



Série “Politiques meilleures”

FRANCE

Redresser la compétitivité

JUILLET 2014



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues des pays membres de l'OCDE.

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.

Ce rapport a été préparé par le Secrétariat de l'OCDE. Principaux contributeurs: Hervé Boulhol (Département des affaires économiques), Nicolas Pinaud (Bureau du Sherpa), Stéphane Carcillo, Gwenn Parent, Valerie Paris, Monika Queisser, Anne Sonnet (Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales), Eric Charbonnier (Direction de l'éducation), Bert Brys, Pierre Leblanc (Centre de politique et d'administration fiscales), Francesca Froy, Sylvain Giguère (Centre pour l'entrepreneuriat, les PME et le développement local), Claire Charbit, Stéphane Jacobzone, Celine Kauffmann (Direction de la gouvernance publique et du développement territorial), Julien Dupont, Frédéric Parrot (Direction des statistiques), Mario Cervantes, Dominique Guellec (Direction de la science, de la technologie et de l'industrie), Sébastien Mirodout (Direction des échanges et de l'agriculture), John Davies et Patricia Heriard-Dubreuil (Direction des affaires financières et des entreprises). Stéphanie Guichard et Juan Yermo, avec l'assistance de Viridiana Garcia-Quiles, ont coordonné la publication, sous la direction de Gabriela Ramos et Luiz de Mello. Isabelle Renaud et James Whisker ont apporté une assistance sur le plan administratif et en matière de production.

Crédits photo : Couverture © Fons Laure - Fotolia.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.
© OECD 2014

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	1
Chapitre I. Vue d'ensemble	2
<i>Une productivité élevée mais insuffisamment dynamique pour soutenir la croissance.....</i>	<i>2</i>
<i>Une détérioration symptomatique de la compétitivité</i>	<i>9</i>
<i>Considérations de politique économique.....</i>	<i>13</i>
Chapitre II. Renforcer la recherche et stimuler l'innovation	16
<i>Des atouts puissants dans plusieurs secteurs à haute intensité technologique, mais un système d'innovation insuffisamment efficace</i>	<i>16</i>
<i>Des efforts nationaux en matière de R-D et d'innovation trop faibles, déséquilibrés et insuffisamment efficaces.....</i>	<i>19</i>
<i>Les réformes et politiques récentes doivent être poursuivies mais aussi évaluées.....</i>	<i>21</i>
<i>Poursuivre les réformes des universités et de la recherche publique.....</i>	<i>22</i>
<i>Renforcer l'instrument des pôles de compétitivité</i>	<i>23</i>
<i>Poursuivre la politique d'encouragement à l'entrepreneuriat innovant.....</i>	<i>23</i>
<i>La gouvernance des politiques de recherche et d'innovation : coordonner et évaluer.....</i>	<i>24</i>
Chapitre III. Renforcer la concurrence et le cadre réglementaire.....	26
<i>Vue d'ensemble.....</i>	<i>26</i>
<i>Renforcer le cadre réglementaire et améliorer l'environnement des entreprises.....</i>	<i>27</i>
<i>Renforcer la concurrence dans les transports.....</i>	<i>28</i>
<i>Renforcer la concurrence dans le secteur de l'énergie</i>	<i>29</i>
<i>Renforcer la concurrence dans le commerce de détail.....</i>	<i>30</i>
CHAPITRE IV. Rendre le secteur public plus efficace	33
<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>42</i>
CHAPITRE V. Réformer la fiscalité pour favoriser l'emploi et l'investissement.....	47
<i>Une fiscalité du travail défavorable à l'emploi</i>	<i>49</i>
<i>Un taux de l'impôt sur les sociétés élevé mais une assiette étroite.....</i>	<i>51</i>
<i>Réformer la fiscalité pour soutenir l'investissement, l'emploi et la compétitivité.....</i>	<i>52</i>
CHAPITRE VI. Réformer le marché du travail	55
<i>Une sous-performance des jeunes et les seniors sur le marché du travail et une dualité accrue.....</i>	<i>55</i>
<i>Soutenir l'emploi des jeunes.....</i>	<i>58</i>

<i>Soutenir l'emploi des seniors</i>	59
<i>Réduire la dualité du marché du travail.....</i>	60
<i>Assurer une meilleure coordination des politiques de l'emploi sur l'ensemble du territoire</i>	62
Chapitre VII. Améliorer la performance du système éducatif.....	65
<i>De bons résultats en moyenne mais des inégalités croissantes.....</i>	65
<i>Améliorer la qualité de l'enseignement et de la transmission du savoir dans le primaire et le secondaire, revaloriser le métier d'enseignant</i>	68
<i>Mieux lutter contre l'échec scolaire</i>	70
<i>Améliorer l'équité et l'efficacité dans l'enseignement supérieur.....</i>	71
Chapitre VIII. Améliorer la formation professionnelle	74
<i>Diagnostic des compétences des adultes et des besoins des entreprises.....</i>	74
<i>Renforcer la formation professionnelle initiale.....</i>	76
<i>Améliorer la formation professionnelle continue</i>	81
Chapitre IX. Améliorer le fonctionnement du marché du logement.....	85
<i>Une réallocation de ressources vers le secteur de la construction peut pénaliser la compétitivité des entreprises.....</i>	85
<i>Une tentative de quantification.....</i>	87
<i>Le rôle de la politique du logement.....</i>	87
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.....	90
<i>Longueur des chaînes de valeur et spécialisation de la France</i>	90
<i>Position de la France dans les chaînes mondiales de valeur.....</i>	91
<i>Avantage comparatif révélé.....</i>	92
<i>Origine de la valeur ajoutée dans les exportations.....</i>	94
Annexe 2. Information sectorielle.....	96
<i>Croissance de la valeur ajoutée brute, des coûts salariaux unitaires, de l'emploi et des salaires, 1990-2013.....</i>	96

PRÉFACE

Alors que la reprise mondiale, et en particulier en Europe et en France, est encore fragile et incertaine, et que les perspectives de croissance à moyen terme sont plus contraintes que par le passé, redresser la compétitivité française est une nécessité devenue priorité politique en France. Une meilleure compétitivité permettra à la France d'enrayer ses pertes de parts de marché pour retrouver un taux de croissance solide qui permette de faire baisser le chômage et de renouer avec la confiance des citoyens et des entreprises.

Les réformes structurelles sont indispensables pour que la France retrouve une production de biens et services plus compétitive. Elles doivent viser à renforcer les mécanismes de concurrence notamment dans les secteurs des industries de réseaux, du commerce de détail, et de services aux entreprises ; à favoriser la recherche et l'innovation, en particulier dans les PME et en encourageant des liens plus ténus entre la recherche privée et publique ; à réformer la fiscalité et le fonctionnement du marché du travail, qui ont des effets négatifs sur l'emploi, et créent une dualité dans le marché de l'emploi ; à améliorer la productivité du secteur public, dont la place est considérable dans l'économie et la société française ; et enfin, à réformer de façon conséquente le système éducatif et la formation professionnelle dont les résultats, en particulier pour les populations relativement plus défavorisées, ne sont pas aujourd'hui au niveau qu'ambitionne la France.

De nombreuses réformes sont engagées ou ont été récemment annoncées dont le but est de soutenir la croissance en améliorant les conditions de l'offre. Elles sont pour la plupart cohérentes avec les recommandations de l'OCDE. Les mesures de réductions du coût du travail et de la fiscalité introduites dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, en sus du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE), sont bienvenues. La réforme de l'administration territoriale entamée récemment va dans une direction positive de rationalisation de l'organisation territoriale en France dont le morcellement fait figure d'exception au sein des pays de l'OCDE. Peuvent être attendues de cette rationalisation, à terme, une diminution des coûts et une plus grande efficacité de l'action publique. La formation professionnelle, l'apprentissage et la formation permanente, font aujourd'hui l'objet de réformes importantes qui doivent être continuées. Des réformes ont commencé à être conduites dans le secteur de l'éducation, qui demandent à être poursuivies et amplifiées.

La dynamique des réformes entamées est donc positive et devrait aider à mieux placer la France dans les chaînes de valeurs mondiales et à améliorer son efficacité économique tout en favorisant une croissance plus inclusive. Néanmoins, de nombreuses réformes restent à mener et doivent s'inscrire dans un processus continu afin que la France joue de nouveau un rôle moteur dans la croissance européenne.

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

La dégradation de la compétitivité de l'économie française résulte d'un ensemble de facteurs, coûts et hors coûts. La faiblesse de la croissance de la productivité au cours des dernières décennies a joué un rôle majeur dans cette dégradation, qui apparaît avant tout comme le symptôme de faiblesses économiques sous-jacentes liées à la capacité d'exportation de la France et, 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 des pays de l'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 fragile. Le niveau de revenu par habitant y a crû bien moins vite que dans les pays de l'OCDE les plus avancés (graphique I-2). Le revenu par habitant de la France a ainsi crû en moyenne de ½ point de moins par an que dans l'ensemble de l'OCDE. Cette faible croissance des revenus s'explique par un recul prononcé du nombre moyen d'heures travaillées qui n'a été qu'en partie compensé par des gains de productivité horaire qui sont restés inférieurs 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).

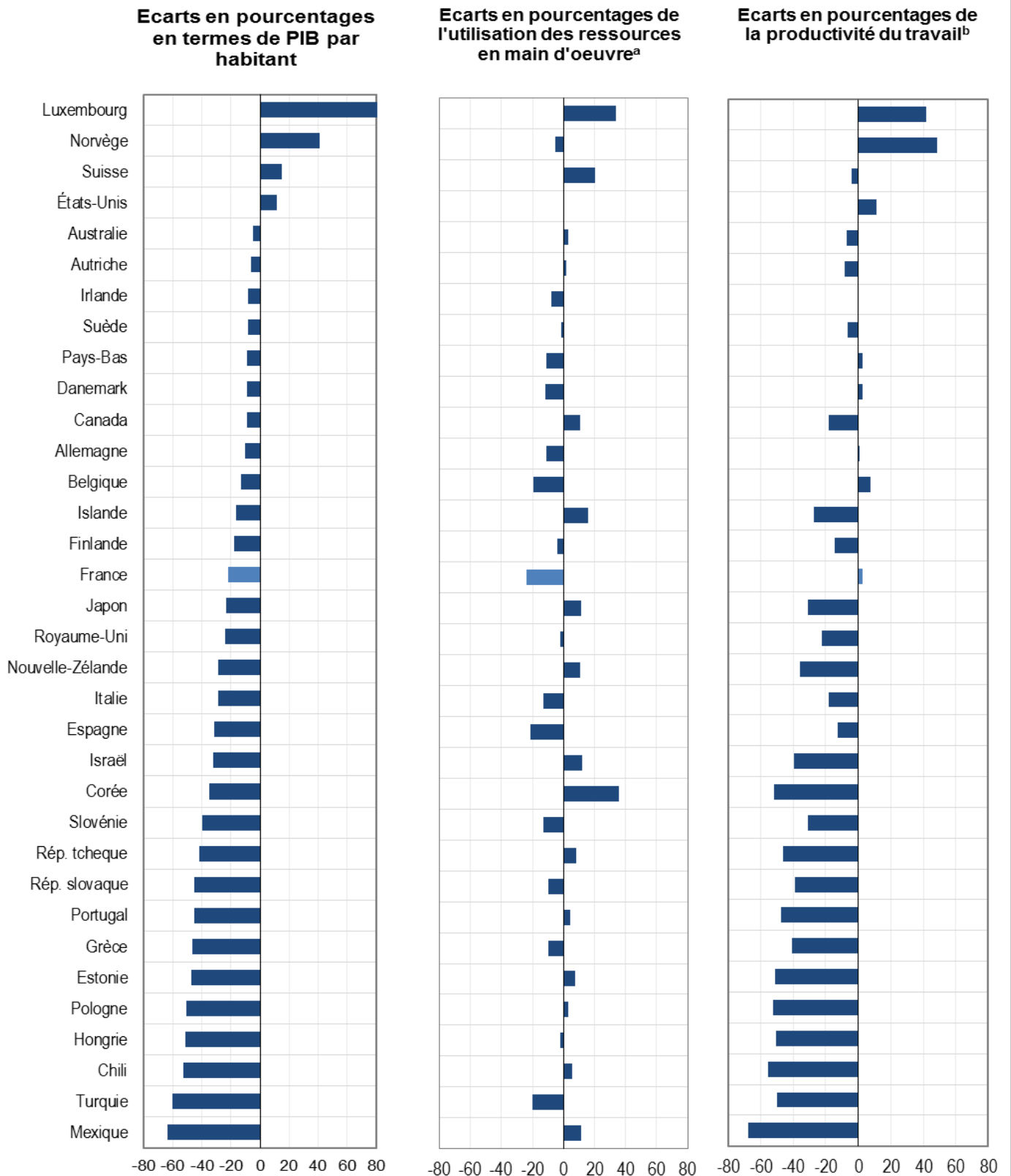
Par ailleurs, si l'accroissement des gains de productivité est important pour soutenir le potentiel de croissance de la France et l'amélioration du niveau de vie relatif des Français, une plus grande utilisation du facteur travail l'est également: l'écart de niveau de vie entre la France et les pays 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 sont essentiels 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 supérieure à la moyenne. En revanche, les gains de productivité des secteurs de la construction et de l'extraction minière, de l'électricité, gaz et eau ont été bien plus modestes, en particulier sur la période 2007-13, ce qui semble en grande partie imputable à l'industrie minière.

