploi dans les deux ans suivant la fin de leur formation. Ces résultats contrastés en termes de retour à l'emploi invitent à renforcer les modalités d'orientation et d'accompagnement des chômeurs formés afin qu'ils n'échouent pas dans l'obtention d'une qualification.

Parallèlement, chaque année, un grand nombre de demandes de formation des chômeurs ne sont pas satisfaites. La formation des demandeurs d'emploi ne représente en 2010 que 12,5 % de la dépense totale de formation. Or le chômage est une période qu'il faudrait pouvoir mettre à profit pour se former lorsque c'est nécessaire. L'activation des demandeurs d'emploi est, par ailleurs, également essentielle dans les pays où le système d'assurance chômage est très protecteur. Pour cela il faudrait notamment augmenter les moyens dévolus à la formation des demandeurs d'emploi et les mettre en œuvre dans une logique de droits et devoirs. Depuis 2009, un Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels a été créé. Il est destiné à financer la formation des demandeurs d'emploi et des salariés les moins qualifiés et mériterait d'être abondé.

La réforme de la formation professionnelle initiée en juillet 2013, a fixé pour objectif de permettre qu'un chômeur sur deux se voit proposer une formation dans un délai de deux mois après la perte de son emploi.

Il faudrait également inciter davantage les entreprises à former les salariés les moins qualifiés. Celles-ci financent environ 42 % de l'ensemble des dépenses de formation en France en 2010, soit 13 milliards EUR, dont 11 milliards pour les adultes. Les employeurs disposent de deux moyens pour s'acquitter de leur participation au développement de la formation professionnelle continue : le financement direct d'actions de formation au bénéfice de leurs salariés (formations en interne ou auprès de prestataires de formation) ou le versement à un OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés). Or ce système consistant à « former ou payer » conduit souvent à former des salariés déjà qualifiés. La création d'un système plus incitatif et redistributif pourrait être envisagée, peut-être à l'aide de subventions en faveur des salariés les moins qualifiés, elles-mêmes financées par des contributions des entreprises.

L'usage du droit individuel à la formation (DIF) se diffuse toujours lentement: en 2010, 6,4 % des salariés en ont bénéficié, contre 6,2 % en 2009 et 5,5 % en 2008. De récentes réformes devraient permettre d'élargir cette possibilité de formation pour les salariés et les demandeurs d'emploi, avec notamment la portabilité du DIF instituée par la loi de novembre 2009 et très récemment la décision de création d'un compte personnel de formation visant à favoriser l'accès à la formation professionnelle tout au long de la vie. Chaque personne pourra disposer dès son entrée sur le marché du travail d'un compte personnel de formation dont les modalités de mise en œuvre ne sont pas encore connues. Améliorer l'accès des personnes les moins qualifiées à la formation est ici également un enjeu majeur.

Il faudrait renforcer, en outre, l'accès aux diplômes et à l'ensemble des certifications professionnelles par d'autres voies, notamment par la validation des acquis de l'expérience (VAE), comme l'a opéré le secteur sanitaire et social qui s'est engagé depuis 2002 dans une démarche de professionnalisation mobilisant largement la VAE et qui représente désormais un tiers des candidats. La validation des acquis de l'expérience étant trop peu utilisée, un groupe de travail interministériel a été créé pour examiner les moyens d'en élargir l'accès et fluidifier l'accès à la certification.

La réforme du réseau des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) et leur inscription dans une démarche de performance et de reporting accru, a permis de créer des grands organismes de branche plus à même de coordonner les politiques de formation des branches. Néanmoins, la gestion des opérateurs privés de formation devrait être rendue plus transparente, à l'aide d'appels d'offres transparents et de contrats incitatifs qui fassent dépendre la rémunération du profil de la personne formée et de la réalisation d'objectifs mesurables. L'impact des formations devrait être systématiquement mesuré et rendu public afin de mieux orienter les choix des financeurs. Sur ce point, les exemples de l'Australie et des Pays-Bas mériteraient d'être étudiés. Enfin, des incitations plus fortes devraient être mise en place afin que les entreprises forment en priorité les salariés les moins qualifiés.

Au total, pour continuer à renforcer la formation professionnelle continue, l'OCDE recommande de :

