SYNTHÈSES

OCDE

Juin 2005

Étude économique de la France, 2005

Quels sont les principaux défis ?

Quelle action mener concernant le déficit public ?

Quelles réformes des dépenses publiques changeraient la situation ?

Quelles réformes des prélèvements obligatoires sont nécessaires ?

Pourquoi le chômage demeure-t-il si élevé et la participation faible ?

Pourquoi la législation sur la protection de l'emploi peut-elle s'avérer contre-productive ?

Pourquoi la concurrence est-elle si importante ?

Comment faire en sorte que la législation de la concurrence serve davantage l'intérêt du consommateur ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

La France se caractérise par une forte productivité par heure travaillée et par un système de protection sociale très élaboré, mais elle souffre également d'un faible taux d'activité et d'un chômage structurel élevé. Cette performance médiocre du marché du travail contribue à la persistance d'un déficit budgétaire qui ne fait qu'aggraver les pressions exercées par le vieillissement de la population sur les finances publiques.

- Le creusement de la dette publique menace la soutenabilité budgétaire. Il résulte en partie d'une maîtrise insuffisante des dépenses publiques, et du manque de compréhension par l'opinion de la nécessité de s'atteler à des questions de long terme tout en respectant des objectifs à court terme.
- Certaines dispositions du code du travail, destinées à protéger les salariés, et certains aspects du système des transferts sociaux ont eu des conséquences inattendues, mais perverses, qui se sont traduites par un chômage structurellement élevé et de faibles taux d'activité.
- Le dynamisme et la croissance de l'activité et de l'emploi sont freinés par un manque de concurrence dans un grand nombre de secteurs de services.

Axer la politique budgétaire davantage sur la transparence et les besoins à long terme

La soutenabilité à long terme des finances publiques exige avant tout de mieux maîtriser les dépenses publiques, les dépenses sociales et celles des collectivités locales comprises. Il est également important d'engager une réforme de la fiscalité, en réduisant le nombre d'organismes concernés et en simplifiant la structure de l'impôt par la suppression des allègements fiscaux insuffisamment justifiés. On pourrait

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la France pour 2005. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

L'Observateur ocde

© OCDE 2005

Organisation de Coopération et de Développement Économiques

ainsi abaisser certains taux d'imposition élevés, qui créent actuellement des distorsions économiques.

Créer des emplois en améliorant le fonctionnement du marché du travail

Les employeurs ne peuvent collectivement assurer sur le marché du travail le degré de protection sociale que la législation tente d'imposer. La forte protection de l'emploi et le coût minimum élevé du travail ont pour effet que l'emploi de beaucoup de personnes peu qualifiées entraîne des coûts supérieurs à leur productivité malgré les allègements de charges consentis sur les bas salaires. La France devrait sensiblement atténuer les contraintes inhérentes au contrat de travail normal, ce qui éviterait de devoir recourir à de multiples contrats spéciaux qui sont source de complexité administrative et ne parviennent guère à faire reculer le chômage. Une amélioration du service public de l'emploi, mais aussi des mesures efficaces subordonnant le niveau des prestations à la recherche active d'emploi par les chômeurs, et visant à ce que ces derniers soient prêts à accepter les emplois offerts, doivent être la contrepartie de l'ampleur de la contribution à la solidarité sociale.

Laisser la concurrence créer de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi

Si l'on en juge d'après l'expérience internationale, la présence encore forte de l'état dans le capital de certaines entreprises, l'ouverture seulement graduelle des marchés dans les industries de réseau, la protection de certaines professions du secteur des services et le manque de concurrence dans certains secteurs du commerce de détail en France réduisent le potentiel de croissance, d'innovation et d'emploi. Les réformes devraient viser à pondérer davantage le bien-être des consommateurs, face à l'opposition de certains groupes défendant des intérêts particuliers. L'ensemble de l'économie tirerait parti notamment d'une poursuite de l'intensification de la concurrence dans les industries de réseau, d'une diminution des restrictions à l'entrée dans de nombreuses professions et d'une réforme profonde des contrôles dans le commerce de détail. ■

Quels sont les principaux défis?

Après une faible performance au cours de la période 2002-03, la croissance de la production s'est redressée en 2004, un peu plus vigoureusement que dans la plupart des pays de la zone euro. Elle a atteint 2¼ pour cent, mais comme dans le reste de la zone euro, la perspective est celle d'une croissance un peu plus faible en 2005-06, alors que le chômage reste irréductiblement élevé, aux alentours de 10 % actuellement. La faible performance du marché du travail, qui est au centre des préoccupations des autorités françaises, trouve son origine dans la conjonction de mesures elles-mêmes conçues pour protéger les travailleurs, notamment le coût minimum élevé du travail et la rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi, ainsi que l'importance des coins fiscaux et sociaux sur le travail; le manque de concurrence dans un certain nombre de secteurs de services constitue une entrave supplémentaire à la création d'emplois. Cette situation est en outre étroitement liée à une autre préoccupation fondamentale des autorités, à savoir l'ampleur persistante du déficit public qui entraîne un gonflement de la dette du secteur public : la faible utilisation du potentiel d'emploi a une incidence directe sur les recettes et les dépenses publiques, en même temps qu'elle engendre des pressions visant à utiliser les interventions de politique budgétaire de court terme dans le but d'accroître l'emploi.

Conscientes de ces difficultés, les autorités se sont attachées à restaurer la soutenabilité des finances publiques en engageant depuis deux ans des réformes importantes dans le domaine des retraites et de l'assurance maladie et en mettant en place les conditions d'une maîtrise stricte des dépenses publiques de l'état. De plus, les autorités se sont efforcées d'accroître le potentiel de croissance en améliorant le fonctionnement du marché du travail, par exemple avec l'assouplissement de la législation des 35 heures, en intensifiant la concurrence sur certains marchés et en créant un environnement administratif et fiscal plus favorable au développement des entreprises. Pour autant, avec une faible utilisation du potentiel de main-d'œuvre et une position budgétaire encore difficile, l'économie française reste dans une situation fragile pour faire face aux défis de long terme posés par le vieillissement de sa population. ■

Quelle action mener concernant le déficit public?

Le déficit du secteur public a été réduit de 4.2 % du PIB en 2003 à 3.6 % du PIB et l'objectif des autorités françaises est de le ramener en deça de 3 % en 2005. Une partie significative de la baisse attendue en 2005 est due à un transfert de la compagnie publique d'électricité, EDF, équivalant à quelque 0.5 % du PIB qui ne se traduira pas par une amélioration durable des finances publiques. Alors qu'il demeure un risque de dépassement des 3 % de PIB cette année, la réduction du déficit devrait en outre rester modeste en 2006. Selon les projections actuelles de l'OCDE, le déficit ne sera pas inférieur à 3 % de PIB en 2006. En l'absence de nouvelles mesures, la trajectoire du déficit risque de s'écarter de son dernier programme de stabilité, qui manquait lui-même d'ambition en ce qui

concerne l'objectif retenu pour le ratio d'endettement, actuellement aux alentours de 65 % du PIB et qui ne paraît pas devoir rapidement baisser dans un avenir proche. La France risque donc d'être mal préparée pour faire face aux pressions à long terme que le vieillissement de la population exercera sur les dépenses de santé et de retraite malgré les réformes importantes récemment adoptées. *Afin de créer la marge de manœuvre nécessaire pour affronter ces pressions sur les dépenses, il est essentiel que la dette publique rapportée au PIB se réduise fortement à moyen terme.*

En 2004, le gouvernement a pris des mesures dont il espère qu'elles se traduiront par d'importantes réductions des dépenses publiques, essentiellement à partir de 2006. Il s'agissait notamment d'une réforme des secteurs de la santé et de l'assurance maladie, ainsi que des dispositions destinées à réduire l'emploi du secteur public. En fait, bien que la réforme de la santé puisse effectivement se traduire par une amélioration générale des soins offerts, il n'est pas certain qu'elle entraînera une réduction des dépenses publiques aussi forte que prévue à court terme; par ailleurs, la mise en œuvre d'une réforme antérieure du système hospitalier, elle aussi destinée à maîtriser les dépenses publiques et à améliorer l'efficience, s'avère plus lente que prévu. Un suivi de ces réformes est d'autant plus nécessaire que, comme le montre l'expérience d'autres pays industrialisés, les dépenses totales de santé (privées et publiques) continueront à subir de fortes pressions à la hausse. Pour ce qui est de l'emploi du secteur public, malgré les premières mesures de réduction, les autorités n'ont pas encore pris d'engagement suffisamment important concernant une diminution progressive de l'emploi à moyen terme, et les mesures de revalorisation des salaires dans le secteur public qui viennent d'être décidées limitent la capacité de maîtrise de la masse salariale. Compte tenu des pressions grandissantes au niveau des dépenses liées au vieillissement, *il est nécessaire de maîtriser étroitement les dépenses publiques directes, notamment par des réductions d'effectifs rendues possibles par le grand nombre de fonctionnaires partant actuellement à la retraite, et de limiter les dépenses concernant les salaires et les traitements*. ■

Quelles réformes des dépenses publiques changeraient la situation?

La loi-cadre sur les lois de finances (loi organique relative aux lois de finances, ou LOLF) doit prendre pleinement effet avec la loi de finances 2006, dont la préparation a déjà commencé. La LOLF va permettre de renforcer la transparence des comptes publics, de mieux affirmer les priorités des pouvoirs publics en matière de dépenses et d'accroître la responsabilité des gestionnaires publics en favorisant le passage d'une culture de moyen à une culture de résultat. Sa mise en œuvre devrait ainsi considérablement renforcer la maîtrise des dépenses de l'état. La réforme de la santé a introduit des mesures visant à renforcer la responsabilité des patients et des professionnels du secteur, des outils de régulation médicalisée ainsi qu'une profonde réorganisation du pilotage de l'assurance-maladie. Cette réforme que vient compléter le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit notamment des corrections en cours d'année si le Comité d'alerte constate des dépassements de dépenses; le gouvernement doit pour ce faire *être prêt à imposer sans attendre des réductions impopulaires de tarifs des actes médicaux, des prix des biens de santé ou des droits à prestations s'il veut éviter de relever à terme les cotisations*. Le gouvernement devra également veiller à ce que le renforcement du dispositif de contrôle ne s'accompagne pas d'un relâchement des objectifs annuels de dépenses de santé.