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 différences de revenu par tête entre 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



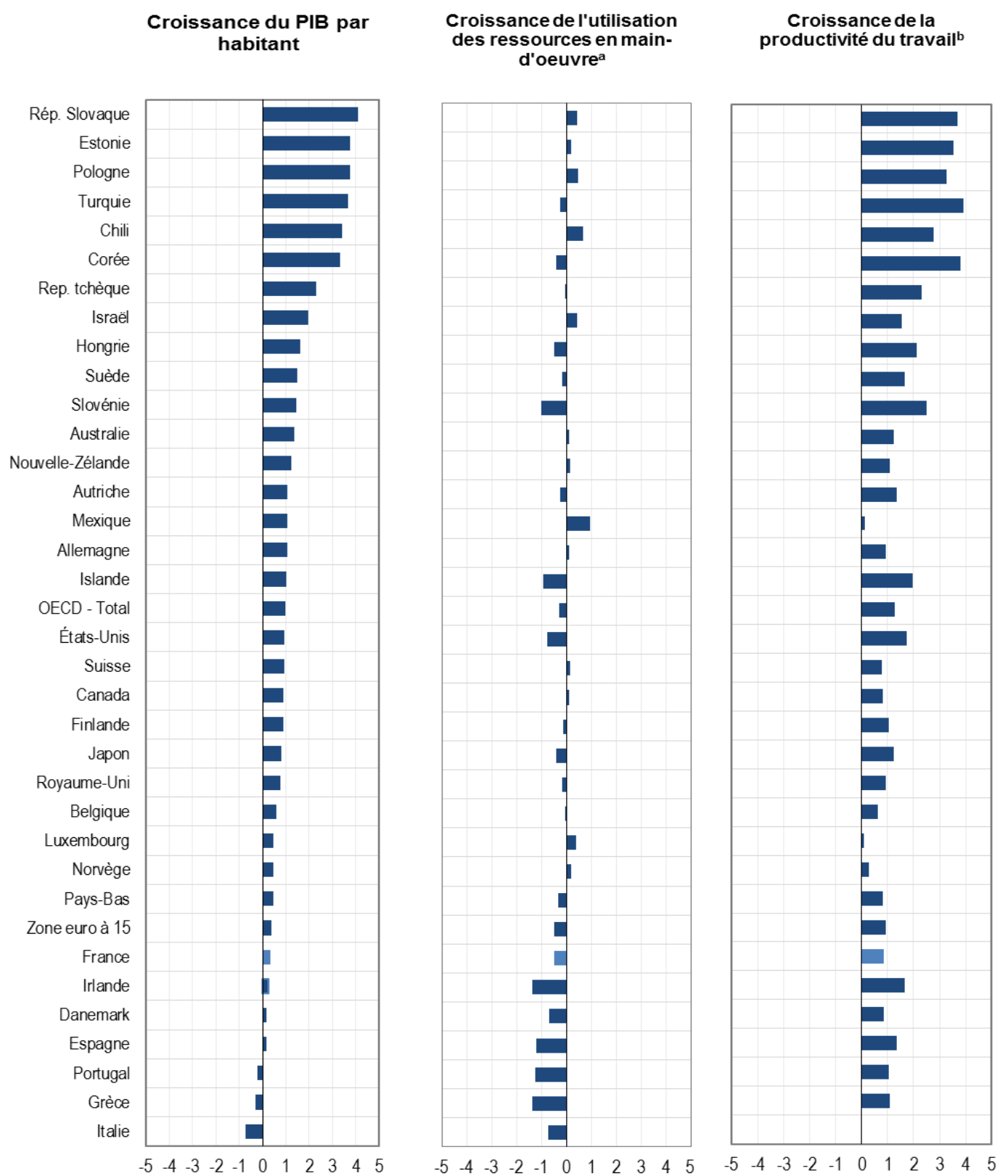
a. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées par habitant.

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

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité, juillet 2014.

Graphique I-2. Facteurs expliquant l'évolution du revenu par tête dans les pays de l'OCDE

Croissance annuelle moyenne 2001-2013

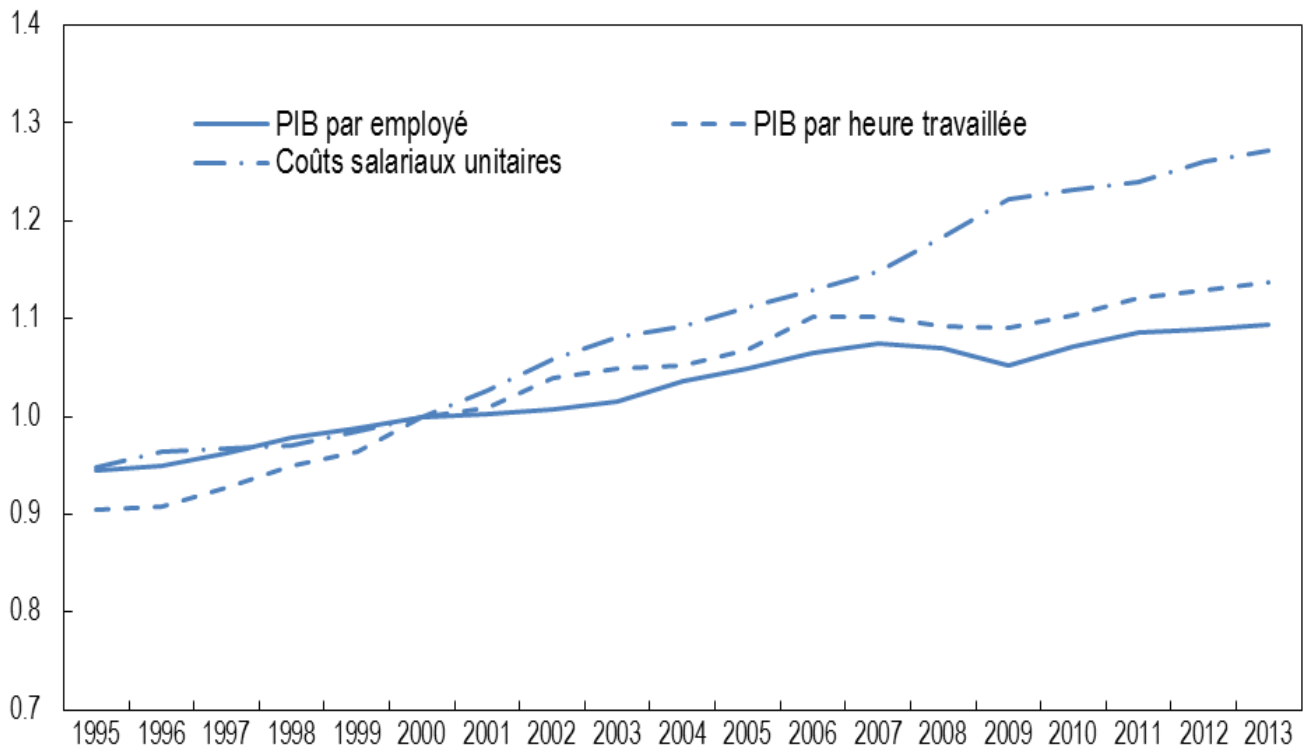


a. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées par habitant.

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

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité, juillet 2014.

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

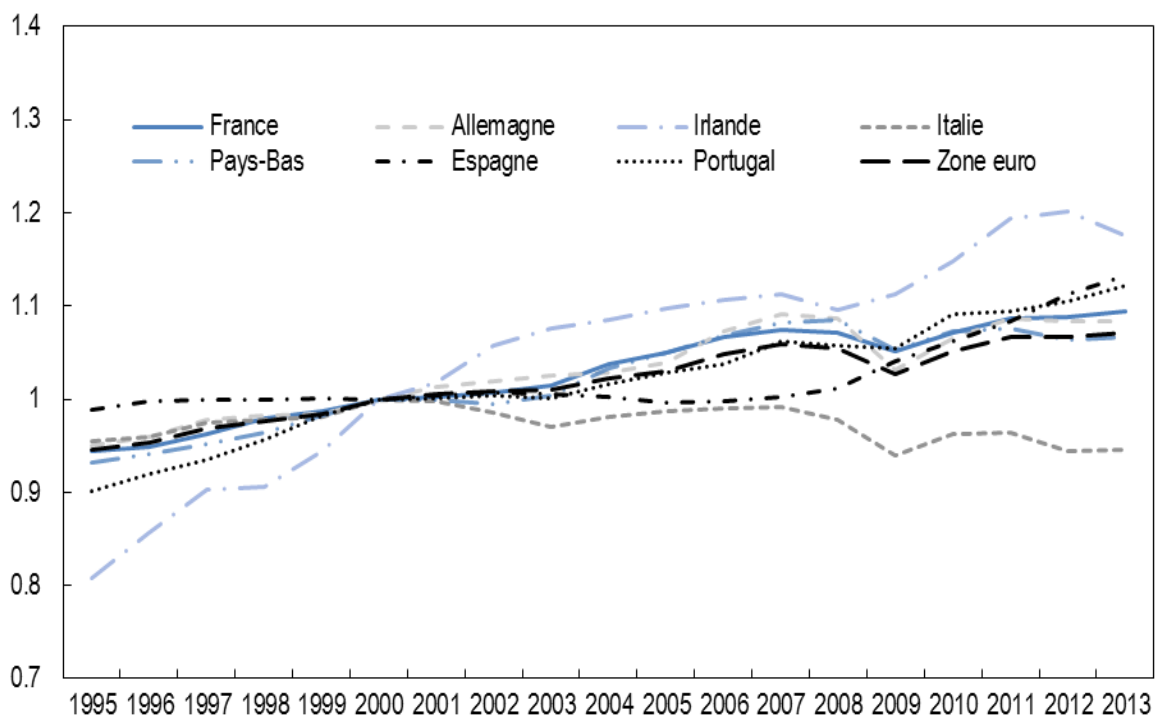


Note : Ensemble de l'économie. Productivité mesurée comme le PIB par personne employée. Productivité horaire mesurée comme le PIB par heure travaillée.

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

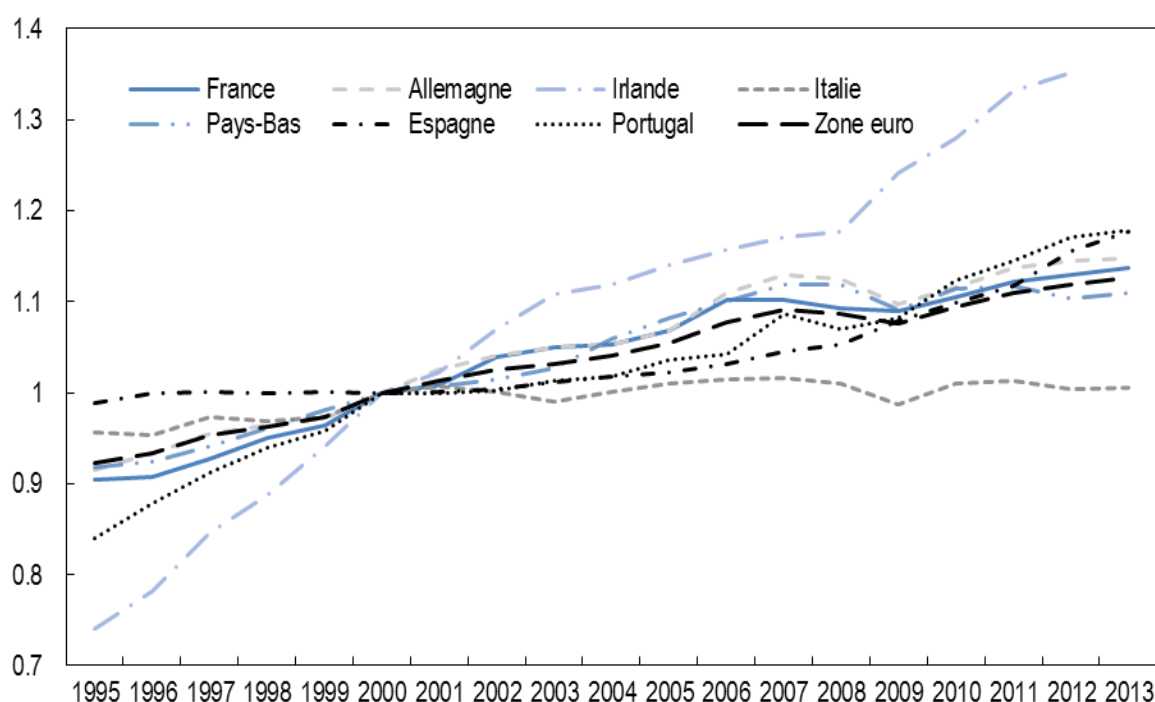
Graphique I-4. Évolution de la productivité du travail (2000=1) en Europe

A. Productivité totale du travail



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

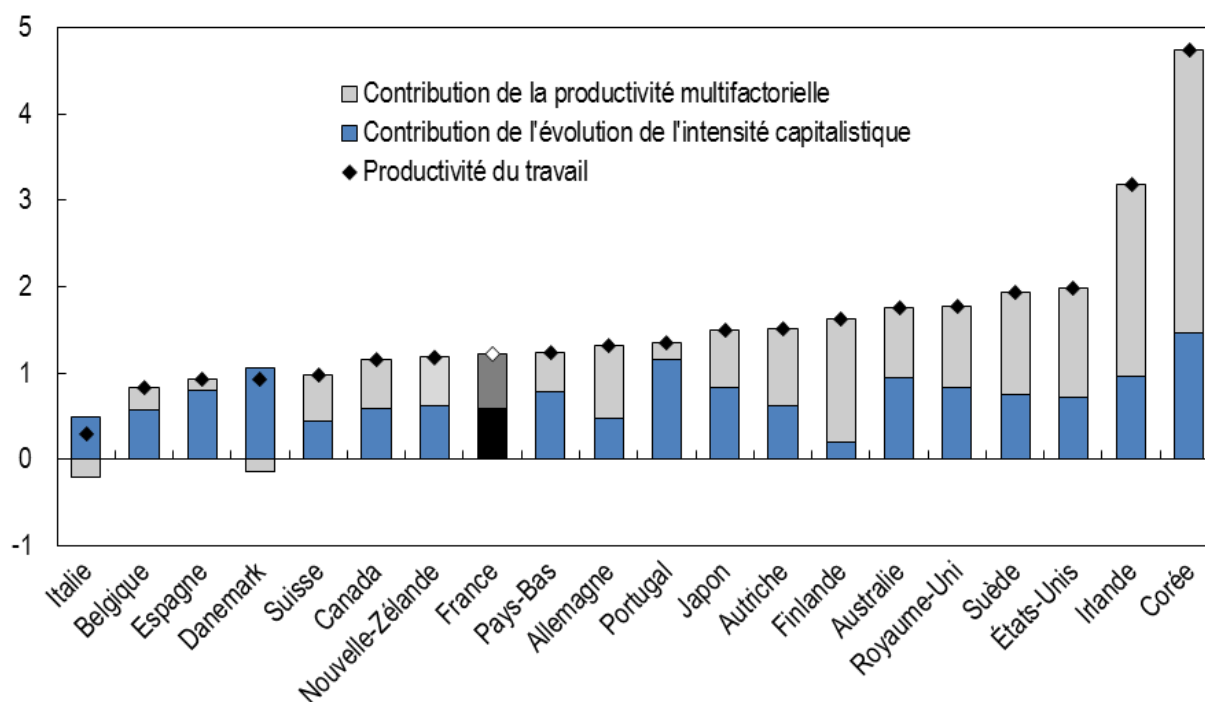
B. Productivité horaire du travail



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, juillet 2014.