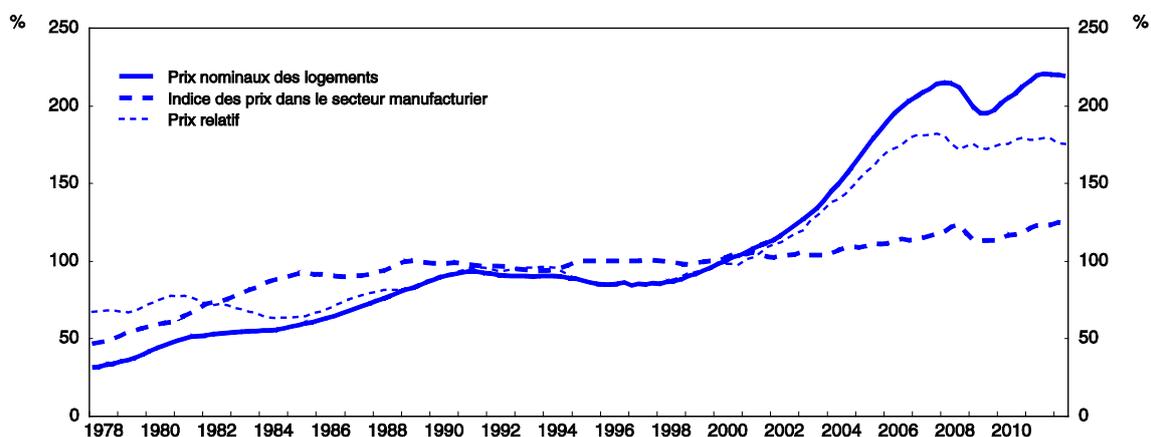
- **Créer un droit différé à la formation professionnelle pour les jeunes sortis du système scolaire** sans maîtriser les savoirs de base, sans qualification et/ou sans diplôme. Les jeunes en décrochage scolaire devraient pouvoir acquérir au minimum les savoirs de base au cours de leur vie professionnelle par l'instauration d'un droit différé à la formation, financé principalement par les fonds collectés auprès des entreprises pour la formation professionnelle et dans le cadre du contrat de professionnalisation.
- **Augmenter les moyens dévolus à la formation des demandeurs d'emploi dans une logique de droits et devoirs.** Le chômage est une période qu'il faut pouvoir mettre à profit pour se former lorsque c'est nécessaire. L'activation des demandeurs d'emploi est, par ailleurs, également essentielle dans les pays où le système d'assurance chômage est très protecteur. Les fonds alloués à la formation professionnelle devraient être plus amplement dirigés vers les demandeurs d'emploi.
- **Améliorer l'efficacité du système de formation professionnelle des adultes en évaluant de manière systématique l'impact des formations et en ciblant davantage l'effort sur les salariés les moins qualifiés.** Un système d'évaluation systématique des formations professionnelles devrait être mis en place ; le système actuel « former ou payer » mériterait d'être revu afin de créer plus d'incitations à former les salariés les moins qualifiés lorsque c'est nécessaire.
- **Créer un système d'information unique sur les programmes de formation et mieux impliquer les entreprises.** Un outil, qui devrait être accessible facilement (sur internet) devrait répertorier les formations, les dispositifs de politique de l'emploi et de soutien au développement économique disponibles dans une Région ou un territoire. Un tel dispositif devra aussi permettre d'améliorer la coordination avec les programmes de formations des entreprises.

CHAPITRE IX. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU LOGEMENT

Une réallocation de ressources vers le secteur de la construction peut pénaliser la compétitivité des entreprises

Au-delà de son impact sur le pouvoir d'achat et les inégalités, l'augmentation des prix immobiliers peut peser sur la compétitivité des entreprises. L'expansion du secteur de l'immobilier semble avoir effectivement contribué à la performance relativement médiocre des exportations françaises au cours des dix dernières années. Selon Égert et Kierzenkowski (2010)¹⁶, la forte rentabilité du secteur de la construction, alimentée par la hausse des prix des logements, aurait détourné des activités d'exportation une partie des ressources en capital et en main-d'œuvre dans plusieurs pays dont la France. Dans les années 2000, en France comme dans plusieurs autres pays, les prix des logements ont fortement augmenté par rapport aux prix à la production dans le secteur manufacturier (voir le graphique IX-1). Des études empiriques réalisées sur les pays de l'OCDE confirment qu'une augmentation des prix de l'immobilier peut entraîner une réaffectation de la main-d'œuvre entre les secteurs (Bover et Jimeno, 2007). Conefrey et FitzGerald (2009) ont également montré que l'euphorie du secteur immobilier en Irlande et en Espagne avait pu capter à son profit des ressources qui auraient pu être consacrées à des usages plus productifs : dans ces deux pays, en effet, les investissements résidentiels ont atteint respectivement jusqu'à 14 % et 9 % du PIB en 2005.

Graphique IX-1 Évolution des prix de l'immobilier et des prix de production dans le secteur manufacturier

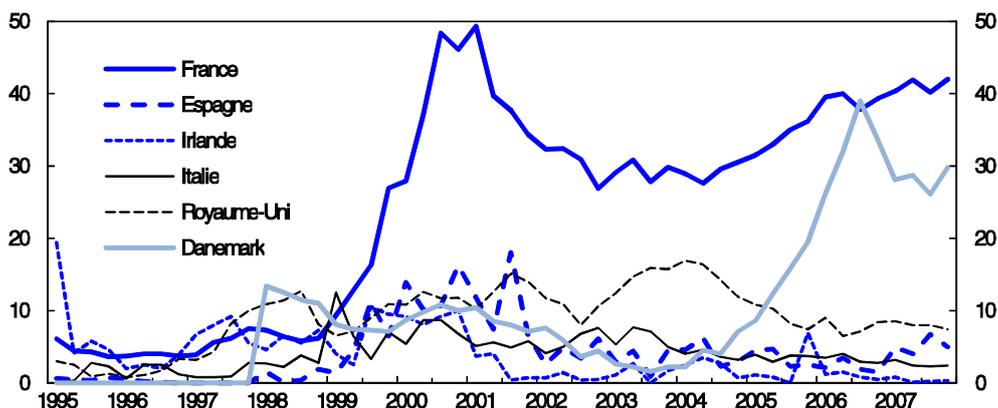


Source : OCDE

Entre 2000 et 2007, le secteur français de la construction a dû faire face à un marché du travail très tendu, connaissant l'une des pénuries de main-d'œuvre les plus sévères de tous les grands pays de l'Union Européenne (graphique IX-2). Le secteur de la construction a alors été soumis à des pressions à la hausse persistantes sur les salaires : le salaire horaire de base des ouvriers de la construction a, de fait, augmenté plus rapidement que dans d'autres secteurs (graphique IX-3).