La progression des dépenses de l'état a été moins rapide que celle des dépenses des collectivités locales. Cette situation ne résulte que partiellement du transfert par le gouvernement de certaines de ses responsabilités aux niveaux inférieurs d'administration, puisque l'on a également constaté une augmentation sous-jacente des dépenses locales. L'encadrement étroit des emprunts des collectivités locales n'a pu empêcher cette évolution : la limitation des dépenses qui devait résulter des restrictions imposées aux emprunts a été partiellement compromise par le fait que l'état a de plus en plus subventionné la charge apparente de la fiscalité locale sur les entreprises (taxe professionnelle) en faisant payer par le budget de l'état une part importante de la taxe théorique aux niveaux inférieurs d'administration, les taux étant fixés par les collectivités locales elles-mêmes. *La réforme de la taxe professionnelle doit se conformer aux objectifs qui lui sont assignés en veillant à ce que l'état ne se substitue plus aux entreprises en matière de fiscalité locale.*

Certains transferts de responsabilités de dépenses aux niveaux inférieurs d'administration se sont accompagnés depuis ces dernières années du transfert d'impôts particuliers, ou de certaines parties de ces impôts pour des montants équivalents. Cependant, certains programmes transférés ont des caractéristiques qui sont décidées au niveau central : la taxe pétrolière sert ainsi à couvrir le coût de diverses prestations liées à l'exercice d'un emploi. Ces méthodes, bien qu'elles respectent un principe de compensation qui réaffirme l'autonomie financière des collectivités locales risquent de ne pas assurer une adéquation correcte entre les ressources et les besoins sur le long terme; *les programmes décidés au niveau central et dont la gestion, mais non la conception, est décentralisée, devraient être financés par des transferts directs de recettes fiscales générales.* En ce qui

concerne les programmes propres aux collectivités locales, les impôts locaux fournissent l'essentiel des ressources. Le projet de réforme de la taxe professionnelle devrait améliorer la répartition de la charge fiscale entre les entreprises et mieux refléter les coûts de l'activité économique pour les collectivités locales. Il devrait également veiller à ce que l'état ne soit plus un contribuable local en lieu et place des entreprises, comme c'est le cas actuellement. ■

Quelles réformes des prélèvements obligatoires sont nécessaires?

Le système de prélèvements fiscaux et sociaux de la France se caractérise par des taux apparents élevés, des taxes spécifiques encore nombreuses, un nombre assez important d'institutions intervenant dans le calcul, la collecte et l'affectation des recettes, et la complexité supplémentaires qui résulte du grand nombre d'exemptions et d'abattements dont bénéficient certaines activités, certains secteurs ou certains agents économiques. Cette situation se traduit également par des frais administratifs comparativement élevés par rapport aux autres pays, même si le coût de collecte des recettes fiscales a diminué depuis le milieu des années 90. Des mesures de rationalisation supplémentaires et des efforts pour alléger le fardeau qui pèse sur les contribuables ont été entrepris ces dernières années, mais une réforme plus fondamentale de l'ensemble du système fiscal paraît justifiée.

Dans un premier temps, il est nécessaire de poursuivre les efforts de simplification engagés en vue de réduire le nombre d'organes indépendants participant au calcul et à la collecte des taxes et des redevances, et de diminuer les coûts administratifs qui pèsent sur les contribuables. La mise en œuvre d'une retenue à la source pour l'impôt sur le revenu s'inscrirait dans cette démarche même si des problèmes de transition se posaient à court terme. Certaines mesures, qui seraient par ailleurs utiles, ne peuvent être envisagées du fait de la séparation existant entre le financement de la sécurité sociale et les finances de l'état, même si cette séparation n'est pas toujours strictement respectée dans les faits (la CSG est un impôt sur le revenu servant à financer la sécurité sociale). À terme, cependant, la collecte par un organe unique des cotisations de sécurité sociale, de la CSG et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait se traduire par d'importantes économies au niveau des coûts.

Un moindre recours aux dépenses fiscales permettrait également de réaliser des économies au niveau des coûts, à la fois directement pour l'administration fiscale et indirectement pour les contribuables grâce à la transparence accrue du système. *Le gouvernement devrait sensiblement réduire l'utilisation des dépenses fiscales, conformément aux suggestions faites par le Conseil des impôts en 2003.* Le gouvernement s'est engagé à ce que les dépenses fiscales soient désormais limitées dans le temps avec des clauses de caducité automatiques au bout de cinq ans. Un prolongement de cette démarche pourrait consister à réserver aux lois de finances l'exclusivité de la création des dépenses fiscales, sous réserve de l'avis du Conseil Constitutionnel; à renforcer l'estimation *ex ante* de leurs effets sur les recettes et les comportements et à procéder à des évaluations systématiques de ces effets *a posteriori*. *Des mesures spéciales, telles que des crédits d'impôt ou des déductions pour des catégories spécifiques de dépenses des entreprises, devraient être limitées aux secteurs où l'on peut prouver qu'elles auront de fortes retombées positives pour la société.* Ceci vaut aussi bien pour l'impôt national sur les entreprises que pour la taxe professionnelle locale; en éliminant ces allégements fiscaux, on pourrait réduire les taux d'imposition de base, stimuler l'activité entrepreneuriale en général, et permettre aux entreprises (notamment celles de petite taille) de consacrer moins de temps à la comptabilité fiscale dans le but de réduire le plus possible leur imposition. Les distorsions fiscales entre les différentes sources de financement peuvent parfois aussi freiner l'expansion des entreprises nouvellement créées qui ont besoin d'augmenter leur capital; *il faudrait notamment réduire l'asymétrie qui demeure dans une certaine mesure entre le traitement des paiements de dividendes et des paiements d'intérêts, asymétrie qui résulte de l'interaction des systèmes d'imposition du revenu des personnes physiques et des sociétés*. ■

Pourquoi le chômage demeure-t-il si élevé et la participation faible?

Le taux de chômage se situe actuellement à 10 % et n'est pas tombé en deçà de 8 % depuis vingt ans, même au plus fort de la conjoncture de la fin des années 90. Les estimations des effets exacts de la stricte protection de l'emploi et du salaire minimum peuvent diverger. Toutefois, ces effets, amplifiés par l'incertitude qui pèse sur le coût pour l'employeur d'un licenciement, et par le fait que le coût minimum du travail dépasse la productivité potentielle d'un certain nombre de travailleurs peu qualifiés, semblent être responsables d'une partie importante du niveau élevé du chômage structurel, en particulier pour certains groupes comme les jeunes et les chômeurs de longue durée. Ces dispositifs sont destinés à faire supporter par les employeurs une partie des efforts visant à assurer la protection des revenus et la sécurité de l'emploi. Au fil des ans, les employeurs ont réagi à cet alourdissement des coûts du travail en réduisant leur demande de travail, même si les allègements de charges sur les bas salaires ont contribué à renforcer nettement

l'emploi des travailleurs peu qualifiés au cours de la dernière décennie. Le niveau élevé des cotisations sociales patronales aux niveaux des salaires où les allègements de charges ne jouent guère ou plus du tout a le même effet sur la demande de travail. Par ailleurs, l'interaction des impôts, des cotisations de sécurité sociale et des prestations sociales tend à réduire également l'offre de travail, ce qui contribue aux performances médiocres du marché du travail.

Lorsque l'on tient globalement compte de tous les impôts qui pèsent sur le revenu du travail (impôt sur le revenu des personnes physiques, cotisations de sécurité sociale, y compris les prélèvements sociaux supplémentaires : CSG et CRDS) et sur les prestations sociales soumises à critères de ressources, on constate que les taux marginaux effectifs d'imposition du travail sont très élevés en France. Afin de réduire ces désincitations, des mesures ont été prises, ciblées sur les bas salaires, telles que des réductions des cotisations patronales à la sécurité sociale et la prime pour l'emploi (PPE), un crédit d'impôt sur les revenus pour les titulaires d'emplois faiblement rémunérés. Bien que l'on n'ait pas encore pleinement évalué les effets de la PPE dont l'efficacité serait peut-être accrue si elle s'appliquait à la CSG, qui est déduite à la source, plutôt qu'à l'impôt sur le revenu qui est acquitté sur les revenus déjà perçus, ces mesures ont eu certains effets positifs sur le marché du travail et *devraient être poursuivies et, si possible, élargies*. En revanche, les augmentations du salaire minimum (SMIC) qui ont résulté de la réduction du temps de travail, vont directement à l'encontre des mesures qui visent à améliorer la demande de travail en réduisant les coûts, même si l'approfondissement des baisses de charges a permis d'en amortir l'effet sur le coût du travail aux dépens des finances publiques. *Les augmentations futures du SMIC devraient se limiter à celles nécessaires au maintien de son pouvoir d'achat afin de ne pas réduire l'employabilité des travailleurs peu qualifiés.*

Le gouvernement ne doit pas multiplier inutilement les mesures incitatives visant à remédier à des problèmes particuliers du marché du travail, et doit éviter qu'elles soient mal utilisées. Par exemple, les propositions visant à subventionner les employeurs du secteur privé pour les inciter à recruter des chômeurs de longue durée par le biais d'un revenu minimum d'activité (RMA) méritent d'être mises en œuvre, mais le *contrat d'avenir, mesure parallèle pour l'emploi dans le secteur public, devrait avoir pour objectif d'améliorer l'employabilité de certaines catégories de chômeurs plutôt que d'accroître l'emploi total du secteur public*. De plus, le RMA devra faire l'objet d'une évaluation sur la base des résultats pour mieux apprécier le rapport de son efficacité par rapport à son coût. Des progrès ont été faits concernant les personnes âgées de 55 à 60 ans, dont on a réduit l'incitation à se retirer de la population active. Ces progrès doivent être poursuivis, *et il faudrait éviter que d'autres programmes, tels que les prestations d'invalidité, ne se substituent aux dispositifs de retraite anticipée qui ont été supprimés, comme cela a été le cas dans d'autres pays.* ■

Pourquoi la législation sur la protection de l'emploi peut-elle s'avérer contre-productive ?