Graphique I-5. Décomposition de la croissance de la productivité du travail (croissance annuelle moyenne en 1995-2012)¹



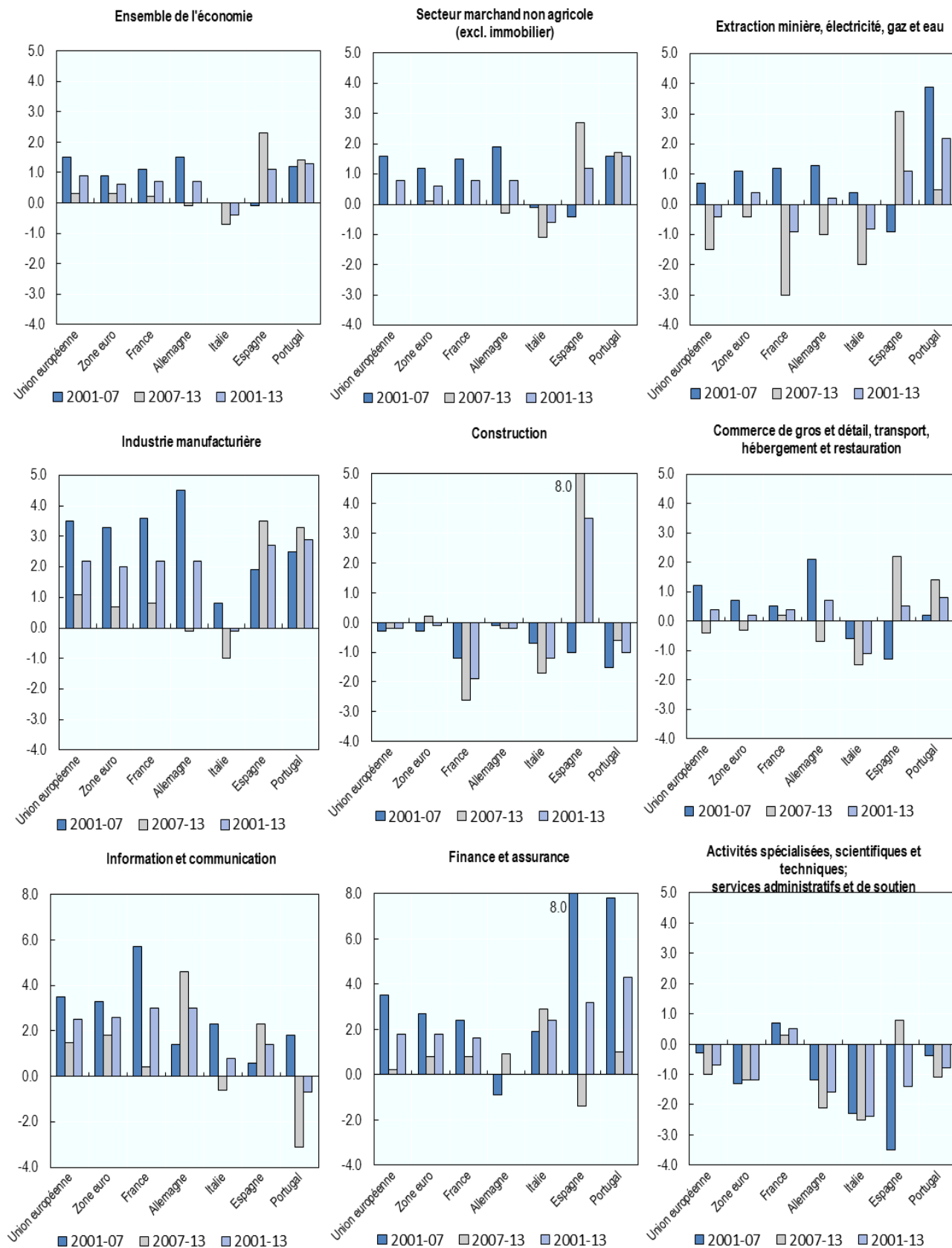
1. 1995-2011 pour la Corée, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité, juillet 2014.

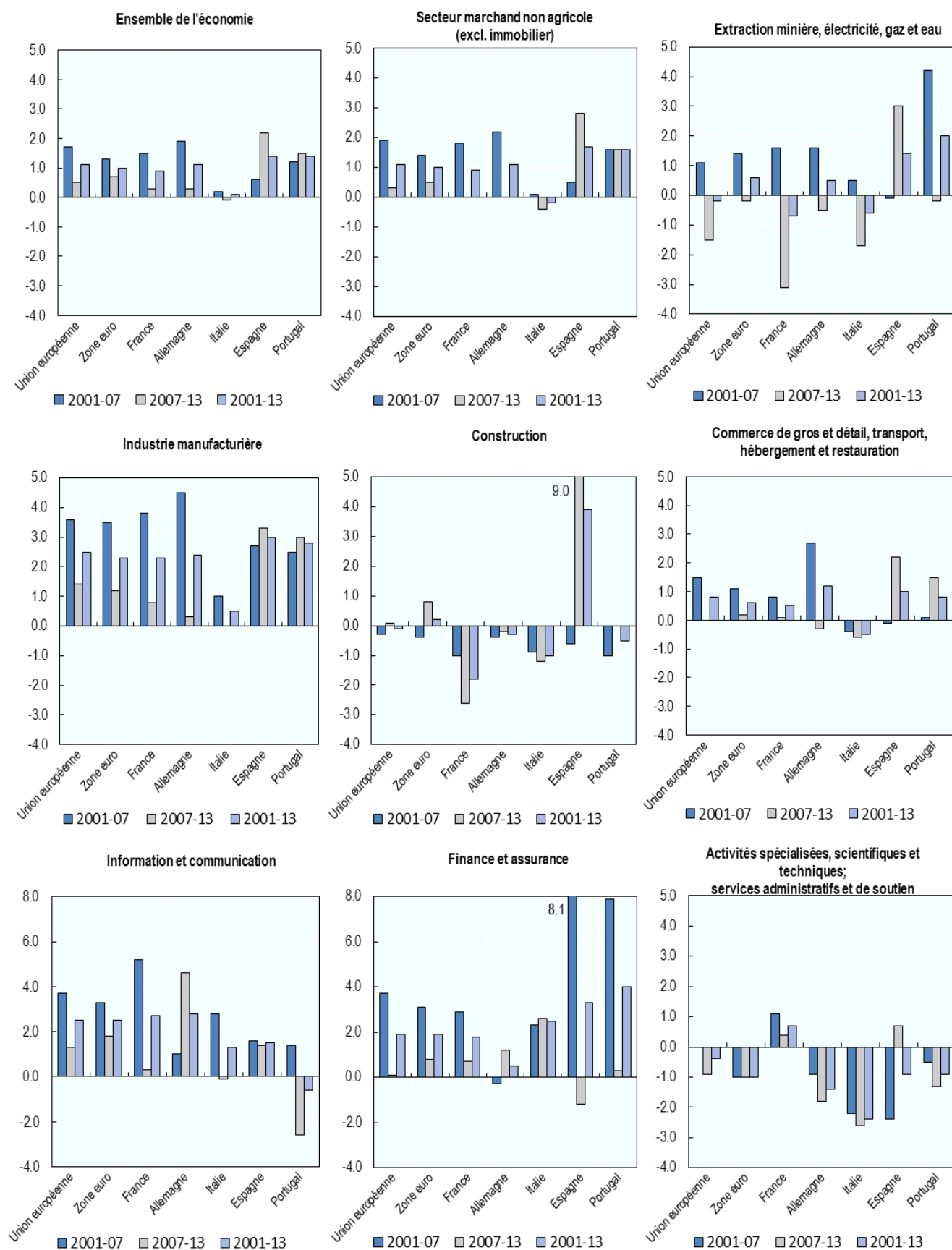
Graphique I-6. Productivité du travail par secteur dans une sélection de pays européens, 2001-13

Taux de croissance annuel moyen

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



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

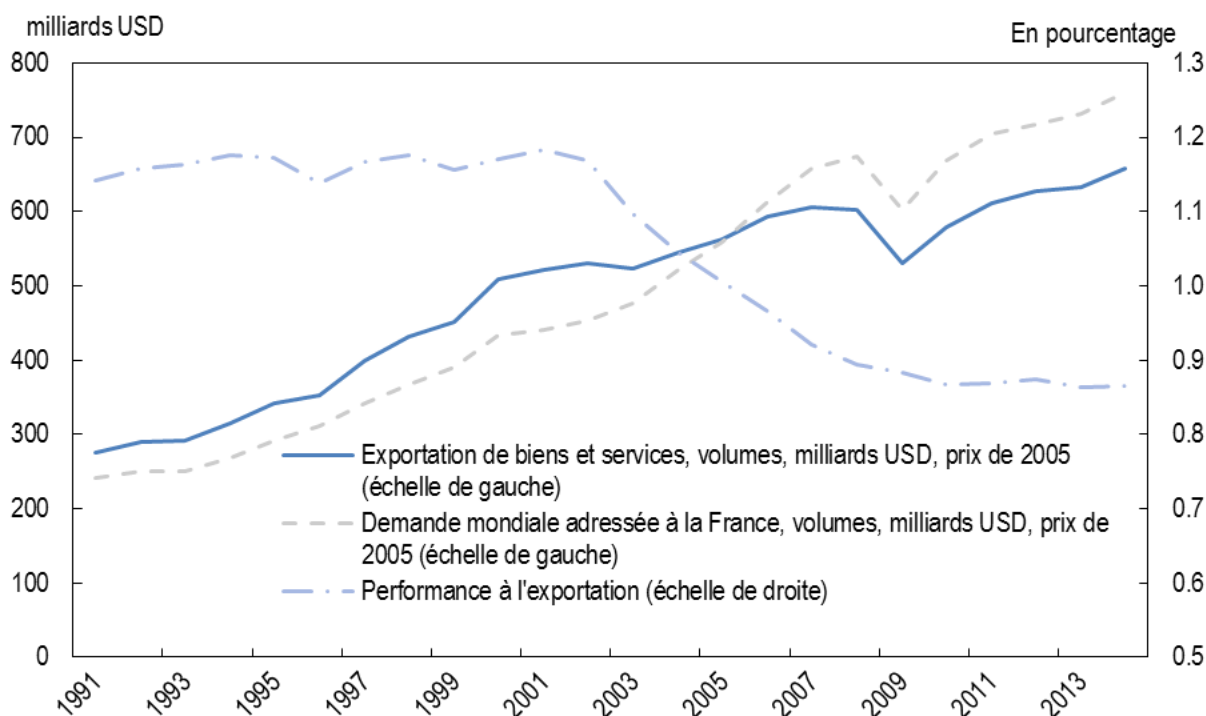


Source : Calculs de l'OCDE, Base des comptes nationaux de l'OCDE.

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. Depuis le début des années 2000, ces difficultés ont entraîné des pertes de parts de marché importantes, qui demeurent aujourd'hui malgré la stabilisation récentes des performances à l'exportation (graphique I-7). Ces pertes de marchés sont associées à une baisse marquée de la part des exportations françaises dans le commerce mondial mais aussi européen, et une détérioration de la balance commerciale et courante.

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



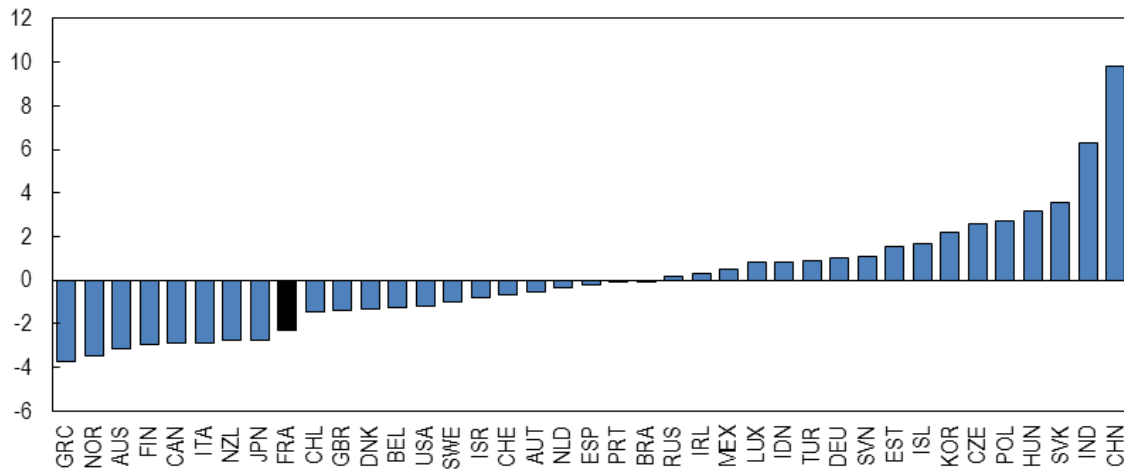
Note : La demande mondiale de biens et services adressée à la France est définie comme les évolutions attendues des exportations domestiques si les parts de marché en volume étaient restées à leur valeur de l'année de référence, ici l'année 2005.

Source : Base des Perspectives économiques de l'OCDE.

Toutes les économies avancées (à l'exception notable de l'Allemagne) ont vu leurs parts de marché se réduire au cours de ces dix dernières années. Ces évolutions coïncident avec l'ouverture commerciale croissante des économies émergentes, en particulier la montée en puissance de la Chine sur les marchés mondiaux (graphique I-8). Cependant, les pertes de parts de marché de la France ont été plus fortes que dans nombre d'autres grandes économies après le début des années 2000 ; et ce, 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.

Graphique I-8. Performance à l'exportation

(gain de parts de marché annuel moyen. 2000-2013)



Source : Base des Perspectives économiques de l'OCDE.

L'amélioration de la compétitivité de l'économie française doit demeurer 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.

Le manque de compétitivité est un symptôme de faiblesses économiques sous-jacentes. Il renvoie non seulement à la question de la capacité d'exportation de la France, mais aussi 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 d'obtenir une meilleure utilisation des facteurs de production afin d'augmenter le potentiel de croissance de la France.