¹⁶ Égert, B. et R. Kierzenkowski (2010), « Exports and property prices in France : Are they connected? », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, No. 759. (en anglais seulement).

Graphique IX-2. L'offre de main-d'œuvre comme contrainte sur l'activité

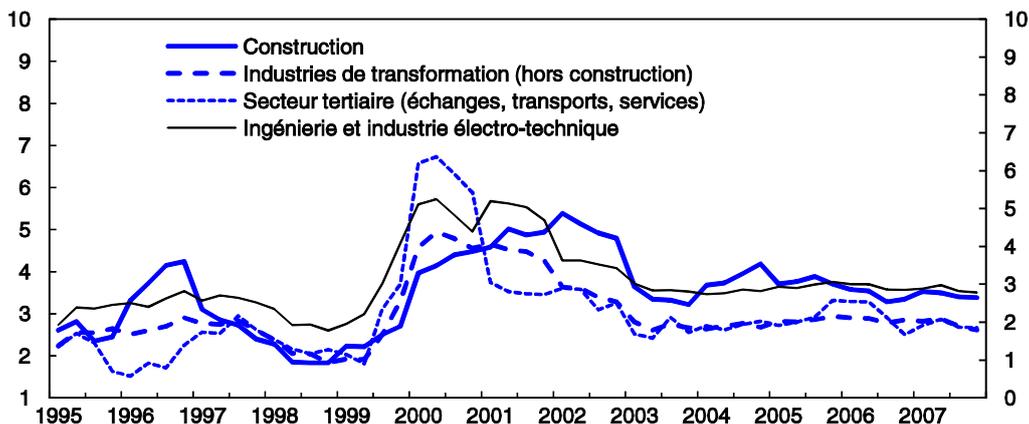


1. Part des personnes interrogées indiquant la pénurie de main-d'œuvre comme le principal facteur limitant les activités de construction

Source : Commission européenne

Cette évolution divergente des tendances salariales a entraîné une réaffectation sectorielle de la main-d'œuvre, même si les compétences exigées ne sont pas nécessairement les mêmes. Entre 2000 et 2007, la part du secteur de la construction dans l'emploi global a augmenté de plus d'un point de pourcentage pour s'établir légèrement au-dessus de 7 %, ce secteur représentant un quart des créations d'emplois de l'économie française au cours de cette période. En principe, le secteur de la construction a pu « aspirer » de la main-d'œuvre provenant des secteurs primaire et tertiaire, et non pas seulement du secteur manufacturier.

Graphique IX-3. Salaires horaires de base des travailleurs manuels en France



Source : Enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (ACEMO)

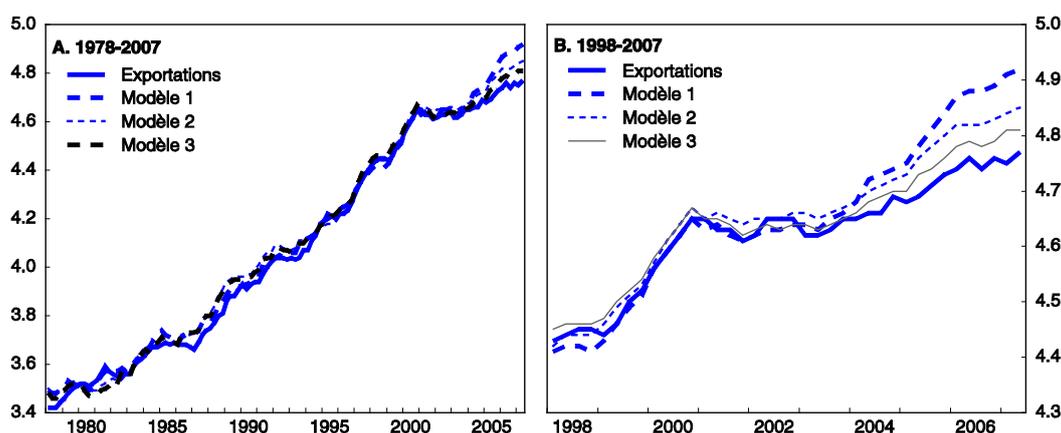
La main-d'œuvre n'aurait pas pu se reporter massivement sur le secteur de la construction si le capital n'avait pas fait de même. De fait, ce secteur a offert à l'économie les marges d'exploitation nettes les plus élevées de toute l'économie, 28 %, contre une moyenne de juste 10.5 %. Les données de l'INSEE sur les créations d'entreprises semblent confirmer cette évolution : entre 2000 et 2007, le nombre d'entreprises du secteur de la construction a augmenté d'environ un quart, et il a plus que doublé dans l'immobilier ; en revanche, il est resté globalement stable dans le secteur manufacturier.

Une tentative de quantification

Intégrée dans les équations d'exportation standard, le prix relatif des logements a un coefficient estimé d'environ - 0.15, ce qui signifie qu'une hausse d'un point de pourcentage des prix relatifs des logements entraîne une baisse de 0.15 point de pourcentage du volume des exportations. Concrètement, une telle élasticité suggère que l'augmentation de plus de 80 % des prix relatifs des logements enregistrée entre 2000 et 2007 est allée de pair avec un recul, *ceteris paribus*, de 12 à 13 % des exportations, soit environ la moitié de la perte totale de la part de marché. Bien que le graphique IX-4 montre que la prise en compte des prix relatifs des logements améliore le modèle des exportations, la médiocrité des performances de la France en matière d'exportation reste pour une très grande part inexpliquée.