En France, du fait de la législation sur la protection de l'emploi, il est relativement difficile et coûteux de licencier des salariés recrutés sur des contrats de travail normaux. Pour beaucoup d'entreprises, cela n'est probablement la plupart du temps qu'un inconvénient mineur. Mais cela se traduit par des coûts supplémentaires non négligeables pour les entreprises en difficulté ou confrontées aux fluctuations du marché, ce qui, au fil du temps, a contribué à freiner les embauches, notamment lorsque la conjoncture était incertaine. Le développement des contrats de durée limitée, qui représentent quelque 13 % de l'emploi total, a introduit davantage de flexibilité, mais en raison des conditions dont ces contrats sont assortis, ils ne débouchent pas souvent sur un emploi de longue durée et risquent d'avoir contribué au développement d'un marché du travail dual.

Le gouvernement devrait s'employer à modifier l'approche contre-productive qui consiste à faire porter le poids de la protection des travailleurs contre les fluctuations économiques essentiellement par les employeurs, en assouplissant les dispositions de la législation relative à la protection de l'emploi qui concernent le contrat de travail normal. L'existence d'un grand nombre de contrats de types différents, chacun conçu pour permettre une certaine flexibilité mais étroitement limité dans son application, est source d'une complexité coûteuse. La situation actuelle est paradoxale : malgré des aides aux chômeurs importantes et une forte protection apparente de l'emploi, les salariés ressentent une grande incertitude sur leur avenir. Un certain nombre de rapports indépendants récents ainsi que les expériences dans d'autres pays suggèrent qu'il est possible de réformer la législation de l'emploi sans compromettre la sécurité de l'emploi. *Une piste pour renforcer à la fois la flexibilité et la sécurité du travail, tout en réduisant la complexité actuelle, consisterait à fondre ces contrats en un contrat unique assurant une protection variant avec l'ancienneté, tout en renforçant l'accompagnement des chômeurs pour trouver de nouveaux emplois.* Un tel contrat unique devrait être naturellement conçu de façon à conserver les gains de flexibilité sur le marché de travail fournis actuellement par le développement des contrats à durée

déterminée. Une réforme de grande envergure ne devrait pas ignorer le problème de la transition : les individus qui ont aujourd'hui des emplois bénéficiant de la forte protection actuelle craindraient de perdre au change. Du fait de cet obstacle, cela risque d'être difficile de faire avancer rapidement la réforme sans chercher d'abord à ce que l'ensemble de l'opinion en reconnaisse la nécessité. *Le gouvernement devrait s'employer à créer un consensus dans ce sens.* Un tel consensus ne se développera pas sans débat entre les partenaires sociaux; le Conseil d'orientation pour l'emploi, qui vient d'être créé, devrait permettre un tel débat et une analyse approfondie de ces questions.

Le service public de l'emploi prévoit déjà de chercher à simplifier les procédures que doivent respecter les chômeurs lorsqu'ils recherchent de nouveaux emplois. *Le gouvernement devra veiller à ce que les maisons de l'emploi proposées ne constituent pas un niveau administratif supplémentaire venant s'ajouter aux organismes déjà nombreux chargés des différents aspects de la politique du marché du travail, mais qu'elles conduisent bien à la création de guichets uniques regroupant les services de l'emploi procurant une aide adaptée, présentant un meilleur rapport coût-efficacité, et offrant la possibilité d'un suivi personnel efficace.* Peut-être n'est-il possible d'y parvenir qu'en fusionnant certaines des principales institutions, notamment l'ANPE, c'est-à-dire le service national de l'emploi, et l'UNEDIC, qui est l'organe responsable de la gestion de l'assurance-chômage. La générosité relative des prestations sociales a pour conséquence, comme mentionné précédemment, que les incitations financières à prendre des emplois faiblement rémunérés peuvent être très réduites pour les chômeurs. En conséquence, pour améliorer l'offre de travail, *les conditions d'éligibilité aux prestations de chômage devraient être durcies pour ceux qui ne cherchent pas activement du travail ou qui refusent trop souvent les emplois qui leur sont proposés*. Sous réserve que ces mesures ne soient pas mises en œuvre de façon arbitraire, on peut faire valoir à ceux qui considèrent qu'elles créent une contrainte inacceptable que l'obligation de prendre un emploi (ou de perdre sans cela le revenu de transfert) est la contrepartie de l'obligation faite à la collectivité de venir en aide aux chômeurs lorsqu'ils sont sans emploi. Des mesures de ce type sont couronnées de succès dans un certain nombre de pays de l'OCDE. ■

Pourquoi la concurrence est-elle si importante?

Les restrictions à la concurrence comme celles qui existent en France, freinent non seulement les gains de productivité mais entravent aussi le développement de l'emploi. Les niveaux de productivité mesurés par la production par heure travaillée sont élevés en France – probablement plus élevés qu'aux États-Unis – mais cela tient pour une large part au fait que le marché du travail exclut bon nombre de personnes peu qualifiées. Alors que la France occupe un rang élevé pour ce qui est de la production horaire, le PIB par habitant y est de ce fait plus faible que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Des réformes destinées à intensifier la concurrence, en introduisant du dynamisme dans certains secteurs excessivement réglementés, permettraient d'accroître le PIB par habitant à la fois en augmentant la productivité et l'emploi.

Le cadre juridique général permettant de faire respecter la politique de la concurrence est satisfaisant, et bien que l'on ait eu le sentiment pendant une certaine période que son application n'était pas très active, la situation s'est nettement améliorée depuis la fin des années 90. Les indicateurs disponibles montrent néanmoins que les pressions de la concurrence sont relativement faibles dans un certain nombre de secteurs, essentiellement les secteurs de services protégés. *La réforme des marchés des produits devrait pondérer davantage le bien-être général des consommateurs et ne pas protéger certains groupes relativement restreints d'intérêts particuliers qui s'expriment avec force.*

La transparence pourrait être améliorée en matière de contrôle des fusions et d'application de la politique de la concurrence. *En ce qui concerne le contrôle des fusions, il serait bien que la France suive l'exemple de la plupart des autres pays de l'OCDE, qui ont confié la responsabilité de la mise en œuvre de la politique dans ce domaine aux autorités de la concurrence plutôt qu'au gouvernement.* En France, la tâche de faire respecter la concurrence est partagée entre deux institutions, le Conseil de la concurrence et la DGCCRF (une Direction du ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). Cette dernière se voit également confier l'application d'autres types de réglementation et de missions de surveillance des marchés, ce qui est inhabituel dans les pays de l'OCDE. *Le cadre du droit de la concurrence devrait être renforcé soit en transférant au Conseil de la concurrence la totalité des compétences en matière d'application du droit de la concurrence avec les ressources que cela implique, soit en séparant plus nettement ces compétences et les ressources associées des autres activités de surveillance du marché au sein du ministère des Finances*. ■

Comment faire en sorte que la législation de la concurrence serve davantage l'intérêt du consommateur?

Aux dispositions générales de la législation destinée à lutter contre la concurrence déloyale, et notamment

contre la fixation de prix abusifs, sont venues s'ajouter, pour le secteur du commerce de détail, des dispositions supplémentaires qui imposent une réglementation détaillée en matière de prix dans certains domaines, avec pour conséquence que les consommateurs ne peuvent bénéficier pleinement des effets positifs de la concurrence entre producteurs et que le taux annuel d'inflation est majoré. *Le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi de redéfinition du seuil de revente à perte dans le but de promouvoir les baisses de prix. Si cela va dans la bonne direction, une réforme plus fondamentale devrait supprimer l'interdiction de revendre à perte et intensifier la concurrence en recentrant l'action vers des mesures visant à éviter qu'il soit porté préjudice aux consommateurs*. La législation actuelle trouve son origine dans le souci de réguler les relations entre fournisseurs et distributeurs et de protéger les petits commerçants « traditionnels » des centres-ville. Si une telle protection est jugée nécessaire, *elle devrait s'inscrire dans le cadre de lois générales de zonage (en supprimant les mécanismes actuels qui font que les représentants des commerces en place participent aux décisions d'aménagement du territoire concernant l'implantation des grands magasins de détail), ou revêtir la forme de subventions directes et transparentes des collectivités locales, mais non au prix d'une limitation de la concurrence au niveau du commerce de détail*. On pourrait également intensifier la concurrence en supprimant les monopoles réglementés et en poursuivant l'assouplissement des règles relativement strictes sur la publicité audiovisuelle.

L'État détient encore de fortes participations dans le capital d'un certain nombre de sociétés. La poursuite des privatisations et des « ouvertures capital » est encourageante, mais l'état conserve encore trop souvent une position d'actionnaire majoritaire. En conséquence, dans beaucoup d'industries de réseau libéralisées, du fait de la position dominante détenue par des compagnies publiques, la concurrence reste insuffisante. Il est également important d'améliorer la gouvernance des entreprises publiques. « L'ouverture du capital » devrait être le prélude à une privatisation intégrale, et non pas un moyen de lever des capitaux pour financer les projets d'assainissement ou de développement des entreprises. *Il est nécessaire que les organes chargés de la régulation sectorielle de ces industries disposent de pouvoirs et d'une indépendance suffisants pour garantir des tarifs non discriminatoires aux parties tierces dans le but de promouvoir la concurrence et les intérêts des consommateurs*. Dans le passé, les obligations de service public étaient pour l'essentiel confiées à des monopoles d'État. Avec la libéralisation de ces marchés, de nouvelles mesures sont mises en œuvre pour que ces obligations soient respectées. *Pour assurer une concurrence effective, il faudra continuer à veiller à ce que ces mesures définissent systématiquement et le plus clairement possible les obligations de service public et que, là où c'est possible, ces dernières fassent l'objet d'appels d'offres, en tenant compte de tous les coûts et avantages connexes.*

De nombreux compartiments du secteur des services font l'objet de réglementations spécifiques qui ont pour effet de protéger inutilement de la concurrence les prestataires existants. Ainsi, les conditions fixées à l'entrée de certaines professions devraient être réexaminées, et celles qui ne visent pas directement à protéger les consommateurs, supprimées. Il faudrait examiner avec un soin particulier les pratiques des professions qui se régulent elles-mêmes. En France, comme dans beaucoup d'autres pays européens, les services sont fragmentés et la concurrence est limitée par les réglementations nationales. *La politique des pouvoirs publics dans ce domaine devrait pondérer davantage l'intérêt des consommateurs de services, tout en reconnaissant qu'une protection excessive accordée aux prestataires ou aux groupes d'intérêts professionnels nationaux réduit généralement l'efficience du secteur des services et alourdit les coûts pour les autres agents économiques.* ■

Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette *Synthèse* peuvent être obtenues auprès de :
Paul O'Brien, tél. (33-1) 45 24 87 64
e-mail : paul.obrien@oecd.org
ou Stéphanie Jamet, tél. (33-1) 45 24 88 63
e-mail : stephanie.jamet@oecd.org. ■

Organisation de coopération et de développement économiques

OCDE

Œuvrer ensemble pour le progrès

Etude économique de la France 2005: Résumé

*Ceci est le Résumé des Evaluation et recommandations de l'OCDE, extrait de l'**Etude économique de la France 2005** publiée le 16 juin 2005.*

La France se caractérise par une forte productivité par heure travaillée et par un système de protection sociale très élaboré, mais elle souffre également d'un faible taux d'activité et d'un chômage structurel élevé. Cette performance médiocre du marché du travail contribue à la persistance d'un déficit budgétaire qui ne fait qu'aggraver les pressions exercées par le vieillissement de la population sur les finances publiques.