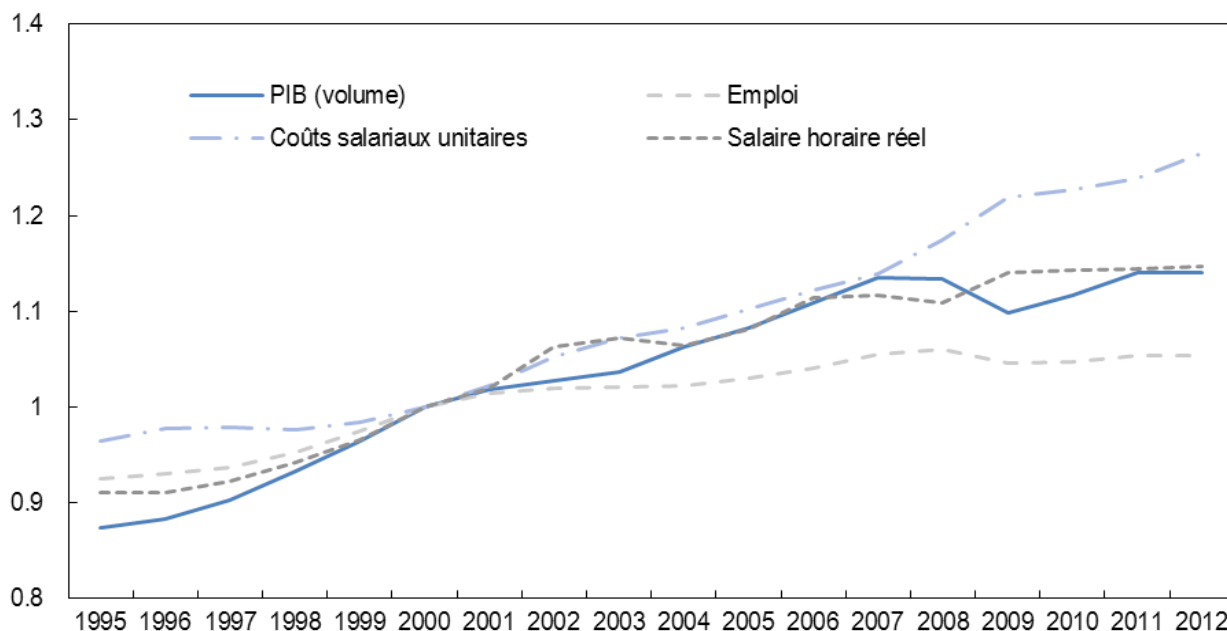
La détérioration de la compétitivité-coût relative de la France, qui contribue aux mauvaises performances à l'exportation, s'explique par une progression des salaires plus rapide que celle de la productivité (à la fin des années 90 notamment), qui s'est traduite par une croissance relativement soutenue des coûts salariaux unitaires (graphiques I-3 et I-9). L'impact de la hausse des salaires sur la compétitivité coût a certes été en partie freiné par la compression des taux de marge des entreprises, mais ceux-ci sont désormais structurellement faibles¹. De plus, la croissance des salaires a été particulièrement marquée dans le secteur des services (graphiques A2 en Annexe) qui sont utilisés comme entrants dans l'ensemble de l'économie. Les coûts salariaux unitaires ont suivi une évolution semblable à la moyenne de la zone euro (graphique I-10). 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 ils ont augmenté plus rapidement encore qu'en France. Ces divergences ont fortement contribué aux déséquilibres à l'origine et à la persistance de la crise dans la zone euro.

Suite à la crise, plusieurs pays européens ont accéléré l'adoption et la mise en œuvre de réformes essentielles qui ont permis un ajustement notable. Cet ajustement n'a pas encore eu lieu en France. Contrairement à ces pays, la France n'a pas enregistré d'amélioration significative de sa position extérieure depuis la crise. Ces performances à l'exportation se sont récemment stabilisées mais demeurent à un niveau bien inférieur à celui du début des années 2000. Certes, les salaires horaires réels ont baissé en 2008, mais ils sont repartis à la

¹ Boulhol, H. and P. Sicari (2014), "The Declining Competitiveness of French Firms Reflects a Generalised Supply-Side Problem", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1029, OECD Publishing.

hausse dès 2009, alors que la productivité horaire poursuivait sa baisse, et ont ensuite continué à progresser à un rythme soutenu. Cela affecte les parts de marché de la France en Europe comme dans les marchés tiers, mais aussi l'attrait de la France pour les investisseurs.

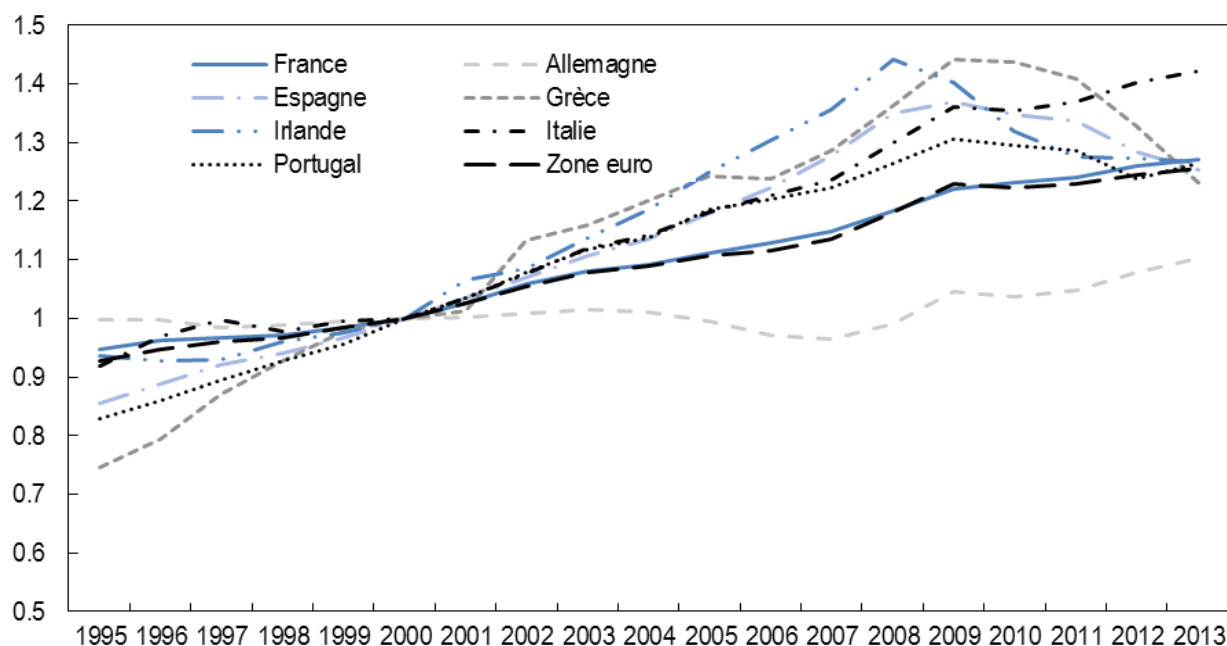
Graphique I-9. Croissance du PIB, des coûts salariaux unitaires, de l'emploi et des salaires en France^a, 1995-2013



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, juillet 2014.

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

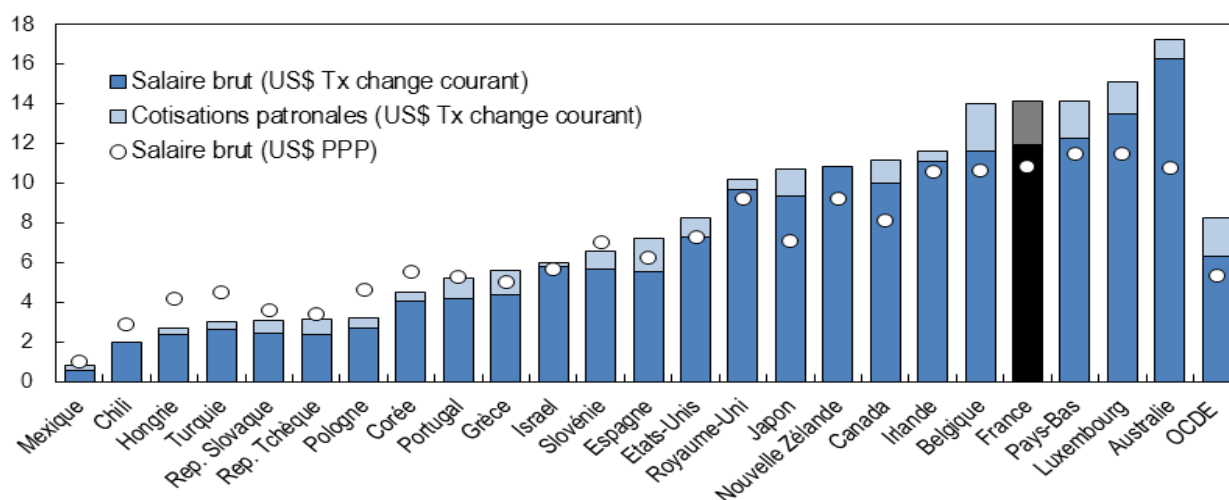


Source : Base de données des comptes nationaux des pays de l'OCDE; base de données de l'OCDE sur la productivité, juillet 2014.

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 2012 au sein des pays de l'OCDE pour lesquels est répertorié un salaire minimum légal ; ce coût est deux fois plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE. En Australie et aux Pays-Bas, qui affichent un coût minimum du travail plus élevé que la France, il existe des exemptions spécifiques qui s'appliquent largement aux jeunes. Ce coût élevé du salaire minimum est bien sûr défavorable à l'emploi des groupes les plus vulnérables. Il se diffuse également dans la distribution des salaires et limite ainsi à la fois la demande de travail nécessaire à l'augmentation du potentiel de croissance et la compétitivité-prix des entreprises françaises.

Graphique I-11. Coût horaire minimum du travail et salaire minimum pour les salariés à plein temps en 2012



Source: Calculs de l'OCDE.

Plusieurs réformes récentes vont dans le bon sens pour limiter le coût du travail, en particulier pour les bas salaires. En effet, les exonérations existantes de cotisations sociales patronales ciblées sur les bas salaires ont été complétées par le Crédit Impôt Compétitivité Emploi (CICE) monté en charge en 2013-14 et plusieurs mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité entrant en vigueur en 2015 et en 2016. Le gouvernement prévoit ainsi de diminuer les cotisations sociales patronales en deçà de 1,6 fois le salaire minimum et une baisse plus générale des cotisations famille jusqu'aux salaires égaux à 3,5 fois le salaire minimum. Il a également annoncé une diminution significative des cotisations sociales employés ciblée autour du salaire minimum. L'abaissement du coût du travail pour les bas salaires aura certainement un impact positif à court terme sur l'emploi, en particulier des moins qualifiés et des jeunes. Elle profitera aussi indirectement aux entreprises exportatrices et innovantes qui emploient souvent une main d'œuvre plus qualifiée mais utilisent comme entrants nombre de services dont les prix pourraient être réduits par les mesures ciblées sur les bas salaires.

La détérioration de la compétitivité et des performances exportatrices de la France ne résulte cependant pas seulement du coût relatif du travail. 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 faiblesse 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

Améliorer la compétitivité de l'économie française requiert d'agir simultanément sur les facteurs coût et hors coût. Cela suppose d'agir sur plusieurs leviers : stimulation de l'innovation, renforcement du capital humain, amélioration et simplification de l'environnement réglementaire, promotion de la concurrence sur les marchés de 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 diminuer le coût du travail en particulier sur les bas salaires et de réduire la dualité du marché du travail qui constitue un obstacle au développement du capital humain et limite à l'adaptation de l'économie aux chocs, en faisant disproportionnellement reposer le poids de cette adaptation sur les populations les plus vulnérables.

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 en 2012 et 2013 dans les documents de synthèse sur la France « Promouvoir la croissance et la cohésion sociale » et « Redresser la compétitivité » dans la 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. Plus de concurrence améliorerait également le pouvoir d'achat des ménages et, au final, le bien être. 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 contraignante 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 réglementées. Les coûts élevés et les prestations de service inefficaces résultant de telles réglementations constituent un désavantage concurrentiel pour l'activité des entreprises françaises et peuvent avoir un effet d'étranglement de l'économie. Le **chapitre III** propose une vue d'ensemble de l'évolution du cadre réglementaire et des défis en matière de politique de la concurrence. Ce

chapitre évoque notamment les problèmes spécifiques aux secteurs des transports, de l'énergie et du commerce de détail.

- 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. Il impérait de continuer à 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 projet de réforme territoriale actuellement en discussion et mise en œuvre pourrait 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 impérait de rationaliser. Le **chapitre V** analyse les réformes en cours et propose des pistes additionnelles de changements dans ce domaine.
- **La réforme du marché du travail** reste nécessaire à 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. L'origine socio-professionnelle des élèves joue également un rôle de plus en plus important pour leur réussite scolaire. En outre, un nombre croissant de jeunes est confronté à l'échec scolaire et quitte chaque année le système scolaire sans qualification. De plus, 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, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, et chère. 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'œuvre 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 sur la compétitivité, la capacité d'exportation de l'économie et sa capacité d'absorption des chocs qui dépend de la mobilité résidentielle. Le soutien à la demande de logements, en particulier à l'accèsion à la propriété, favorise la hausse des prix immobiliers et l'expansion du secteur de l'immobilier en détournant une partie des ressources en capital et en main-d'œuvre des activités d'exportation, tout en contraignant la mobilité résidentielle. Ces mécanismes semblent avoir contribué à la performance relativement médiocre des exportations françaises au cours des dix dernières années. Les politiques publiques, qui ont encouragé l'accèsion à la propriété et la construction alors qu'elles auraient pu être allouées plus efficacement, ont joué un rôle dans ce phénomène. Le **chapitre IX** explore surtout les liens entre la compétitivité et le développement des secteurs du logement et de la construction mais évalue aussi les réformes récentes dont la pertinence est bonne dans plusieurs domaines bien que la décision de limiter les loyers puisse être questionnée.