Il existe donc de bonnes raisons de croire que le redressement du secteur de la construction de logements s'est fait dans une certaine mesure au détriment de la vigueur des exportations manufacturières, et que l'atténuation de certaines incitations favorisant la demande de logements devrait avoir des retombées positives en termes de performances des échanges à moyen terme.

Graphique IX-4 Exportations recensées et estimées



Source : Égert et Kierzenkowski (2010)

Le rôle de la politique du logement

Les politiques engagées pour promouvoir l'investissement locatif et l'accès à la propriété (les autorités ayant le sentiment que la population était mal logée) ont eu pour effet de soutenir la demande de logements, ce qui a fait augmenter les prix. Diverses mesures de ce type ont été introduites et d'autres renforcées, contribuant ainsi au dynamisme du marché immobilier pendant la phase d'expansion du cycle. Certaines d'entre elles ont été supprimées ou atténuées récemment, mais des **distorsions importantes subsistent dans le secteur du logement**. Celles-ci pourraient conduire à des investissements excessifs et à une surconsommation de logements, ce qui pourrait alimenter potentiellement une hausse des prix dans l'immobilier, au moins dans certaines zones comme la région parisienne ou la Côte d'Azur, déjà caractérisées par des contraintes au niveau de l'offre.

Parmi ces distorsions, on peut citer : i) un traitement fiscal globalement favorable : les plus-values des résidences principales, et des résidences secondaires sous certaines conditions, ne sont pas imposées ; ii) le fait que la propriété est favorisée par rapport à la location, dans la mesure où les loyers imputés ne sont pas imposés, contrairement aux revenus locatifs effectivement perçus ; iii) la TVA à taux réduit applicable aux travaux de rénovation et d'entretien, l'un des objectifs étant de soutenir le secteur du bâtiment.

L'Assemblée étudie actuellement les dispositions d'une réforme qui pourrait accroître les distorsions dans le secteur. La mesure principale consiste à intensifier le contrôle sur les loyers dans des zones où l'offre ne répond pas suffisamment à la demande. En revanche, la proposition initiale de transfert de responsabilité des municipalités aux intercommunalités pour la planification urbaine était bienvenue, mais elle est assortie d'importantes possibilités de dérogation et pourrait aller plus loin en incluant les autorisations de permis de construire.

Les estimations de l'OCDE semblent indiquer qu'en France l'élasticité-prix de l'offre de logements à long terme est faible par rapport à la situation observée dans les autres pays de l'OCDE (Sanchez et Johansson, 2011)¹⁷. Une élasticité à long terme de 0.4 pour la France estimée dans ce papier paraît être assez importante pour générer une offre supplémentaire substantielle en réponse à l'augmentation des prix des logements et pour rediriger des ressources issues d'autres secteurs vers la construction de logements. Quoiqu'il en soit, les prix ont augmenté, signe de la vigueur de la demande sous-jacente relativement à l'offre.

La hausse des prix des logements, relativement aux prix à la production dans le secteur manufacturier, a pu également contribuer à l'effet de détournement des ressources exercé par la construction au détriment du secteur exportateur : en effet, des prix relatifs plus élevés accroissent la rentabilité relative du secteur de la construction, ce qui le rend plus attractif et lui permet de drainer des ressources (voir le graphique IX-2).

Il importe donc de modifier les politiques de logement pour accroître la réactivité de l'offre et réduire les coûts de l'immobilier. L'*Étude économique 2011* de l'OCDE sur la France¹⁸ a formulé des recommandations visant à améliorer la cohérence des politiques de logement, à accroître la réactivité de l'offre, à promouvoir une meilleure allocation des ressources et à améliorer la fluidité du marché du logement, qui pour la plupart d'entre elles restent d'actualité.

Pour améliorer le fonctionnement du marché du logement, l'OCDE recommande de :

- **Mettre à jour les valeurs locatives cadastrales** et mettre en place un mécanisme de revalorisation périodique.
- **Elargir les compétences de l'intercommunalité**, notamment en matière de permis de construire et de plan local d'urbanisme et relever le taux d'occupation des sols.
- **Se rapprocher de la neutralité fiscale** par une réforme des différents dispositifs fiscaux (imposition des revenus locatifs, plus-values, TVA sur les dépenses d'entretien et de rénovation, plans d'épargne logement, basculement des droits de mutations à titre onéreux sur la taxe foncière).
- Supprimer le *numerus clausus* des notaires, réduire les délais de transaction entre la signature du précontrat et de la vente, et éliminer le système de tarification à prix fixes.

¹⁷ Sanchez, A. et A. Johansson (2011), « The price responsiveness of housing supply in OECD countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 837 (en anglais seulement).

¹⁸ OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Chapitre 3 : Améliorer les politiques de logement. Éditions OCDE.

Annexe 1 - Le positionnement de la France dans les chaînes mondiales de valeur : Premiers enseignements de la base de données sur le commerce en valeur ajoutée

L'OCDE, en coopération avec l'OMC, a développé un projet ambitieux et innovant d'analyse du commerce international à travers une approche fondée sur la mesure des échanges en valeur ajoutée (et non pas sur leur valeur brute comme cela est habituellement le cas) et sur une identification des « chaînes de valeur » mondiales. En effet, le commerce mondial se structure de manière croissante autour de « chaînes mondiales de valeur », lesquelles décrivent l'ensemble des pays impliqués dans la conception d'un produit, de la phase de recherche et développement à celle de distribution et jusqu'à son usage final par des consommateurs dans le monde entier.