- Le creusement de la dette publique menace la soutenabilité budgétaire. Il résulte en partie d'une maîtrise insuffisante des dépenses publiques, et du manque de compréhension par l'opinion de la nécessité de s'atteler à des questions de long terme tout en respectant des objectifs à court terme.
- Certaines dispositions du code du travail, destinées à protéger les salariés, et certains aspects du système des transferts sociaux ont eu des conséquences inattendues, mais perverses, qui se sont traduites par un chômage structurellement élevé et de faibles taux d'activité.
- Le dynamisme et la croissance de l'activité et de l'emploi sont freinés par un manque de concurrence dans un grand nombre de secteurs de services.

Axer la politique budgétaire davantage sur la transparence et les besoins à long terme

La soutenabilité à long terme des finances publiques exige avant tout de mieux maîtriser les dépenses publiques, les dépenses sociales et celles des collectivités locales comprises. Il est également important d'engager une réforme de la fiscalité, en réduisant le nombre d'organismes concernés et en simplifiant la structure de l'impôt par la suppression des allègements fiscaux insuffisamment justifiés. On pourrait ainsi abaisser certains taux d'imposition élevés, qui créent actuellement des distorsions économiques.

Créer des emplois en améliorant le fonctionnement du marché du travail

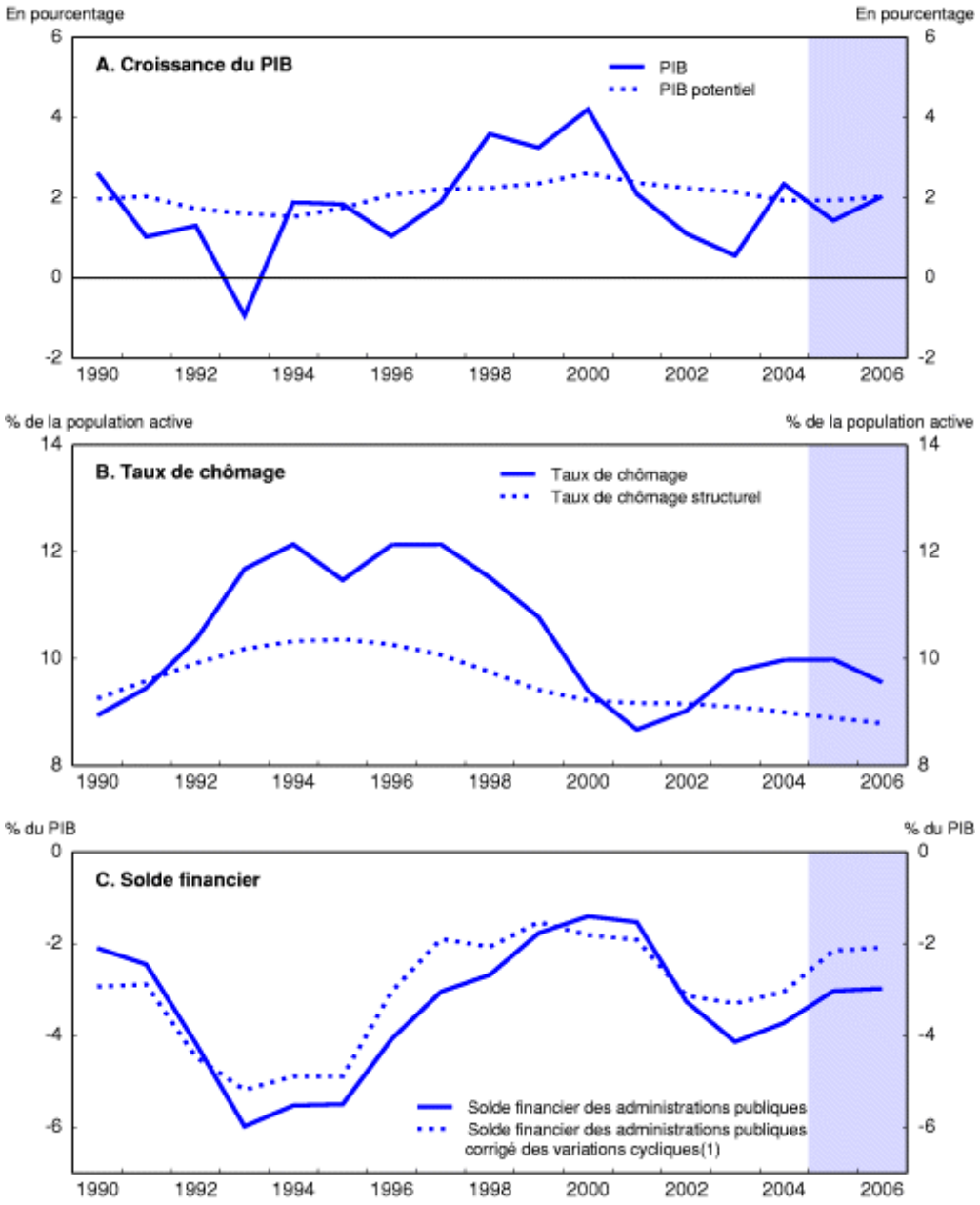
Les employeurs ne peuvent collectivement assurer sur le marché du travail le degré de protection sociale que la législation tente d'imposer. La forte protection de l'emploi et le coût minimum élevé du travail ont pour effet que l'emploi de beaucoup de personnes peu qualifiées entraîne des coûts supérieurs à leur productivité malgré les allègements de charges consentis sur les bas salaires. La France devrait sensiblement atténuer les contraintes inhérentes au contrat de travail normal, ce qui éviterait de devoir recourir à de multiples contrats spéciaux qui sont source de complexité administrative et ne parviennent guère à faire reculer le chômage. Une amélioration du service public de l'emploi, mais aussi des mesures efficaces subordonnant le niveau des prestations à la recherche active d'emploi par les chômeurs, et visant à ce que ces derniers soient prêts à accepter les emplois offerts, doivent être la contrepartie de l'ampleur de la contribution à la solidarité sociale.

Laisser la concurrence créer de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi

Si l'on en juge d'après l'expérience internationale, la présence encore forte de l'État dans le capital de certaines entreprises, l'ouverture seulement graduelle des marchés dans les industries de réseau, la protection de certaines professions du secteur des services et le manque de concurrence dans certains secteurs du commerce de détail en France réduisent le potentiel de croissance, d'innovation et d'emploi. Les réformes devraient viser à pondérer davantage le bien-être des consommateurs, face à l'opposition de certains groupes défendant des intérêts particuliers. L'ensemble de l'économie tirerait parti notamment d'une poursuite de l'intensification de la concurrence dans les industries de réseau, d'une diminution des restrictions à l'entrée dans de nombreuses professions et d'une réforme profonde des contrôles dans le commerce de détail.

Retour à la page d'accueil de l'**Etude économique de la France 2005**.

Cliquer ici pour télécharger **la Synthèse** (en pdf). La Synthèse contient le résumé et les évaluations et recommandations de



1. Pourcentage du PIB potentiel
Source: OCDE, Perspectives économiques no. 77.

Quels sont les principaux défis ?

Après une faible performance au cours de la période 2002-03, la croissance de la production s'est redressée en 2004, un peu plus vigoureusement que dans la plupart des pays de la zone euro. Elle a atteint 2¼ pour cent, mais comme dans le reste de la zone euro, la perspective est celle d'une croissance un peu plus faible en 2005 06, alors que le chômage reste irréductiblement élevé, aux alentours de 10 % actuellement. La faible performance du marché du travail, qui est au centre des préoccupations des autorités françaises, trouve son origine dans la conjonction de mesures elles mêmes conçues pour protéger les travailleurs, notamment le coût minimum élevé du travail et la rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi, ainsi que l'importance des coins fiscaux et sociaux sur le travail ; le manque de concurrence dans un certain nombre de

secteurs de services constitue une entrave supplémentaire à la création d'emplois. Cette situation est en outre étroitement liée à une autre préoccupation fondamentale des autorités, à savoir l'ampleur persistante du déficit public qui entraîne un gonflement de la dette du secteur public : la faible utilisation du potentiel d'emploi a une incidence directe sur les recettes et les dépenses publiques, en même temps qu'elle engendre des pressions visant à utiliser les interventions de politique budgétaire de court terme dans le but d'accroître l'emploi.

Croissance, emploi et déficit budgétaire

Conscientes de ces difficultés, les autorités se sont attachées à restaurer la soutenabilité des finances publiques en engageant depuis deux ans des réformes importantes dans le domaine des retraites et de l'assurance maladie et en mettant en place les conditions d'une maîtrise stricte des dépenses publiques de l'État. De plus, les autorités se sont efforcées d'accroître le potentiel de croissance en améliorant le fonctionnement du marché du travail, par exemple avec l'assouplissement de la législation des 35 heures, en intensifiant la concurrence sur certains marchés et en créant un environnement administratif et fiscal plus favorable au développement des entreprises. Pour autant, avec une faible utilisation du potentiel de main-d'œuvre et une position budgétaire encore difficile, l'économie française reste dans une situation fragile pour faire face aux défis de long terme posés par le vieillissement de sa population

Organisation de coopération et de développement économiques

OCDE

Œuvrer ensemble pour le progrès

Etude économique de la France 2005: Accroître la viabilité et l'efficience du système budgétaire

*Ces Evaluation et recommandations de l'OCDE résument le chapitre 2 de l'**Etude économique de la France 2005** publiée le 16 juin 2005.*

Quelle action mener concernant le déficit public ?