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

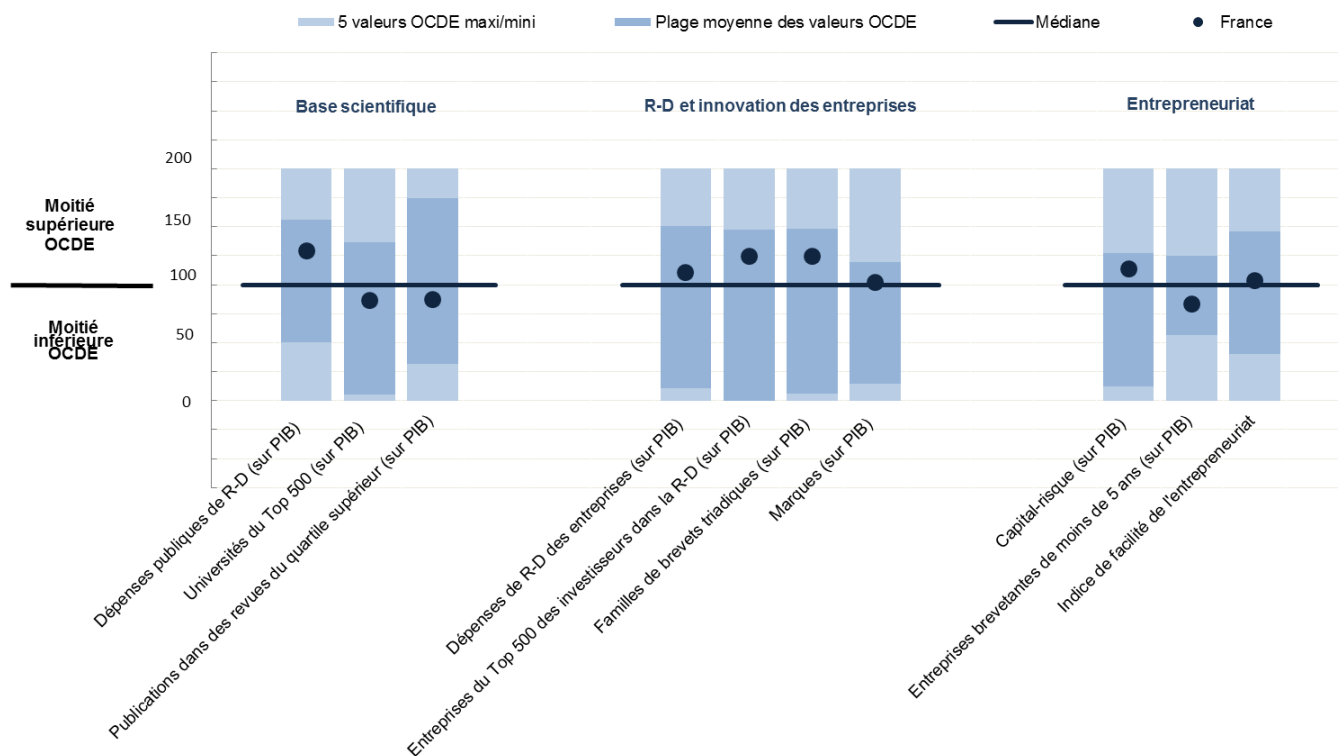
La France est l'une des cinq premières économies mondiales par son PIB, grâce notamment à plusieurs secteurs à forte intensité de savoir (secteur manufacturier de haute et moyenne-haute technologie, défense et services financiers). Certaines branches (aéronautique, chemins de fer, nucléaire) disposent 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).

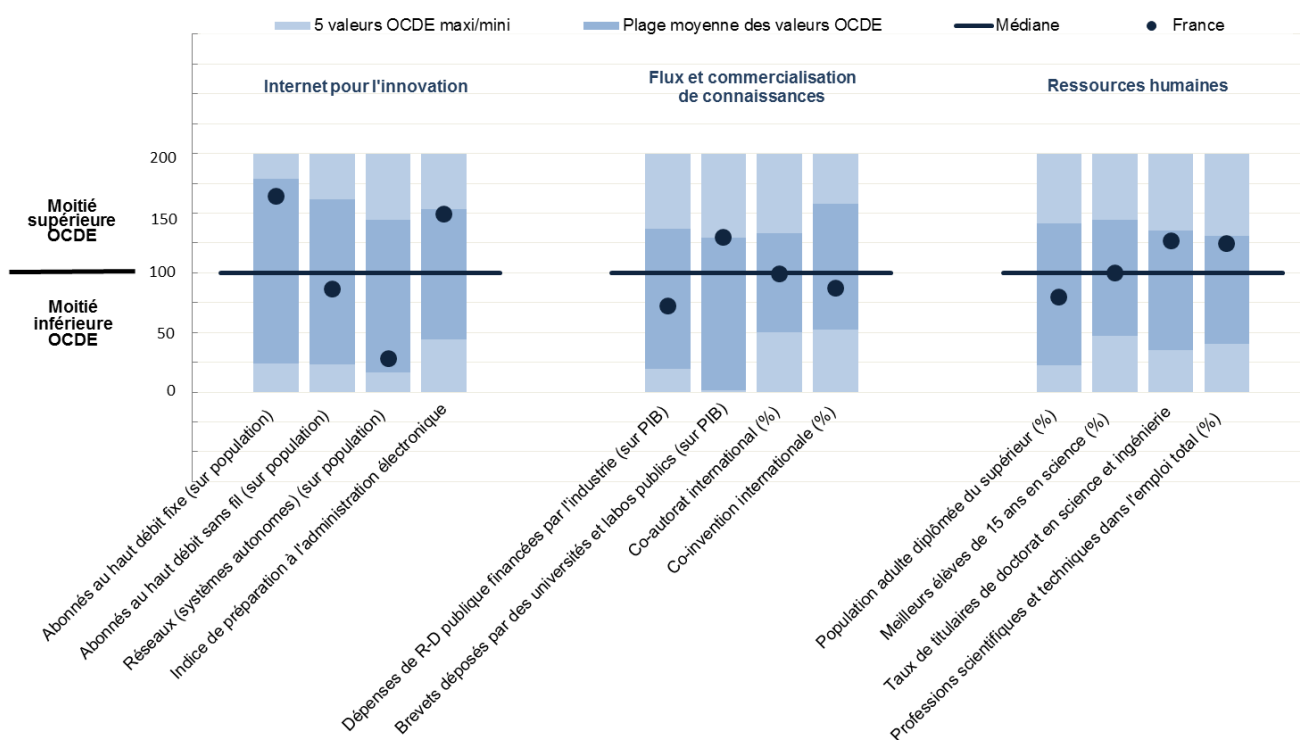
Graphique II-1. Performance comparée des systèmes nationaux de science et d'innovation, 2011

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

A. Compétences et capacité d'innovation



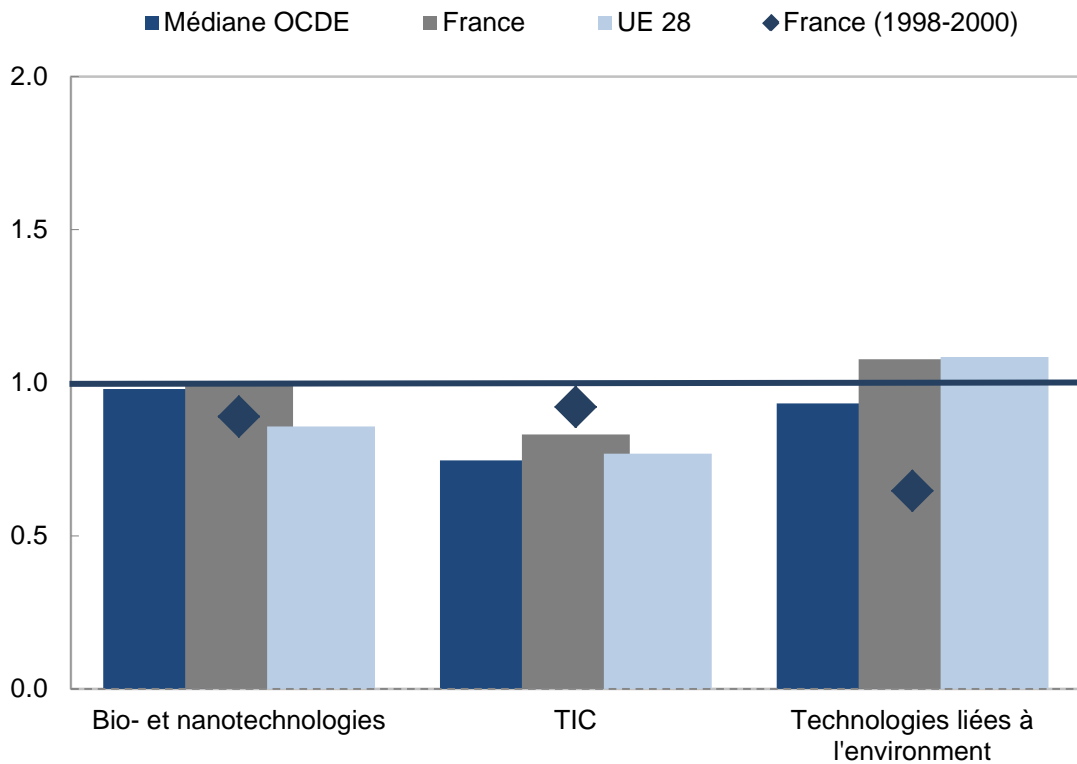
B. Interactions et ressources humaines pour l'innovation



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

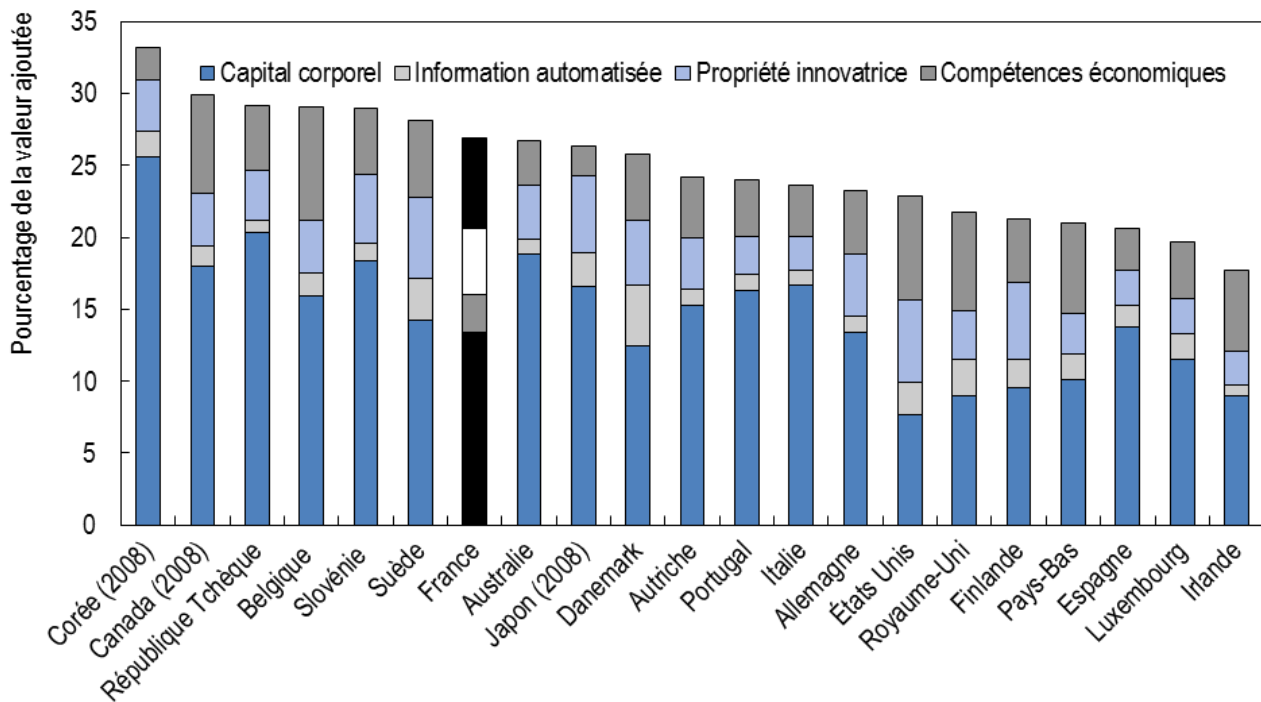
Graphique II-2. Avantage technologique révélé dans certains domaines, 2008-2010

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 1,3% par an en termes réels entre 2002 et 2012, alors qu'elles progressaient de 4,7 % par an au niveau mondial. L'intensité de la DIRDE (Dépense intérieure de recherche et développement des entreprises) reste faible (1,45 % 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.

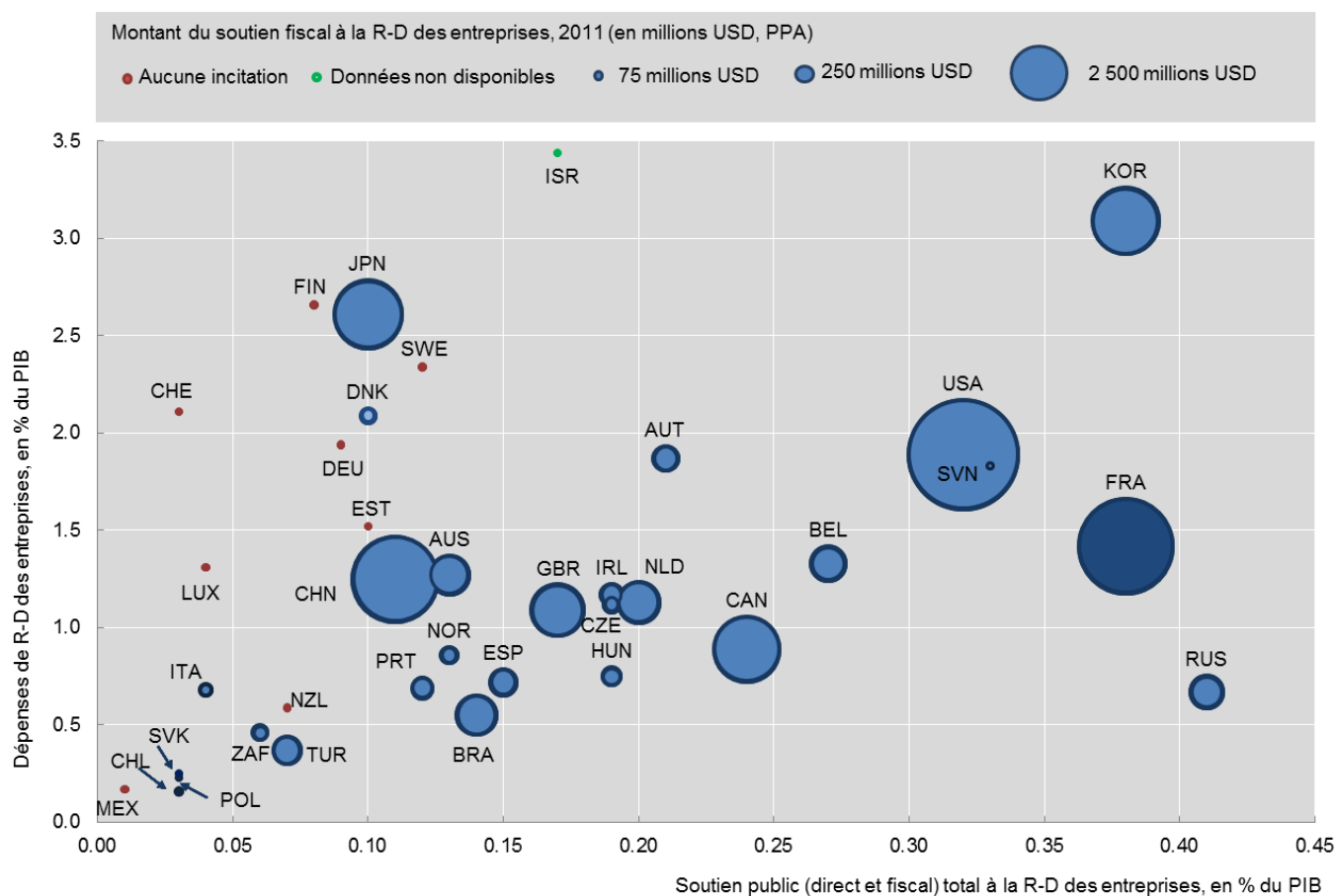
Les liens entre le secteur privé et la recherche publique sont ténus. Notamment, l'industrie finance peu la recherche publique (graphique II-1.B). Le système d'enseignement supérieur (CNRS compris) n'a noué que des relations limitées avec les entreprises. En témoignent notamment la faible contribution 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 juste au niveau 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 (0.78 % du PIB en 2012), la base scientifique compte relativement 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 recherche² 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.