Les premières données obtenues par la mise en œuvre de cette approche fournissent un éclairage intéressant sur le positionnement de la France au sein de ces chaînes de valeur ainsi que sur l'évolution de sa spécialisation internationale.

Encadré A1 - Le modèle entrées-sorties inter-pays (ICIO) de l'OCDE

Les résultats présentés dans cette note proviennent des tableaux entrées-sorties internationaux créés par l'OCDE pour capturer la nouvelle réalité des échanges mondiaux de biens et de services dans le cadre de l'initiative sur la mesure du commerce en valeur ajoutée (TiVA). Dans leur version de mai 2013, ces tableaux enregistrent les flux entre 37 industries et 57 pays (ainsi que le « reste du monde »). Ces tableaux étant construits à partir de données nationales et reliés entre eux en ajustant les données statistiques du commerce, il s'agit d'un modèle reposant sur un certain nombre d'hypothèses qui ne peut fournir que des estimations dépendant de la qualité des données initiales.

Sur la base de ce modèle, différents indicateurs ont été construits (certains provenant de la base de données TiVA) : (1) un indice mesurant la longueur des chaînes de valeur (nombre d'étapes de production en moyenne pour chaque industrie) ; (2) un indice indiquant la position du pays dans la chaîne mondiale de valeur (situation en amont ou en aval) ; (3) des mesures de l'avantage comparatif révélé sur la base du commerce en valeur ajoutée et (4) une décomposition de la valeur ajoutée étrangère dans les exportations françaises, par pays ou région d'origine (des données provenant de la base TiVA). Ces indicateurs calculés pour la France sont brièvement décrits dans cette annexe.

Longueur des chaînes de valeur et spécialisation de la France

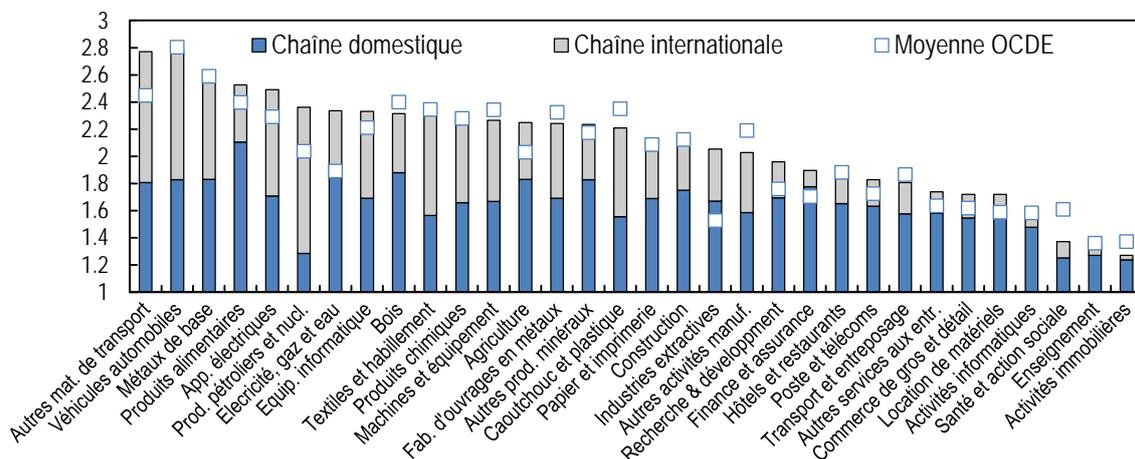
La France est impliquée dans des chaînes de valeur relativement sophistiquées et internationales, en particulier dans les industries manufacturières suivantes : matériel de transport, véhicules automobiles, métaux de base, produits alimentaires et appareils électriques (graphique A1-1). La filière la plus internationalisée (dont la partie internationale est la plus longue) est celle des produits pétroliers et nucléaires.

Les services sont en général moins fragmentés avec une spécialisation verticale plus faible. La construction constitue l'une des chaînes de valeur les plus longues ; d'autres services comme la recherche & développement ou la finance et l'assurance font aussi l'objet d'une production fragmentée et internationale.

Les résultats pour la France ne sont pas très différents de la moyenne de l'OCDE, la longueur des chaînes de valeur dépendant davantage de l'industrie considérée que du pays (la mesure capture l'ensemble des étapes de production dans tous les pays, seules des différences dans les circuits de production d'un pays

à l'autre expliquent sa variation). Ces données soulignent que **la production de biens et services en France dépend de plus en plus d'intrants étrangers** et de l'utilisation dans des pays tiers de produits intermédiaires français.