Le déficit du secteur public a été réduit de 4.2 % du PIB en 2003 à 3.6% du PIB et l'objectif des autorités françaises est de le ramener en deça de 3 % en 2005. Une partie significative de la baisse attendue en 2005 est due à un transfert de la compagnie publique d'électricité, EDF, équivalant à quelque 0.5 % du PIB qui ne se traduira pas par une amélioration durable des finances publiques. Alors qu'il demeure un risque de dépassement des 3 % de PIB cette année, la réduction du déficit devrait en outre rester modeste en 2006. Selon les projections actuelles de l'OCDE, le déficit ne sera pas inférieur à 3 % de PIB en 2006. En l'absence de nouvelles mesures, la trajectoire du déficit risque de s'écarter de son dernier programme de stabilité, qui manquait lui même d'ambition en ce qui concerne l'objectif retenu pour le ratio d'endettement, actuellement aux alentours de 65 % du PIB et qui ne paraît pas devoir rapidement baisser dans un avenir proche. La France risque donc d'être mal préparée pour faire face aux pressions à long terme que le vieillissement de la population exercera sur les dépenses de santé et de retraite malgré les réformes importantes récemment adoptées. Afin de créer la marge de manœuvre nécessaire pour affronter ces pressions sur les dépenses, il est essentiel que la dette publique rapportée au PIB se réduise fortement à moyen terme.

En 2004, le gouvernement a pris des mesures dont il espère qu'elles se traduiront par d'importantes réductions des dépenses publiques, essentiellement à partir de 2006. Il s'agissait notamment d'une réforme des secteurs de la santé et de l'assurance maladie, ainsi que des dispositions destinées à réduire l'emploi du secteur public. En fait, bien que la réforme de la santé puisse effectivement se traduire par une amélioration générale des soins offerts, il n'est pas certain qu'elle entraînera une réduction des dépenses publiques aussi forte que prévue à court terme ; par ailleurs, la mise en œuvre d'une réforme antérieure du système hospitalier, elle aussi destinée à maîtriser les dépenses publiques et à améliorer l'efficience, s'avère plus lente que prévu. Un suivi de ces réformes est d'autant plus nécessaire que, comme le montre l'expérience d'autres pays industrialisés, les dépenses totales de santé (privées et publiques) continueront à subir de fortes pressions à la hausse. Pour ce qui est de l'emploi du secteur public, malgré les premières mesures de réduction, les autorités n'ont pas encore pris d'engagement suffisamment important concernant une diminution progressive de l'emploi à moyen terme, et les mesures de revalorisation des salaires dans le secteur public qui viennent d'être décidées limitent la capacité de maîtrise de la masse salariale. Compte tenu des pressions grandissantes au niveau des dépenses liées au vieillissement, il est nécessaire de maîtriser étroitement les dépenses publiques directes, notamment par des réductions d'effectifs rendues possibles par le grand nombre de fonctionnaires partant actuellement à la retraite, et de limiter les dépenses concernant les salaires et les traitements.

Quelles réformes des dépenses publiques changeraient la situation ?

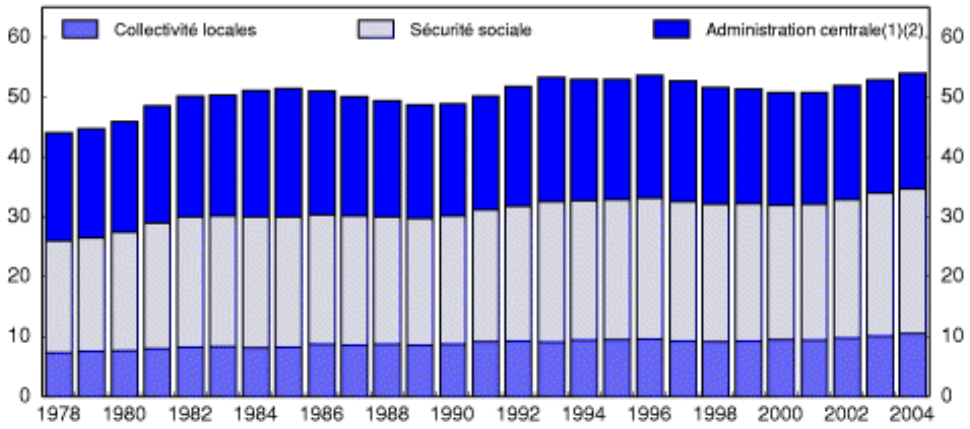
La loi-cadre sur les lois de finances (Loi organique relative aux lois de finances, ou LOLF) doit prendre pleinement effet avec la loi de finances 2006, dont la préparation a déjà commencé. La LOLF va permettre de renforcer la transparence des comptes publics, de mieux affirmer les priorités des pouvoirs publics en matière de dépenses et d'accroître la responsabilité des gestionnaires publics en favorisant le passage d'une culture de moyen à une culture de résultat. Sa mise en œuvre devrait ainsi considérablement renforcer la maîtrise des dépenses de l'État. La réforme de la santé a introduit des mesures visant à renforcer la responsabilité des patients et des professionnels du secteur, des outils de régulation médicalisée ainsi qu'une profonde réorganisation du pilotage de l'assurance-maladie. Cette réforme que vient compléter le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit notamment des corrections en cours d'année si le Comité d'alerte constate des dépassements de dépenses ; le gouvernement doit pour ce faire être prêt à imposer sans attendre des réductions impopulaires de tarifs des actes médicaux, des prix des biens de santé ou des droits à prestations s'il veut éviter de relever à terme les cotisations. Le gouvernement devra également veiller à ce que le renforcement du dispositif de contrôle ne s'accompagne pas d'un relâchement des objectifs annuels de dépenses de santé.

La progression des dépenses de l'État a été moins rapide que celle des dépenses des collectivités locales. Cette situation ne résulte que partiellement du transfert par le gouvernement de certaines de ses responsabilités aux niveaux inférieurs d'administration, puisque l'on a également constaté une augmentation sous jacente des dépenses locales. L'encadrement étroit des emprunts des collectivités locales n'a pu empêcher cette évolution : la limitation des dépenses qui devait résulter des restrictions imposées aux emprunts a été partiellement compromise par le fait que l'État a de plus en plus subventionné

la charge apparente de la fiscalité locale sur les entreprises (taxe professionnelle) en faisant payer par le budget de l'État une part importante de la taxe théorique aux niveaux inférieurs d'administration, les taux étant fixés par les collectivités locales elles mêmes. La réforme de la taxe professionnelle doit se conformer aux objectifs qui lui sont assignés en veillant à ce que l'État ne se substitue plus aux entreprises en matière de fiscalité locale.

Certains transferts de responsabilités de dépenses aux niveaux inférieurs d'administration se sont accompagnés depuis ces dernières années du transfert d'impôts particuliers, ou de certaines parties de ces impôts pour des montants équivalents. Cependant, certains programmes transférés ont des caractéristiques qui sont décidées au niveau central : la taxe pétrolière sert ainsi à couvrir le coût de diverses prestations liées à l'exercice d'un emploi. Ces méthodes, bien qu'elles respectent un principe de compensation qui réaffirme l'autonomie financière des collectivités locales risquent de ne pas assurer une adéquation correcte entre les ressources et les besoins sur le long terme ; les programmes décidés au niveau central et dont la gestion, mais non la conception, est décentralisée, devraient être financés par des transferts directs de recettes fiscales générales. En ce qui concerne les programmes propres aux collectivités locales, les impôts locaux fournissent l'essentiel des ressources. Le projet de réforme de la taxe professionnelle devrait améliorer la répartition de la charge fiscale entre les entreprises et mieux refléter les coûts de l'activité économique pour les collectivités locales. Il devrait également veiller à ce que l'état ne soit plus un contribuable local en lieu et place des entreprises, comme c'est le cas actuellement.

Dépenses des administrations publiques par niveau d'administration



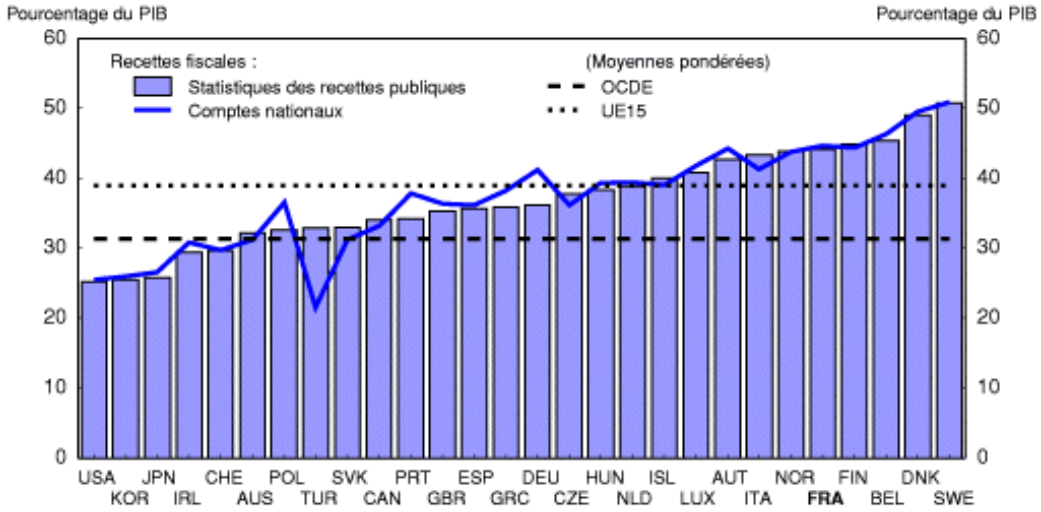
1. Administration centrale plus ODAC.
2. Hors transferts courants entre administrations publiques (D73) et transferts en capital (D9 hors D91, D995).