² 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.

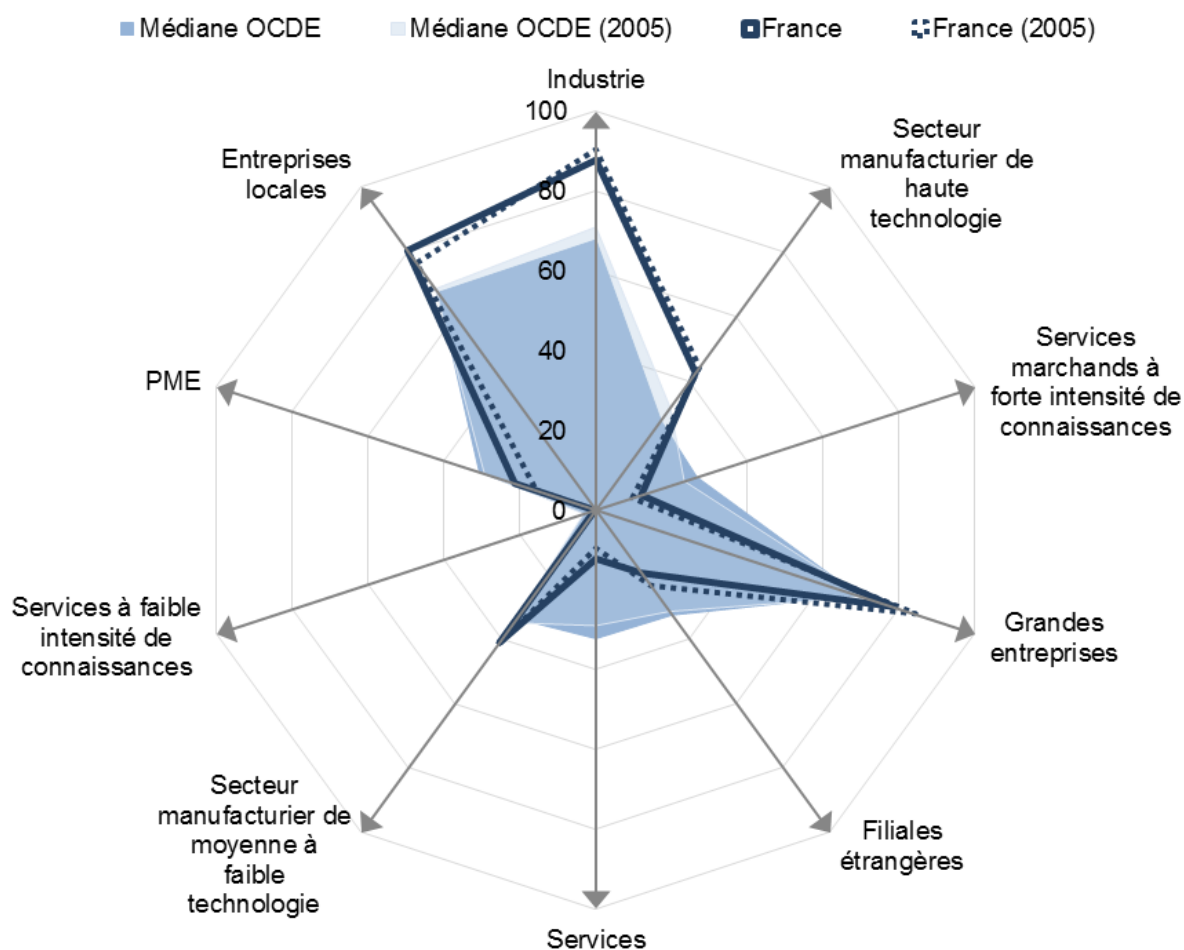
Graphique II-4. Intensité des dépenses de R-D des entreprises et soutien public de la R-D des entreprises, 2011 (en pourcentage du PIB)



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 de programmation relative à la recherche et l'allocation de financements supplémentaires, la DIRD a dépassé 35 milliards EUR en 2013. Le Programme d'investissements d'avenir (PIA), lancé dans le cadre du plan de relance de 2009, 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 précisées et 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 organismes publics de recherche et les entreprises (PME notamment). La nouvelle **Stratégie Nationale de Recherche (2014)** fixe une dizaine de domaines prioritaires pour la recherche, liés aux grands défis économiques, environnementaux et sociétaux. La **Nouvelle France Industrielle**, annoncée en septembre 2013, focalise les soutiens publics à l'innovation (plus de 3 milliards EUR) sur 34 domaines techniques, à travers des plans coordonnés par les industriels concernés.

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) ; remplacé 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 de recherche à travers la création des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), remplacés par « communautés d'universités » dans la loi de 2013 ; la réforme des établissements publics de recherche (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, 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 (à travers 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 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, représentant 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. À terme les universités doivent devenir le cœur de l'exécution de la recherche en France, les grands organismes s'occupant des thèmes sectoriels, des infrastructures et des réseaux.

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 2013. 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 également souhaitable de rendre les dispositifs d'aides aux JEI plus sélectifs au cours du temps, de façon à concentrer les aides et les contrats publics sur les entreprises qui sont sur une trajectoire de croissance effective. C'est par exemple l'approche du SBIR aux États-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 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.

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 est notable que le Commissariat Général à l'Investissement (CGI), en charge de la gestion du programme des investissements d'avenir, se soit doté d'un système d'évaluation à la hauteur de la complexité du PIA dont il est en charge. La création de la Commission Nationale d'Évaluation des Politiques d'Innovation, placée auprès du Commissariat Général à la Stratégie et la Prospective, est potentiellement une avancée significative vers une évaluation indépendante et effective de ces politiques en France.

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 3.1 milliards EUR entre 2007 et 2011, les dépenses en R-D des entreprises ont crû de 2.8 milliards (à prix constant 2007) : 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, qui a été présentée au gouvernement français en juin 2014. S'appuyant sur l'exemple d'autres pays de l'OCDE également engagés dans des réformes de ce type, la revue a permis 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).

Recommandations principales

- **Approfondir la « politique des sites »** qui fait passer l'exécution de la recherche publique sous l'égide des universités et accroître les financements de la recherche sur projets par rapport aux financements institutionnels.
- **Consolider et professionnaliser les dispositifs de valorisation de la recherche publique**, et renforcer les incitations à la valorisation pour les chercheurs.
- **Reconsidérer la générosité du crédit d'impôt recherche** dans le cadre d'un allègement de la fiscalité des entreprises.
- **Rendre la politique de soutien à l'entrepreneuriat innovant plus sélective** sans réduire son ampleur globale.

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 françaises permettrait de stimuler l'innovation, d'accroître la productivité des facteurs de production et, ainsi, de soutenir la croissance en France. 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 concurrentielle³. 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 réglementées, mais aussi le commerce de détail. 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.

La réglementation des marchés de produits est particulièrement restrictive en France dans **les services, les industries de réseau et le commerce de détail**. Les performances françaises en termes de productivité dans ces secteurs sont mauvaises comparées aux autres secteurs de l'économie française (cf. Chapitre I). De plus, les services contribuent de façon particulièrement importante, en tant qu'entrants, à la compétitivité des autres secteurs de l'économie (ils sont utilisés dans les processus de production des autres secteurs). En effet, plus d'un tiers de la valeur ajoutée des biens manufacturés exportés par la France provient du secteur des services.

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

Cela suppose notamment :

- de mettre pleinement en œuvre une stratégie de politique réglementaire 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.
- d'alléger les obligations réglementaires associées aux seuils fiscaux et sociaux dans les entreprises.

³ Voir OCDE (2013), Base de données sur la réglementation des marchés de produits et Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti et O. Barbiero (2014), "The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper*, OECD Publishing, forthcoming.

Renforcer le cadre réglementaire et améliorer l'environnement des entreprises

L'action conjointe de l'Autorité de la Concurrence et de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) est globalement efficace dans la lutte contre les pratiques anti-concurrentielles. L'adoption du principe d'action de groupe dans le cadre de la loi sur la consommation de 2014 est également susceptible de renforcer la dissuasion. Les consommateurs pourront, suite à des décisions de l'Autorité de la concurrence, engager un recours collectif pour obtenir une réparation des préjudices économiques liés aux pratiques anti-concurrentielles condamnées. Les recours seront pris en charge et organisés 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. Ainsi, comme l'a reconnu le Comité de la concurrence de l'OCDE lorsqu'il a examiné la question en 2006, ces actions de groupe peuvent renforcer l'effet dissuasif des sanctions administratives dans les procédures antitrust. Il est toutefois encore trop tôt pour évaluer les conséquences de leur introduction dans l'arsenal juridique français, mais, si les procédures s'avèrent efficaces, il serait judicieux d'étendre les possibilités d'action de groupe aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux collectivités locales.

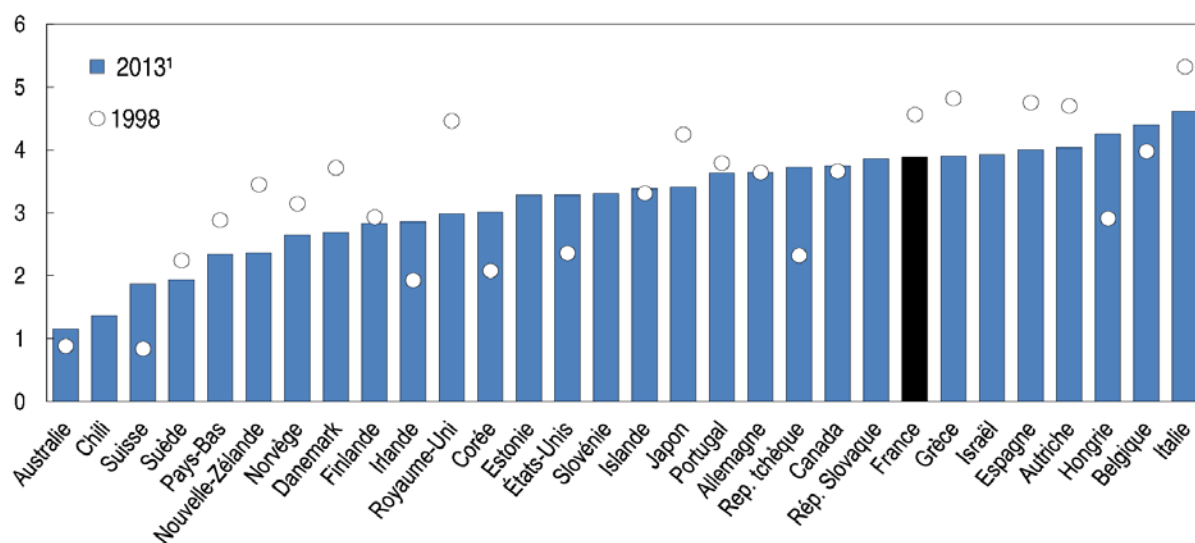
Le développement de la concurrence reste cependant entravé par des barrières à l'entrée et des restrictions excessives à la conduite des opérations des entreprises, en particulier dans les services et dans de nombreuses professions réglementées (Graphiques III-1). Ces restrictions sont de natures très diverses, allant des pratiques de *numerus clausus* de certaines professions médicales et légales, de qualifications excessives pour pratiquer une profession, ou même de la formalisation injustifiée de certaines professions, en passant par les seuils sociaux et de taxation en fonction de la taille des entreprises, jusqu'à la lenteur des procédures de permis de construire, mais elles ne touchent que rarement de manière spécifique les entreprises étrangères⁴. Quelques mesures ont été prises pour permettre une plus grande ouverture des professions réglementées, tout en conservant une qualité de prestation justifiée, et des examens préliminaires sont en cours pour certaines professions judiciaires et légales. Généraliser les initiatives qui ont été entamées pour réduire le poids de certaines réglementations excessivement complexes favoriserait aussi le développement de la concurrence, tout en limitant les coûts d'administration élevés de ces réglementations, tant pour les ménages et entreprises que pour l'État.

De manière générale, l'OCDE recommande aux gouvernements d'apprécier si leurs réglementations existantes restreignent la concurrence, et si c'est le cas, de revoir les réglementations en question en y associant leurs autorités de la concurrence. Pour aider les gouvernements dans de tels processus, l'OCDE a élaboré 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 pro-concurrentielles. Cet outil aiderait les autorités françaises à améliorer le cadre réglementaire et à accroître sa cohérence avec les principes de concurrence. Une telle revue systématique des réglementations, ainsi que des ressources spécifiques, pourraient être confiées à l'Autorité de la Concurrence. Certes les nouvelles réglementations sont souvent passées en revue par l'Autorité de la Concurrence, mais il est aussi essentiel d'entamer une revue des réglementations et lois déjà existantes, afin d'éliminer les rentes excessives perçues par les entreprises et professions qui bénéficient de réglementations limitant la concurrence. De manière générale, lorsque cette revue identifie une règle limitant excessivement la concurrence, cette règle devrait être systématiquement amendée, sauf si le gouvernement demande aux services de l'État de rédiger un avis contradictoire qui devra être soumis publiquement et permettre un examen final dans des délais prédéfinis.