Graphique A1-1. Longueur des chaînes de valeur (domestique et internationale), 2009 (France et moyenne des pays de l'OCDE)



Source : Modèle ICIO de l'OCDE

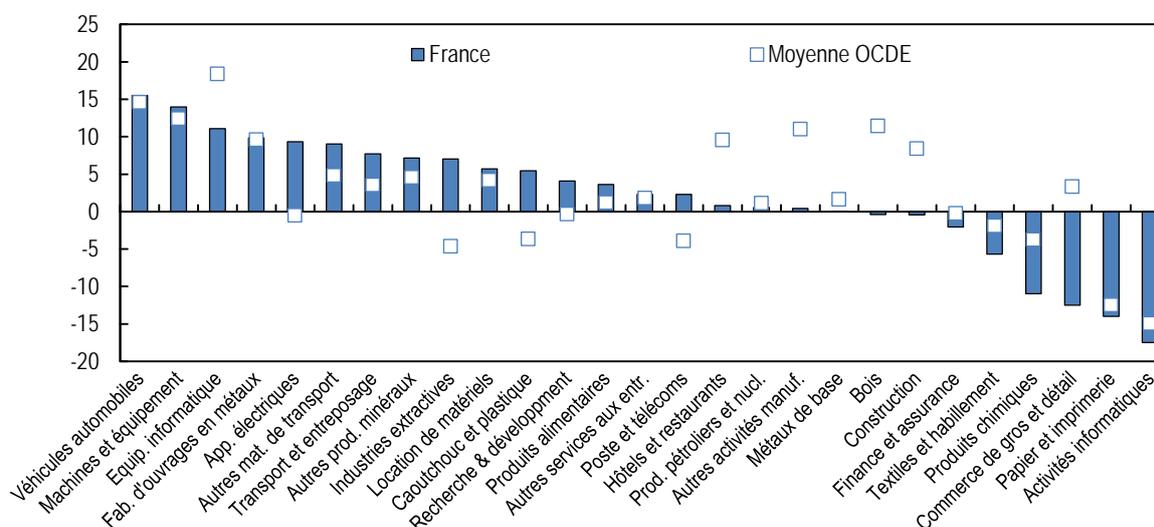
Position de la France dans les chaînes mondiales de valeur

La France comme la plupart des pays de l'OCDE a eu tendance à se spécialiser davantage dans des productions se situant en amont des chaînes de valeur, en produisant plus de biens et services intermédiaires (graphique A1-2). Il s'agit en principe d'une évolution positive dans la mesure où la captation de la valeur ajoutée s'opère de manière prédominante en amont (R-D et conception par exemple) ou en aval (distribution, marketing, branding, etc.) de la chaîne de valeur.

Entre 1995 et 2009, l'indice (qui prend la valeur de 1 pour un pays produisant uniquement un bien final et des valeurs supérieures quand la spécialisation est plus en amont) a le plus augmenté dans l'industrie automobile, les machines et matériel d'équipement, ainsi que les machines de bureau, équipements comptables et informatiques. L'indice reflétant une moyenne pour l'industrie, son interprétation est que davantage d'entreprises françaises produisent des biens et services intermédiaires utilisés par d'autres pays plus en aval dans la chaîne.

La production française s'est en revanche rapprochée de la demande finale dans trois activités manufacturières : le textile et l'habillement, les produits chimiques et le papier et l'imprimerie ; ainsi que dans deux activités de services : le commerce de gros et de détail et les activités informatiques. Dans ces secteurs, le poids des activités de distribution et services aux utilisateurs finaux l'emporte. En moyenne dans l'OCDE, presque toutes les industries connaissent une fragmentation qui accroît la longueur de la chaîne de valeur et mécaniquement pousse les pays plus en amont par rapport à leur situation il y a dix ans.

Graphique A1-2. Distance à la demande finale, variation de l'indice entre 1995 et 2009



Source : Modèle ICIO de l'OCDE

Dès lors il est intéressant de regarder la différence entre la France et la moyenne de l'OCDE. Par exemple, dans le caoutchouc et les matières plastiques, les appareils électriques, et surtout les industries extractives, la France se positionne plus nettement en amont, ces secteurs représentant pour partie des industries manufacturières « en déclin » où d'importantes délocalisations ont eu lieu – ces délocalisations ayant concerné essentiellement les segments « centraux » de ces chaînes de valeur (la fabrication proprement dite des produits en d'autres termes, ou leur extraction pour le secteur minier).