Source: INSEE, Comptes nationaux, Rapport sur les comptes de la Nation 2003.

Quelles réformes des prélèvements obligatoires sont nécessaires ?

Le système de prélèvements fiscaux et sociaux de la France se caractérise par des taux apparents élevés, des taxes spécifiques encore nombreuses, un nombre assez important d'institutions intervenant dans le calcul, la collecte et l'affectation des recettes, et la complexité supplémentaires qui résulte du grand nombre d'exemptions et d'abattements dont bénéficient certaines activités, certains secteurs ou certains agents économiques. Cette situation se traduit également par des frais administratifs comparativement élevés par rapport aux autres pays, même si le coût de collecte des recettes fiscales a diminué depuis le milieu des années 90. Des mesures de rationalisation supplémentaires et des efforts pour alléger le fardeau qui pèse sur les contribuables ont été entrepris ces dernières années, mais une réforme plus fondamentale de l'ensemble du système fiscal paraît justifiée.

Ratio prélèvements obligatoires/PIB dans les pays de l'OCDE
2003
Pourcentage du PIB



1. Les recettes fiscales dans le cadre des comptes nationaux de l'OCDE et celles dans le cadre des statistiques des recettes publiques de l'OCDE ne sont pas totalement comparables, à cause d'un ensemble de facteurs généraux ou spécifiques aux pays. Les facteurs les plus importants sont les suivants : i) les différences de période et de méthode comptables ; ii) les cotisations volontaires de sécurité sociale, qui représentent des montants élevés dans certains pays (notamment l'Allemagne), sont incluses dans les recettes fiscales dans les comptes nationaux, mais pas dans les statistiques des recettes publiques ; il en est de même pour les cotisations patronales de sécurité sociale des agents publics ; iii) les cotisations imputées des autorités publiques ne sont pas prises en compte dans les statistiques des recettes publiques ; iv) les droits de succession et de donation ne sont pas considérés comme des impôts dans les comptes nationaux, contrairement aux statistiques des recettes publiques ; v) pour les pays de l'UE, les recettes de TVA et de droits de douane sont indiquées après déduction des montants transférés à la Commission européenne dans les comptes nationaux, alors que les données brutes figurent dans les statistiques des recettes publiques.
Source: OCDE, Comptes nationaux; OCDE, Statistiques des recettes publiques, 1965-2003.

Dans un premier temps, il est nécessaire de poursuivre les efforts de simplification engagés en vue de réduire le nombre d'organes indépendants participant au calcul et à la collecte des taxes et des redevances, et de diminuer les coûts administratifs qui pèsent sur les contribuables. La mise en œuvre d'une retenue à la source pour l'impôt sur le revenu s'inscrirait dans cette démarche même si des problèmes de transition se posaient à court terme. Certaines mesures, qui seraient par ailleurs utiles, ne peuvent être envisagées du fait de la séparation existant entre le financement de la sécurité sociale et les finances de l'État, même si cette séparation n'est pas toujours strictement respectée dans les faits (la CSG est un impôt sur le revenu servant à financer la sécurité sociale). A terme, cependant, la collecte par un organe unique des cotisations de sécurité sociale, de la CSG et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait se traduire par d'importantes économies au niveau des coûts.

Un moindre recours aux dépenses fiscales permettrait également de réaliser des économies au niveau des coûts, à la fois directement pour l'administration fiscale et indirectement pour les contribuables grâce à la transparence accrue du système. Le gouvernement devrait sensiblement réduire l'utilisation des dépenses fiscales, conformément aux suggestions faites par le Conseil des impôts en 2003. Le gouvernement s'est engagé à ce que les dépenses fiscales soient désormais limitées dans le temps avec des clauses de caducité automatiques au bout de cinq ans. Un prolongement de cette démarche pourrait consister à réserver aux lois de finances l'exclusivité de la création des dépenses fiscales, sous réserve de l'avis du Conseil Constitutionnel ; à renforcer l'estimation ex ante de leurs effets sur les recettes et les comportements et à procéder à des évaluations systématiques de ces effets a posteriori. Des mesures spéciales, telles que des crédits d'impôt ou des déductions pour des catégories spécifiques de dépenses des entreprises, devraient être limitées aux secteurs où l'on peut prouver qu'elles auront de fortes retombées positives pour la société. Ceci vaut aussi bien pour l'impôt national sur les entreprises que pour la taxe professionnelle locale ; en éliminant ces allégements fiscaux, on pourrait réduire les taux d'imposition de base, stimuler l'activité entrepreneuriale en général, et permettre aux entreprises (notamment celles de petite taille) de consacrer moins de temps à la comptabilité fiscale dans le but de réduire le plus possible leur imposition. Les distorsions fiscales entre les différentes sources de financement peuvent parfois aussi freiner l'expansion des entreprises nouvellement créées qui ont besoin d'augmenter leur capital ; il faudrait notamment réduire l'asymétrie qui demeure dans une certaine mesure entre le traitement des paiements de dividendes et des paiements d'intérêts, asymétrie qui résulte de l'interaction des systèmes d'imposition du revenu des personnes physiques et des sociétés.

Retour à la page d'accueil de l' **Etude économique de la France 2005**.

Cliquer ici pour télécharger **la Synthèse** (en pdf). La Synthèse contient le résumé et les évaluations et recommandations de l'OCDE, mais pas nécessairement tous les graphiques disponibles dans les pages ci-dessus.

Organisation de coopération et de développement économiques

Œuvrer ensemble pour le progrès

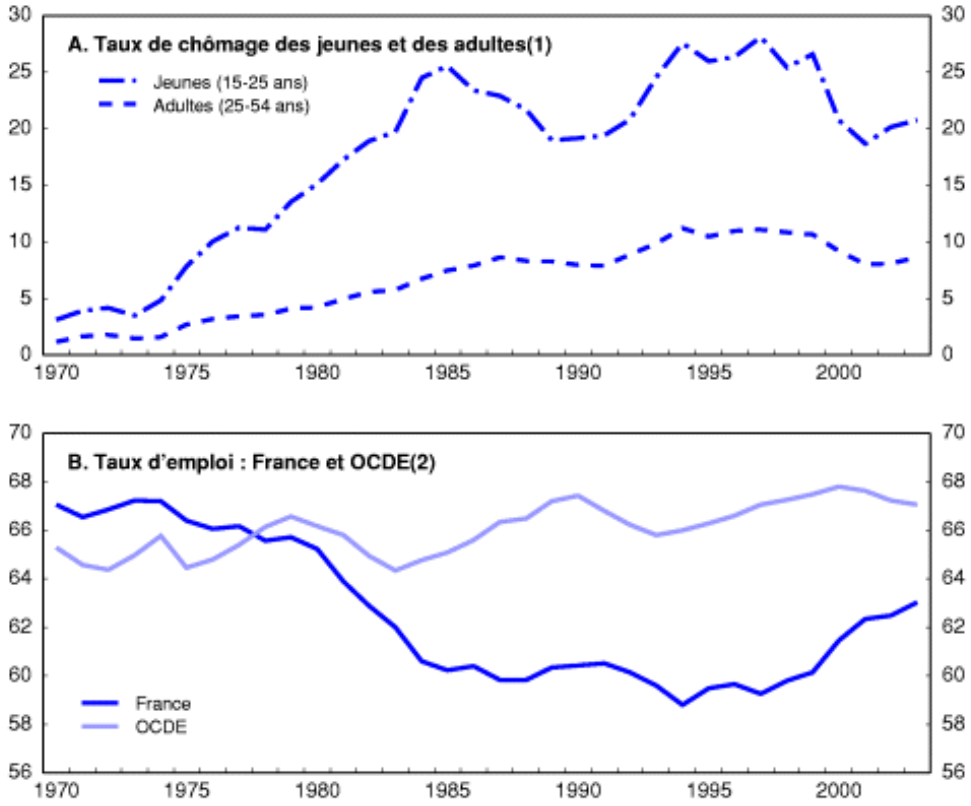
Etude économique de la France 2005: Améliorer la performance du marché du travail

*Ces Evaluation et recommandations de l'OCDE résument le chapitre 3 de l'**Etude économique de la France 2005** publiée le 16 juin 2005.*

Pourquoi le chômage demeure-t-il si élevé et la participation faible ?

Le taux de chômage se situe actuellement à 10 % et n'est pas tombé en deçà de 8% depuis vingt ans, même au plus fort de la conjoncture de la fin des années 90. Les estimations des effets exacts de la stricte protection de l'emploi et du salaire minimum peuvent diverger. Toutefois, ces effets, amplifiés par l'incertitude qui pèse sur le coût pour l'employeur d'un licenciement, et par le fait que le coût minimum du travail dépasse la productivité potentielle d'un certain nombre de travailleurs peu qualifiés semblent être responsables d'une partie importante du niveau élevé du chômage structurel, en particulier pour certains groupes comme les jeunes et les chômeurs de longue durée. Ces dispositifs sont destinés à faire supporter par les employeurs une partie des efforts visant à assurer la protection des revenus et la sécurité de l'emploi. Au fil des ans, les employeurs ont réagi à cet alourdissement des coûts du travail en réduisant leur demande de travail, même si les allègements de charges sur les bas salaires ont contribué à renforcer nettement l'emploi des travailleurs peu qualifiés au cours de la dernière décennie. Le niveau élevé des cotisations sociales patronales aux niveaux des salaires où les allègements de charges ne jouent guère ou plus du tout a le même effet sur la demande de travail. Par ailleurs, l'interaction des impôts, des cotisations de sécurité sociale et des prestations sociales tend à réduire également l'offre de travail, ce qui contribue aux performances médiocres du marché du travail.