⁴ OCDE (2014), Indice de Restrictivité des Échanges de Services (IRES): France.

Graphique III-1. Sévérité de la réglementation dans les services

Échelle de l'indicateur de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif



1. 2008 pour les États-Unis.

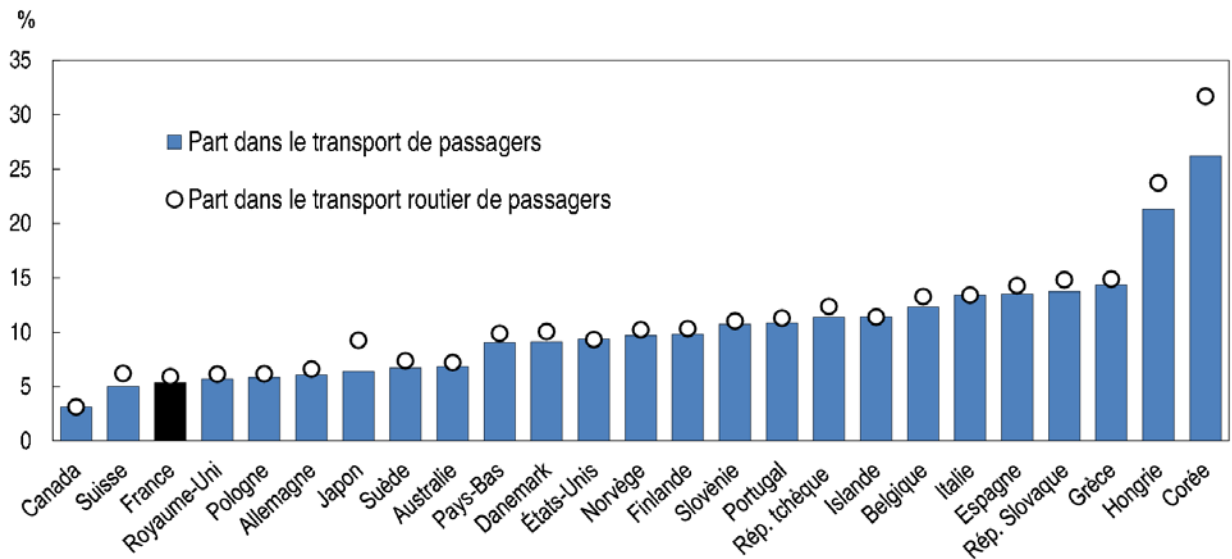
Source : OCDE (2013), Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

Renforcer la concurrence dans les transports

Le secteur du rail est, en termes de libéralisation et de concurrence, en retard sur la plupart des pays européens 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, et la concurrence dans le secteur du transport de voyageurs est quasiment inexistante. La décision récente du gouvernement d'intégrer le gestionnaire de réseau (RFF) et la SNCF au sein d'un même groupe pourrait freiner encore davantage l'arrivée de nouveaux opérateurs à l'avenir. À cet égard, il est à noter qu'en dépit de la séparation partielle introduite en 1997, la concurrence ne s'en était pas trouvée renforcée. La séparation fonctionnelle et juridique des gares vis-à-vis de la SNCF est également souhaitable. Enfin, l'abandon du statut de cheminot pour les nouvelles recrues de l'opérateur historique, même s'il s'agit d'une réforme politiquement délicate, est essentiel pour établir des règles du jeu égales permettant d'accroître la concurrence dans le secteur, comme l'exemple allemand l'a montré.

La concurrence intermodale dans le secteur des transports est aussi perfectible. De nombreuses barrières entravent le développement d'un réseau de transport interrégional par autocar et la part de celui-ci dans le transport de passagers est faible (Graphique III-2). En particulier, l'ouverture de nouvelles lignes est soumise à des procédures complexes, et les gares routières sont difficiles d'accès car incluant des infrastructures très hétérogènes, gérées par de nombreuses institutions. De plus, le fret ferré perd tendanciellement des parts de marché par rapport au secteur routier, en partie à cause d'un sous-investissement informatique qui ne permet pas une allocation efficace des créneaux de desserte sur le réseau ferré et de la priorité donnée au transport voyageur. Enfin, des interconnexions insuffisantes des ports avec le réseau ferroviaire ainsi que 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. Doter l'ensemble du secteur des transports d'un régulateur multimodal indépendant permettrait de mieux traiter ces questions. Diminuer les barrières pour les prestataires de services étrangers renforcerait aussi la concurrence tout en aidant les exportateurs français.

Graphique III-2. Part des autocars dans le transport de passagers, 2011



1. Part de la distance parcourue par des passagers lors de dessertes intérieures. 2011 ou année la plus récente.

Source : OCDE (2012), *Trends in the Transport Sector*.

Renforcer la concurrence dans le secteur de l'énergie

L'existence de marchés concurrentiels dans le domaine de l'énergie est essentielle, même si les pouvoirs publics sont fondés à intervenir sur les marchés de l'énergie afin de protéger les populations les plus vulnérables et d'assurer des prix du marché reflétant les coûts environnementaux. En effet, la concurrence peut faire baisser les coûts dans certains secteurs du marché, comme la production, même si elle n'est ni possible, ni souhaitable dans d'autres, comme l'exploitation des lignes à haute tension, qui constitue un monopole naturel. Par exemple, unifier les prix implicites et explicites du carbone entre les sources d'énergies renouvelables permettrait d'intensifier la concurrence entre celles-ci et d'atteindre plus efficacement les objectifs de réduction des émissions⁵. De plus, la concurrence dans la vente au détail au client final, en incitant les grossistes qui achètent de l'énergie à trouver la meilleure offre, contribue à accentuer la pression sur les producteurs tout en garantissant au consommateur final un approvisionnement à coûts réduits.

En France comme ailleurs en Europe, les prix de gros de l'électricité ne couvrent pas actuellement les coûts de la production d'électricité non subventionnée. Même les tarifs réglementés quelque peu plus élevés auxquels l'électricité est vendue aux ménages et à l'industrie françaises ne couvrent pas les coûts de production électrique d'une centrale à construire qu'elle soit nucléaire ou à combustible fossile. Les tarifs actuels sont proches de la somme des coûts historiques d'investissement du nucléaire et des coûts variables actuels y inclus les charges pour le traitement des déchets et le coût du démantèlement. Cependant, sans une flexibilisation de la politique tarifaire de la France, la prolongation de la vie des centrales nucléaires demeurera la seule option permettant de maintenir les capacités de production actuelles. Toute autre option, comme la construction de nouvelles capacités fossiles ou nucléaires et à fortiori une construction massive de capacités renouvelables, demanderait une révision significative du niveau actuel des tarifs réglementés. Cette révision permettrait également une intensification de la concurrence et l'entrée de nouveaux acteurs, exerçant ainsi une pression à la baisse sur les coûts de nouvelles installations.

⁵ OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : France 2013*, Éditions OCDE.

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 ménages en 2007, la France a franchi un grand pas. Depuis juillet 2007, en effet, tous les ménages 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.

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 ;
- 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, en particulier car les tarifs réglementés sont souvent fixés trop bas ;
- 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.

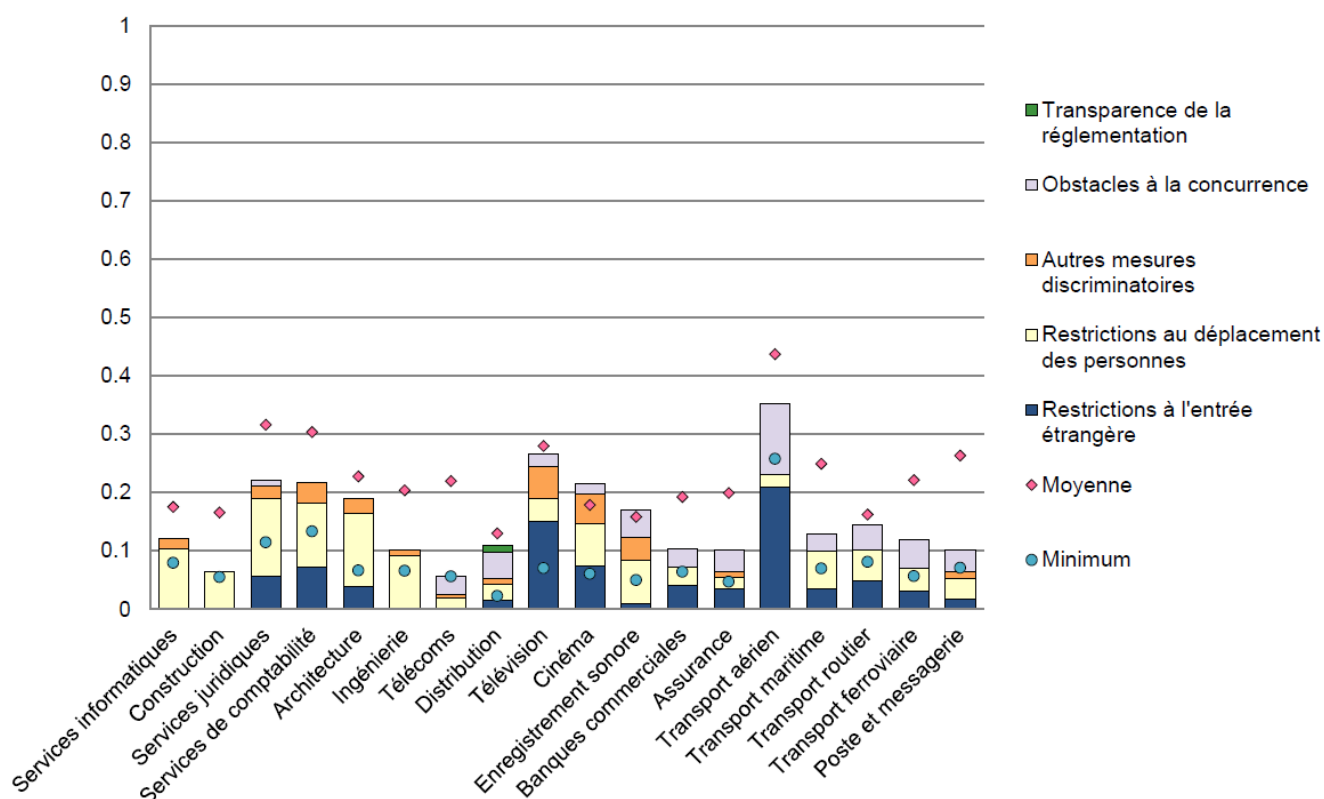
Le gouvernement a répondu dans un premier temps aux préoccupations des consommateurs concernant les prix de l'énergie, en annonçant une volonté de les réduire. Cependant, le contrôle des prix ne peut pas constituer une solution durable comme en témoignent les controverses récentes sur les prix réglementés de l'électricité. Les tarifs réglementés doivent être progressivement éliminés en introduisant des transferts ciblés pour les ménages les plus démunis. Une étude du fonctionnement du marché de l'énergie par l'Autorité de la concurrence peut aussi conduire à l'adoption de solutions plus efficaces dans l'organisation du marché, 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.

Renforcer la concurrence dans le commerce de détail

La concurrence demeure insuffisante dans le secteur du commerce de détail, avec des conséquences négatives sur la productivité et le pouvoir d'achat des consommateurs, mais aussi l'emploi. En effet, le marché est peu ouvert à la concurrence française et étrangère, comme en témoigne l'indice de réglementation des marchés de produits (PMR). L'indice de restrictivité des échanges de services (IRES) montre les types de restrictions par types de services concernés (voir graphique III.3). De plus, l'emploi dans le secteur du commerce de détail est parmi les plus faibles de l'OCDE, en dépit de l'attractivité touristique de la France, même si ce faible taux s'explique en partie par une plus grande efficacité des entreprises françaises dans ce secteur. Avec l'entrée de nouveaux acteurs dans le commerce de détail et la concurrence qui en résulterait, il serait possible non seulement 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.

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.

Graphique III-3. Indice de restrictivité des échanges et des services par secteur et domaine réglementaire (2014)



Source : OCDE, IRES, note pays, 2014

La loi de modernisation de l'économie adoptée en 2008 a allégé ces deux réglementations, mais sans les supprimer complètement. Les prix peuvent être négociés plus librement qu'avant et les dérives entraînées par la définition des restrictions sur les conditions de reventes en dessous des prix d'achat ont été freinées⁶. Cependant, 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 déjà punie par le droit de la concurrence, et l'interdiction pure et simple de la revente à perte est donc superflue. 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. De plus, les pratiques d'urbanisme, comme le double processus d'autorisation de permis de construire et d'agrément par des commissions locales pour les grandes surfaces, restent restrictives.

D'autres obstacles à la concurrence perdurent. Par exemple, les horaires d'ouverture des magasins sont encore très réglementés ; ils nuisent à l'emploi⁷ et à la concurrence. En particulier, l'ouverture dominicale reste très encadrée et les conditions de son assouplissement récent pour certaines zones sont opaques. Les mesures limitant l'entrée dans beaucoup de professions (telles que la création de pharmacies) sont aussi inutilement rigoureuses et les restrictions de ventes de certains produits en pharmacies contraignent les prix

⁶ Voir Biscourp, P. (2014), "Les réformes des relations commerciales des années 2000 ont-elles restauré la concurrence par les prix ?", *INSEE Analyses*, No. 16 et Biscourp, P., X. Boutin et T. Vergé (2013) "The Effects of Retail Regulations on Prices: Evidence from the Loi Galland", *The Economic Journal*, No. 123, pp. 1279-1312.

⁷ Voir Genakos, C. et S. Danchev (2014), "Evaluating the impact of Sunday trading deregulation", *Working Party No. 2 on Competition and Regulation*, DAF/COMP/WP2(2014)1, OECD Publishing.

sans apporter de bénéfices clairs pour la santé publique. 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.