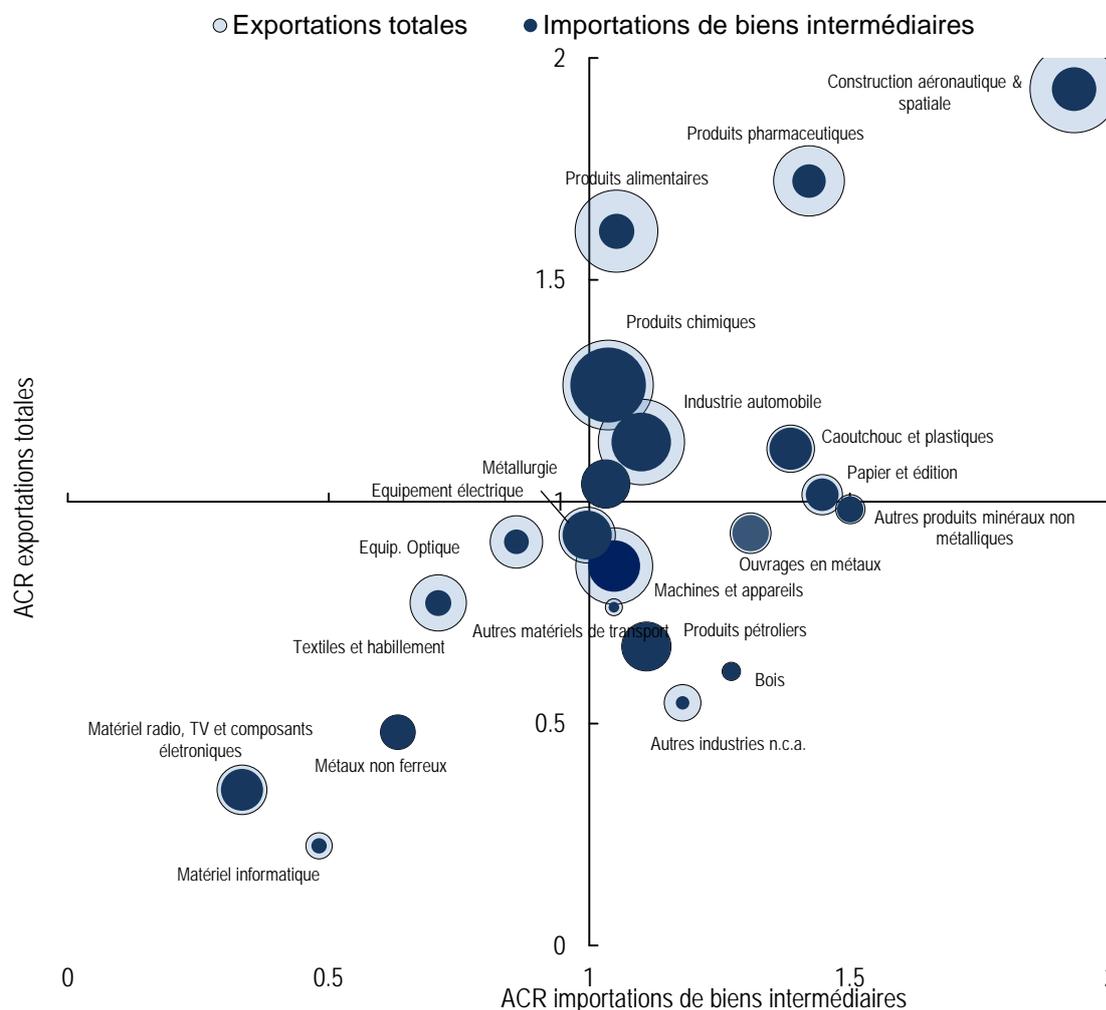
L'approche en termes de chaîne mondiale de valeur offre ainsi une perspective différente sur l'évolution de la spécialisation de la France : cette dernière demeure dans les filières ayant fait l'objet de délocalisation mais en se spécialisant dans des services ou des biens intermédiaires se situant plus en amont des chaînes de valeur correspondantes. L'industrie automobile est un autre exemple avec la plus forte progression vers les activités situées en amont.

Avantage comparatif révélé

Un indicateur pouvant mesurer la spécialisation des économies et souvent utilisé dans la littérature sur le commerce est l'avantage comparatif révélé (ACR). Il compare la part des exportations d'un produit dans les exportations totales du pays, rapportée à la même part calculée pour le monde. Cet indicateur n'est plus pertinent dans un monde où la production est verticalement fragmentée, si on ne tient pas compte des produits intermédiaires importés (dont la valeur est comptabilisée dans les exportations en valeur brute).

Une première manière de contourner cet obstacle est de regarder l'ACR des exportations en même temps qu'un ACR pour les importations de produits intermédiaires (graphique A1-3). L'avantage comparatif de la France dans des industries telles que les produits pharmaceutiques ou la construction aéronautique et spatiale apparaît ainsi reposer largement sur sa capacité à importer. La compétitivité française dépend de stratégies d'approvisionnement efficaces à l'international. On ne voit pas d'industries dans le quadrant supérieur gauche, dans lesquelles la France aurait un avantage comparatif sans pour autant importer relativement plus de produits intermédiaires. A nouveau, cela confirme l'internationalisation des filières de production et le rôle du commerce dans la compétitivité.

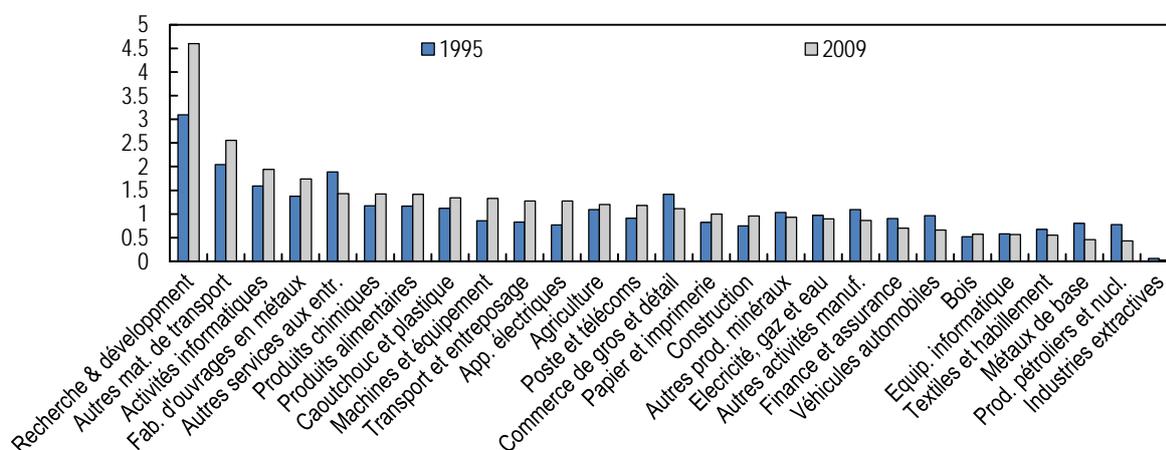
Graphique A1-3. Avantage comparatif révélé (total et importations de produits intermédiaires), 2010