Chômage et emploi dans une perspective à long terme



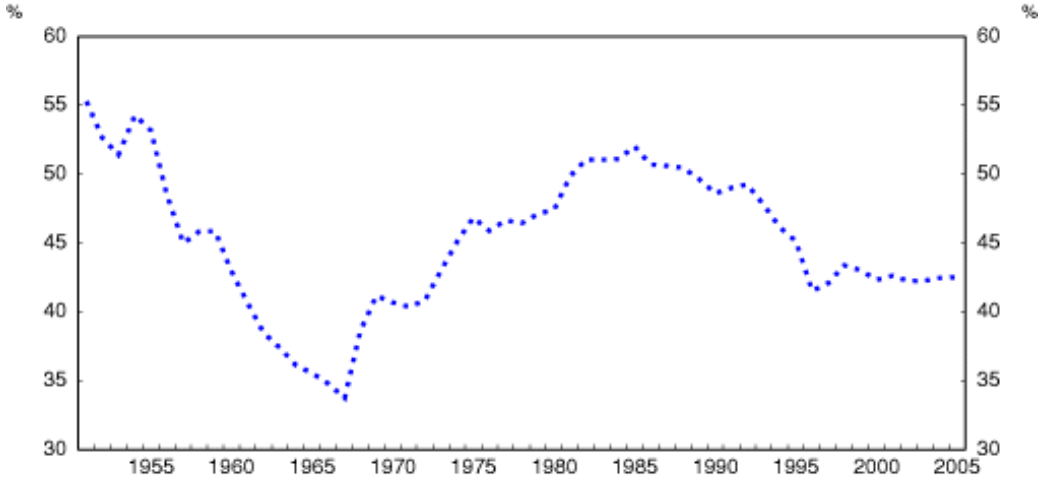
1. En pourcentage de la maint-d'oeuvre dans le groupe d'âge considéré.
2. En pourcentage de la population d'âge actif.

Source: OCDE, base de données ELS.

Lorsque l'on tient globalement compte de tous les impôts qui pèsent sur le revenu du travail (impôt sur le revenu des personnes physiques, cotisations de sécurité sociale, y compris les prélèvements sociaux supplémentaires : CSG et CRDS) et sur les prestations sociales soumises à critères de ressources, on constate que les taux marginaux effectifs d'imposition du travail sont très élevés en France. Afin de réduire ces désincitations, des mesures ont été prises, ciblées sur les bas salaires,

telles que des réductions des cotisations patronales à la sécurité sociale et la prime pour l'emploi (PPE), un crédit d'impôt sur les revenus pour les titulaires d'emplois faiblement rémunérés. Bien que l'on n'ait pas encore pleinement évalué les effets de la PPE dont l'efficacité serait peut-être accrue si elle s'appliquait à la CSG, qui est déduite à la source, plutôt qu'à l'impôt sur le revenu qui est acquitté sur les revenus déjà perçus, ces mesures ont eu certains effets positifs sur le marché du travail et devraient être poursuivies et, si possible, élargies. En revanche, les augmentations du salaire minimum (SMIC) qui ont résulté de la réduction du temps de travail, vont directement à l'encontre des mesures qui visent à améliorer la demande de travail en réduisant les coûts, même si l'approfondissement des baisses de charges a permis d'en amortir l'effet sur le coût du travail aux dépens des finances publiques. Les augmentations futures du SMIC devraient se limiter à celles nécessaires au maintien de son pouvoir d'achat afin de ne pas réduire l'employabilité des travailleurs peu qualifiés.

Coût relatif du travail au niveau du SMIC (1)



1. Coût du travail y compris les cotisations sociales, lié à l'emploi d'un travailleur au SMIC en pourcentage des coûts correspondants pour un ouvrier moyen.
Source: Calculs de l'OCDE à partir des données INSEE

Le gouvernement ne doit pas multiplier inutilement les mesures incitatives visant à remédier à des problèmes particuliers du marché du travail, et doit éviter qu'elles soient mal utilisées. Par exemple, les propositions visant à subventionner les employeurs du secteur privé pour les inciter à recruter des chômeurs de longue durée par le biais d'un revenu minimum d'activité (RMA) méritent d'être mises en œuvre, mais le contrat d'avenir, mesure parallèle pour l'emploi dans le secteur public, devrait avoir pour objectif d'améliorer l'employabilité de certaines catégories de chômeurs plutôt que d'accroître l'emploi total du secteur public. De plus, le RMA devra faire l'objet d'une évaluation sur la base des résultats pour mieux apprécier le rapport de son efficacité par rapport à son coût. Des progrès ont été faits concernant les personnes âgées de 55 à 60 ans, dont on a réduit l'incitation à se retirer de la population active. Ces progrès doivent être poursuivis, et il faudrait éviter que d'autres programmes, tels que les prestations d'invalidité, ne se substituent aux dispositifs de retraite anticipée qui ont été supprimés, comme cela a été le cas dans d'autres pays.

Pourquoi la législation sur la protection de l'emploi peut-elle s'avérer contre-productive?

En France, du fait de la législation sur la protection de l'emploi, il est relativement difficile et coûteux de licencier des salariés recrutés sur des contrats de travail normaux. Pour beaucoup d'entreprises, cela n'est probablement la plupart du temps qu'un inconvénient mineur. Mais cela se traduit par des coûts supplémentaires non négligeables pour les entreprises en difficulté ou confrontées aux fluctuations du marché, ce qui, au fil du temps, a contribué à freiner les embauches, notamment lorsque la conjoncture était incertaine. Le développement des contrats de durée limitée, qui représentent quelque 13 % de l'emploi total, a introduit davantage de flexibilité, mais en raison des conditions dont ces contrats sont assortis, ils ne débouchent pas souvent sur un emploi de longue durée et risquent d'avoir contribué au développement d'un marché du travail dual.

Le gouvernement devrait s'employer à modifier l'approche contre productive qui consiste à faire porter le poids de la protection des travailleurs contre les fluctuations économiques essentiellement par les employeurs, en assouplissant les dispositions de la législation relative à la protection de l'emploi qui concernent le contrat de travail normal. L'existence d'un grand nombre de contrats de types différents, chacun conçu pour permettre une certaine flexibilité mais étroitement limité dans son application, est source d'une complexité coûteuse. La situation actuelle est paradoxale : malgré des aides aux chômeurs importantes et une forte protection apparente de l'emploi, les salariés ressentent une grande incertitude sur leur avenir. Un certain nombre de rapports indépendants récents ainsi que les expériences dans d'autres pays suggèrent qu'il est possible de réformer la législation de l'emploi sans compromettre la sécurité de l'emploi. Une piste pour renforcer à la fois la flexibilité et la sécurité du travail, tout en réduisant la complexité actuelle, consisterait à fondre ces contrats en un contrat unique assurant une protection variant avec l'ancienneté, tout en renforçant l'accompagnement des chômeurs pour trouver de nouveaux emplois. Un tel contrat unique devrait être naturellement conçu de façon à conserver les gains de flexibilité sur le marché de travail fournis actuellement par le développement des contrats à durée déterminée. Une réforme de grande

envergure ne devrait pas ignorer le problème de la transition : les individus qui ont aujourd'hui des emplois bénéficiant de la forte protection actuelle craindraient de perdre au change. Du fait de cet obstacle, cela risque d'être difficile de faire avancer rapidement la réforme sans chercher d'abord à ce que l'ensemble de l'opinion en reconnaisse la nécessité. Le gouvernement devrait s'employer à créer un consensus dans ce sens. Un tel consensus ne se développera pas sans débat entre les partenaires sociaux ; le Conseil d'Orientation pour l'Emploi, qui vient d'être créé, devrait permettre un tel débat et une analyse approfondie de ces questions.

Le service public de l'emploi prévoit déjà de chercher à simplifier les procédures que doivent respecter les chômeurs lorsqu'ils recherchent de nouveaux emplois. Le gouvernement devra veiller à ce que les maisons de l'emploi proposées ne constituent pas un niveau administratif supplémentaire venant s'ajouter aux organismes déjà nombreux chargés des différents aspects de la politique du marché du travail, mais qu'elles conduisent bien à la création de guichets uniques regroupant les services de l'emploi procurant une aide adaptée, présentant un meilleur rapport coût-efficacité, et offrant la possibilité d'un suivi personnel efficace. Peut-être n'est-il possible d'y parvenir qu'en fusionnant certaines des principales institutions, notamment l'ANPE, c'est-à-dire le service national de l'emploi, et l'UNEDIC, qui est l'organe responsable de la gestion de l'assurance-chômage. La générosité relative des prestations sociales a pour conséquence, comme mentionné précédemment, que les incitations financières à prendre des emplois faiblement rémunérés peuvent être très réduites pour les chômeurs. En conséquence, pour améliorer l'offre de travail, les conditions d'éligibilité aux prestations de chômage devraient être durcies pour ceux qui ne cherchent pas activement du travail ou qui refusent trop souvent les emplois qui leur sont proposés. Sous réserve que ces mesures ne soient pas mises en oeuvre de façon arbitraire, on peut faire valoir à ceux qui considèrent qu'elles créent une contrainte inacceptable que l'obligation de prendre un emploi (ou de perdre sans cela le revenu de transfert) est la contrepartie de l'obligation faite à la collectivité de venir en aide aux chômeurs lorsqu'ils sont sans emploi. Des mesures de ce type sont couronnées de succès dans un certain nombre de pays de l'OCDE.

Retour à la page d'accueil de l' **Etude économique de la France 2005**.

Cliquer **ici** pour télécharger **la Synthèse** (en pdf). La Synthèse contient le résumé et les évaluations et recommandations de l'OCDE, mais pas nécessairement tous les graphiques disponibles dans les pages ci-dessus.

Pour consulter **l'édition complète** de l'Etude économique de l'OCDE de la France:

- Les lecteurs d'organismes abonnés peuvent aller à **SourceOCDE**.
- Les non-abonnés peuvent acheter la version électronique (format pdf) et/ou la version imprimée à notre **Librairie en ligne**.
- Les membres de la fonction publique peuvent s'inscrire à **Olisnet**, "Recherche d'une publication".
- Les journalistes accrédités peuvent accéder à leur **site protégé par un code d'accès**

Des informations complémentaires sur cette Etude peuvent être obtenues auprès du Bureau France du Département des affaires économiques de l'OCDE à **webmaster@oecd.org**.

- Aller à la page d'accueil des **Etudes économiques par pays**
- Aller à la page d'accueil du **Département des affaires économiques de l'OCDE**
- Aller au site web de l'**OCDE consacré à la France**.

Aussi disponible : **Economic Survey of France 2005: Improving labour market performance (Anglais)**

© OCDE. Tous droits réservés. Conditions d'utilisation | Politique de confidentialité

Etude économique de la France 2005
Concurrence sur les marchés de produits et performance économique

Pourquoi la concurrence est-elle si importante ?

Les restrictions à la concurrence comme celles qui existent en France, freinent non seulement les gains de productivité mais entravent aussi le développement de l'emploi. Les niveaux de productivité mesurés par la production par heure travaillée sont élevés en France probablement plus élevés qu'aux États-Unis mais cela tient pour une large part au fait que le marché du travail exclut bon nombre de personnes peu qualifiées. Alors que la France occupe un rang élevé pour ce qui est de la production horaire, le PIB par habitant y est de ce fait plus faible que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Des réformes destinées à intensifier la concurrence, en introduisant du dynamisme dans certains secteurs excessivement réglementés, permettraient d'accroître le PIB par habitant à la fois en augmentant la productivité et l'emploi.

Le cadre juridique général permettant de faire respecter la politique de la concurrence est satisfaisant, et bien que l'on ait eu le sentiment pendant une certaine période que son application n'était pas très active, la situation s'est nettement améliorée depuis la fin des années 90. Les indicateurs disponibles montrent néanmoins que les pressions de la concurrence sont relativement faibles dans un certain nombre de secteurs, essentiellement les secteurs de services protégés. La réforme des marchés des produits devrait pondérer davantage le bien-être général des consommateurs et ne pas protéger certains groupes relativement restreints d'intérêts particuliers qui s'expriment avec force.

Évolution de la réglementation des marchés de produits(1)

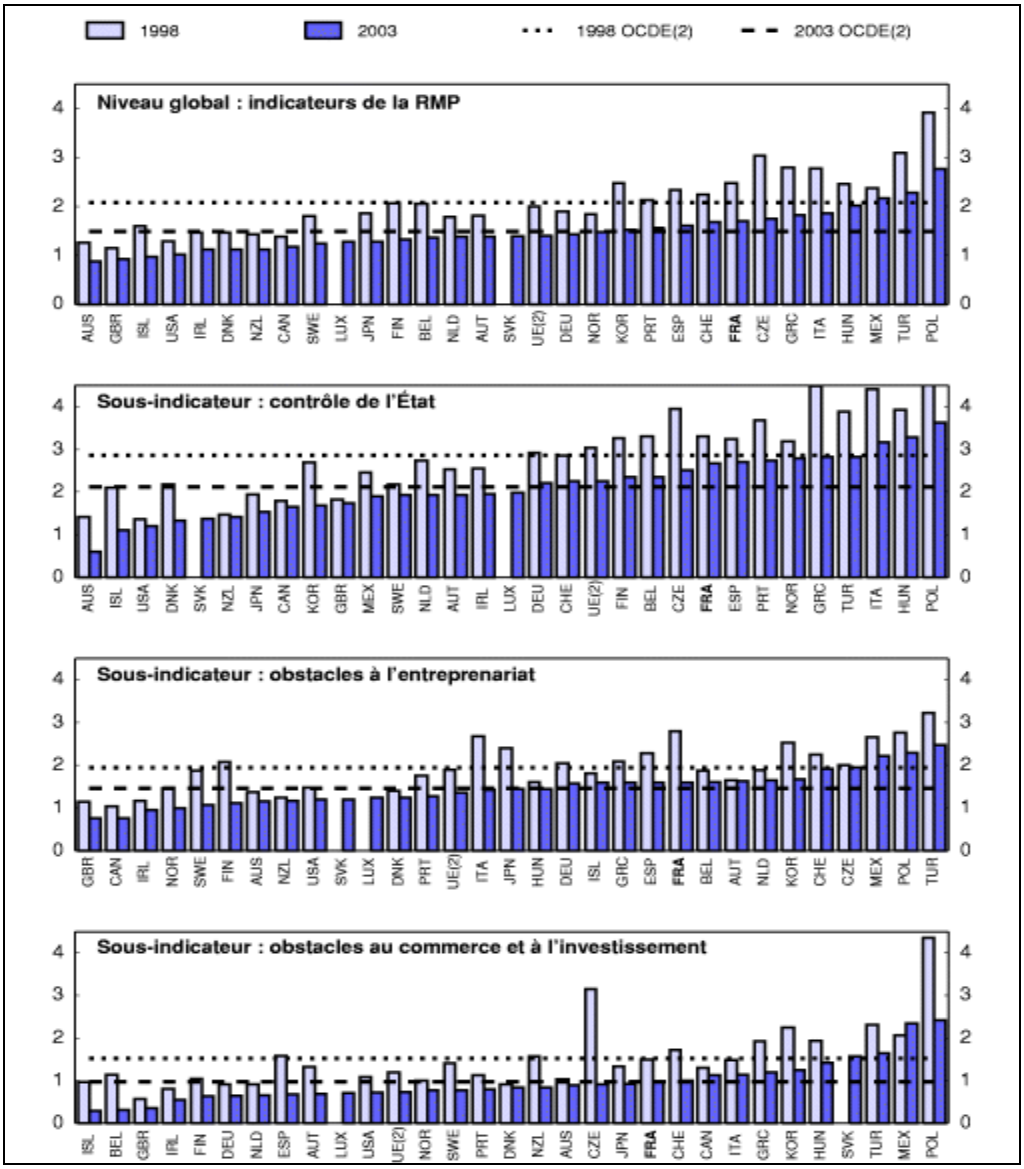
La transparence pourrait être améliorée en matière de contrôle des fusions et d'application de la politique de la concurrence. En ce qui concerne le contrôle des fusions, il serait bien que la France suive l'exemple de la plupart des autres pays de l'OCDE, qui ont confié la responsabilité de la mise en œuvre de la politique dans ce domaine aux autorités de la concurrence plutôt qu'au gouvernement. En France, la tâche de faire respecter la concurrence est partagée entre deux institutions, le Conseil de la concurrence et la DGCCRF (une direction du ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). Cette dernière se voit également confier l'application d'autres types de réglementation et de missions de surveillance des marchés, ce qui est inhabituel dans les pays de l'OCDE. Le cadre du droit de la concurrence devrait être renforcé soit en transférant au Conseil de la concurrence la totalité des compétences en matière d'application du droit de la concurrence avec les ressources que cela implique, soit en séparant plus nettement ces compétences et les ressources associées des autres activités de surveillance du marché au sein du ministère des Finances.

Comment faire en sorte que la législation de la concurrence serve davantage l'intérêt du consommateur ?

Aux dispositions générales de la législation destinée à lutter contre la concurrence déloyale, et notamment contre la fixation de prix abusifs, sont venues s'ajouter, pour le secteur du commerce de détail, des dispositions supplémentaires qui imposent une réglementation détaillée en matière de prix dans certains domaines, avec pour conséquence que les consommateurs ne peuvent bénéficier pleinement des effets positifs de la concurrence entre producteurs et que le taux annuel d'inflation est majoré. Le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi de redéfinition du seuil de revente à perte dans le but de promouvoir les baisses de prix. Si cela va dans la bonne direction, une réforme plus fondamentale devrait supprimer l'interdiction de revendre à perte et intensifier la concurrence en recentrant l'action vers des mesures visant à éviter qu'il soit porté préjudice aux consommateurs. La législation actuelle trouve son origine dans le souci de réguler les relations entre fournisseurs et distributeurs et de protéger les petits commerçants "traditionnels" des centres-villes. Si une telle protection est jugée nécessaire, elle devrait s'inscrire dans le cadre de lois générales de zonage (en supprimant les mécanismes actuels qui font que les représentants des commerces en place participent aux décisions d'aménagement du territoire concernant l'implantation des grands magasins de détail), ou revêtir la forme de subventions directes et transparentes des collectivités locales, mais non au prix d'une limitation de la concurrence au niveau du commerce de détail. On pourrait également intensifier la concurrence en supprimant les monopoles réglementés et en poursuivant l'assouplissement des règles relativement strictes sur la publicité audiovisuelle.

L'État détient encore de fortes participations dans le capital d'un certain nombre de sociétés. La poursuite des privatisations et des "ouvertures capital" est encourageante, mais l'État conserve encore trop souvent une position d'actionnaire majoritaire. En conséquence, dans beaucoup d'industries de réseau libéralisées, du fait de la position dominante détenue par des compagnies publiques, la concurrence reste insuffisante. Il est également important d'améliorer la gouvernance des entreprises publiques. "L'ouverture du capital" devrait être le prélude à une privatisation intégrale, et non pas un moyen de lever des capitaux pour financer les projets d'assainissement ou de développement des entreprises. Il est nécessaire que les organes chargés

de la régulation sectorielle de ces industries disposent de pouvoirs et d'une indépendance suffisants pour garantir des tarifs non discriminatoires aux parties tierces dans le but de promouvoir la concurrence et les intérêts des consommateurs. Dans le passé, les obligations de service public étaient pour l'essentiel confiées à des monopoles d'État. Avec la libéralisation de ces marchés, de nouvelles mesures sont mises en œuvre pour que ces obligations soient respectées. Pour assurer une concurrence effective, il faudra continuer à veiller à ce que ces mesures définissent systématiquement et le plus clairement possible les obligations de service public et que, là où c'est possible, ces dernières fassent l'objet d'appels d'offres, en tenant compte de tous les coûts et avantages connexes.



1. Sur la base des valeurs de 2003. L'échelle des indicateurs est de 0 à 6, depuis le moins jusqu'au plus restrictif
2. UE 15 (moyenne simple).

Source: OCDE, Indicateurs de la réglementation des marchés de produits.

De nombreux compartiments du secteur des services font l'objet de réglementations spécifiques qui ont pour effet de protéger inutilement de la concurrence les prestataires existants. Ainsi, les conditions fixées à l'entrée de certaines professions devraient être réexaminées, et celles qui ne visent pas directement à protéger les consommateurs, supprimées. Il faudrait examiner avec un soin particulier les pratiques des professions qui se régulent elles-mêmes. En France, comme dans beaucoup d'autres pays européens, les services sont fragmentés et la concurrence est limitée par les réglementations nationales. La politique des pouvoirs publics dans ce domaine devrait pondérer davantage l'intérêt des consommateurs de services, tout en reconnaissant qu'une protection excessive accordée aux prestataires ou aux groupes d'intérêts professionnels nationaux réduit généralement l'efficience du secteur des services et alourdit les coûts pour les autres agents