Source : Base BTDixE de l'OCDE

Les travaux de l'OCDE permettent de calculer un indice de l'avantage comparatif révélé sur la base de la valeur ajoutée (lequel indique précisément où réside l'avantage de l'économie domestique). La France a renforcé son avantage comparatif entre 1995 et 2009 dans des secteurs comme la recherche & développement ou les activités informatiques et reste forte de manière générale dans les services aux entreprises (graphique A1-4): **ce sont les activités de services dans lesquelles la France a le plus haut ACR en valeur ajoutée**. Mais on retrouve aussi la construction aéronautique (autres matériels de transport) comme sur le graphique précédent.

Graphique A1-4. Avantage comparatif révélé en valeur ajoutée, 1995 et 2009



Source : Modèle ICIO de l'OCDE

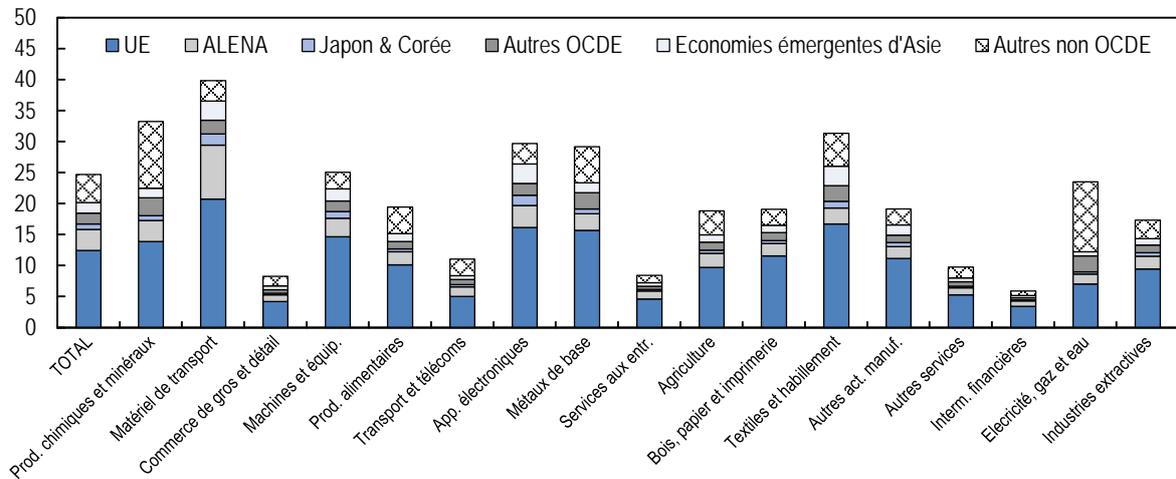
L'ACR est aussi haut (et supérieur à 1) dans d'autres industries manufacturières telles que la fabrication d'ouvrages en métaux, les produits chimiques ou les produits alimentaires. **En valeur ajoutée, la France a donc des avantages dans des industries parfois vues comme moins compétitives** car l'analyse se focalise sur des étapes de production qui ne sont plus celles où la spécialisation s'opère. L'approche en termes de « chaîne mondiale de valeur » offre à nouveau une perspective et un éclairage différents, plus positifs, sur la compétitivité de l'économie française. Mais elle en souligne également les faiblesses : la France est en recul dans des secteurs comme les véhicules automobiles ou encore l'intermédiation financière.

Origine de la valeur ajoutée dans les exportations

Enfin, un indicateur utile est la décomposition en valeur ajoutée des exportations françaises (des données provenant de la base TiVA de l'OCDE et de l'OMC) (graphique A1-5).¹⁹ Par exemple, le matériel de transport (automobile et aéronautique principalement) inclut quasiment 40 % d'intrants étrangers, lesquels proviennent principalement d'autres pays de l'Union européenne (21 %) mais aussi des pays de l'ALENA (Canada, États-Unis et Mexique) (9 %) ou des économies émergentes d'Asie (3 %).

¹⁹ Pour chaque industrie (classées de gauche à droite en fonction de leur importance dans les exportations totales), le total (exprimé en pourcentage des exportations brutes) indique la part de valeur ajoutée étrangère correspondant à des importations de biens et services intermédiaires incorporés dans les exportations françaises.

Graphique A1-5. Origine de la valeur ajoutée étrangère dans les exportations françaises, en % des exportations brutes, 2009



Source : *Modèle ICIO de l'OCDE*

Les activités de service, qui sont précisément celles où la France a un avantage comparatif révélé (graphique A1.4), ont tendance à avoir moins recours aux importations de biens et services intermédiaires, à l'image des services aux entreprises (qui incluent ici la recherche & développement et les services informatiques). La France a donc tendance à se spécialiser dans des activités plus en amont où les exportations dépendent moins des importations, les exportations manufacturières (produits chimiques et minéraux, matériel de transport, machines et équipement, appareils électroniques, métaux de base) ont un contenu significatif en intrants importés.

En termes de régions et pays, ce sont des chaînes de valeur régionales qui dominent, avec essentiellement des importations intermédiaires d'autres pays de l'OCDE, même si la tendance récente a été une augmentation des importations en provenance des économies émergentes d'Asie.

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

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



www.oecd.org/france

OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 (0) 1 45 24 82 00