Principales recommandations

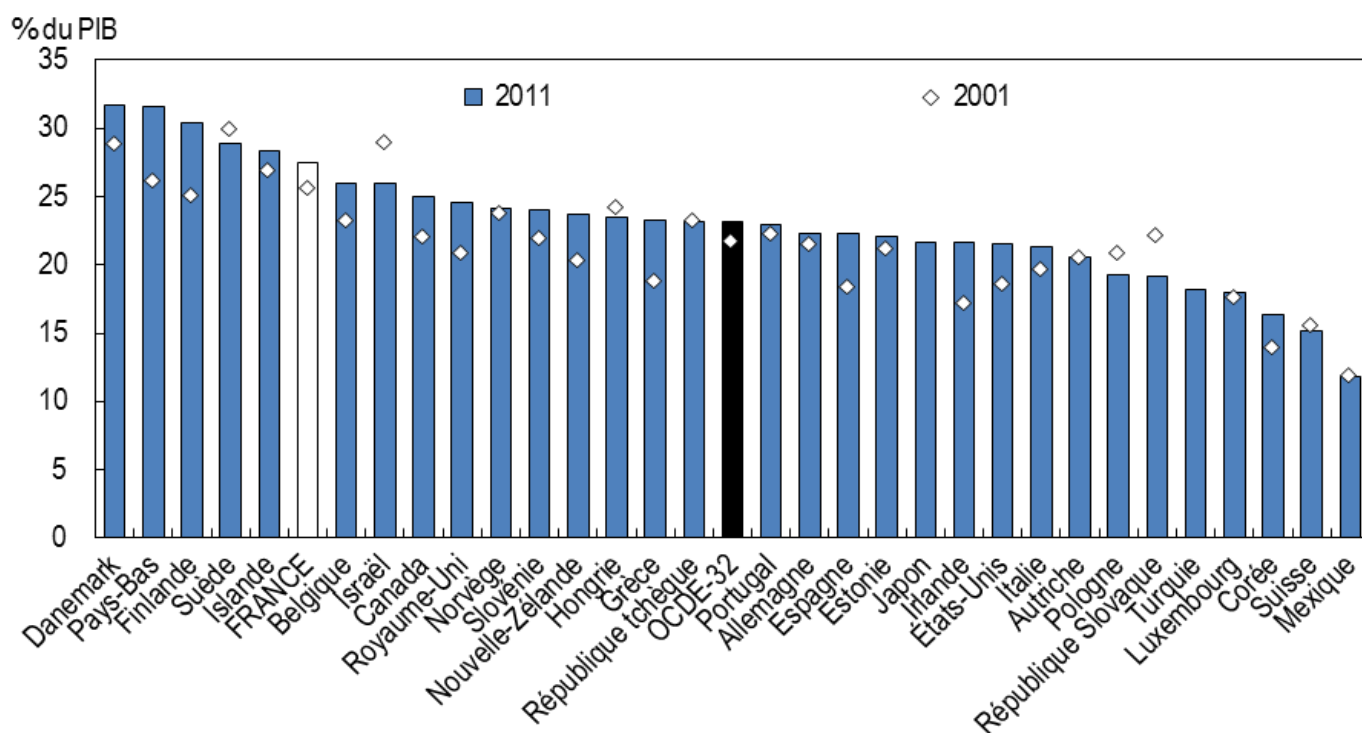
- **Continuer les efforts de simplification** et entamer une revue systématique des réglementations en place **afin de limiter les contraintes excessives à la concurrence**, notamment dans les services et pour les professions réglementées.
- **Reconsidérer les tarifs réglementés appliqués au marché de détail de l'électricité.**
- **Clarifier les conditions d'accès au réseau ferré et éliminer les entraves à la concurrence intermodale**, notamment en facilitant le développement des liaisons par autocars.
- **Simplifier les procédures d'urbanisme commercial** en évitant de différencier les opérations selon leur surface de vente.
- **Assouplir davantage les règles concernant l'ouverture des commerces le dimanche** afin de laisser plus de liberté au consommateur et de favoriser l'emploi.

CHAPITRE IV. RENDRE LE SECTEUR PUBLIC PLUS EFFICACE

La place du secteur public dans l'économie et la société française est considérable. 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 6e 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 engendrer 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 de l'action publique. Tous les pays de l'OCDE ont fait face à une érosion de la confiance entre 2007 et 2013, et la France ne fait pas exception (Panorama des Administrations Publiques 2013). Cette situation correspond à un niveau dégradé dans l'aptitude collective à régler les problèmes (rapport « Quelle France dans 10 ans » du Commissariat général à stratégie et la prospective, juin 2014).

Dans ce contexte, insuffler la confiance est capital, pour dégager la possibilité de mettre en place des compromis nécessaires pour la mise en œuvre des réformes. A l'heure des nouvelles technologies de communication, il faut pouvoir s'appuyer sur le souhait des citoyens de plus de simplification et d'évaluation qui les amènent aujourd'hui majoritairement à soutenir une modernisation du secteur public, accompagnée par une décentralisation plus efficace et une plus grande flexibilité de la fonction publique (Acteurs publics, juillet-août 2014).

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, juillet et décembre 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 pour 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:

- 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), dégagant ainsi 1,5 milliards EUR d'économies en 2014 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 ;
- 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).

En décembre 2013, le Gouvernement, via le rapport du 4^e CIMAP, a continué d'amplifier ses efforts, en lançant 12 nouvelles évaluations dont l'objectif est de dégager 3 à 4 Milliards d'EUR en 2017.

- Les actions envisagées visent à réduire les temps d'attente des 7 millions d'utilisateurs de la justice, d'accroître l'autonomie financière des établissements culturels, de dresser un inventaire exhaustif des contrôles pesant sur les entreprises, d'accroître la cohérence territoriale des structures d'accompagnement et de poursuivre la rationalisation des aides suite aux premières évaluations.

Les décisions visent aussi à faciliter le recours aux outils de mutualisation pour les intercommunalités, à évaluer l'aide au développement en santé, à développer la chirurgie ambulatoire et le médicament générique.

En termes de gestion publique, l'objectif est de poursuivre la modernisation des achats publics pour dégager 2 Milliards d'EUR sur la période 2013-15 pour l'État, et 910 millions d'EUR pour les achats hospitaliers, de moderniser les infrastructures informatiques de l'Etat, d'optimiser les fonctions supports des caisses de retraites et de mutualiser les fonctions de communications.

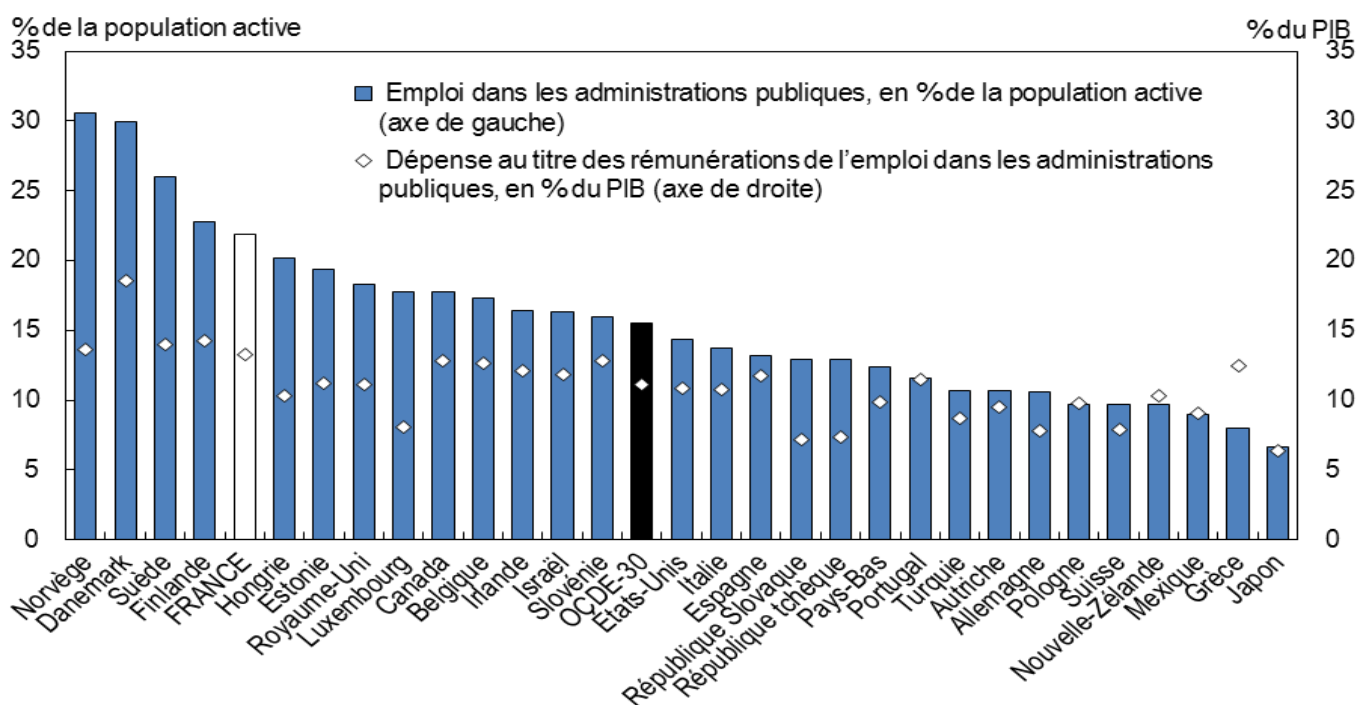
En termes de simplification, la durée de validité des cartes d'identité est étendue à 15 ans, 1800 diplômes de licences seront simplifiés, la dématérialisation des timbres fiscaux est engagée.

En ce qui concerne les entreprises, le programme « Dites-le nous une fois », permettra de ne fournir qu'une fois les données pour les entreprises, et les échanges de données entre les entreprises et l'administration seront simplifiés.

Enfin, un programme ambitieux d'Ouverture des Données Publiques est mis en œuvre, avec un principe de gratuité à terme, et la mise en œuvre d'une plateforme contributive.

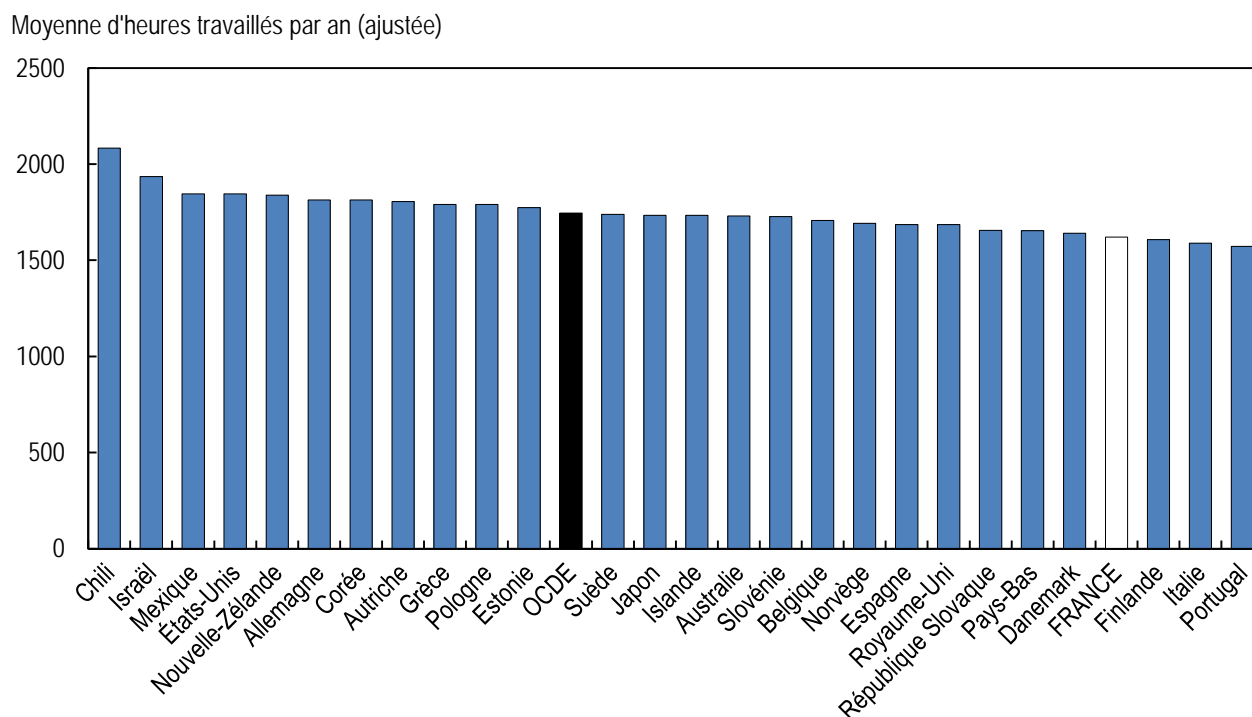
Ces mesures sont des avancées importantes mais elles laissent en retrait un certain nombre de questions structurelles, notamment celle de l'évolution de l'emploi public. La réflexion sur la productivité du secteur public ne pourra en effet à terme contourner la question de l'évolution structurelle de 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). Ceci a été noté par la Cour des Comptes dans son dernier rapport sur les perspectives des finances publiques de juin 2014, qui a identifié la maîtrise de la masse salariale publique, et le fait que les mesures prises en terme salarial (notamment le gel récent de la valeur du point d'indice de la fonction publique) ne suffisent pas à attendre les objectifs. La Cour suggère d'envisager le recours à la baisse des effectifs des administrations, porteuse d'économie, et qui permettrait de préserver quelques marges de manœuvre salariales, tout en attirant l'attention sur le fait que la hausse du temps de travail effectif des fonctionnaires, qui se situe parfois en deçà de la durée légale, pourrait rendre possibles ces évolutions sans réduire la quantité et la qualité des services publics.

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*

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). **Ces efforts ont débouché sur l'engagement du gouvernement français dans un « Choc de Simplification » annoncé en juillet 2013** (Cf encadré IV.1). Une gouvernance dédiée a été mise en place autour d'un secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat et à la simplification auprès du Premier ministre. Il s'appuie sur un « conseil de la simplification pour les entreprises », co-présidé par un parlementaire et un chef d'entreprise, qui réunit 14 personnalités indépendantes (représentants d'entreprises, élus nationaux et locaux, fonctionnaires et experts). Celui-ci a pour mission d'accélérer la mise en œuvre du programme de simplification à destination des entreprises, d'en garantir la cohérence et de proposer de nouvelles pistes de simplification. À la suite des 200 nouvelles mesures de simplification annoncées en juillet 2013, le Conseil de la simplification a présenté 50 mesures de simplification additionnelles pour les entreprises en avril 2014.⁸

De plus, la loi du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens a modifié la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations pour introduire le nouveau principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation. Elle devrait entrer en vigueur en novembre 2014 pour l'Etat et ses établissements publics, et en

⁸ www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-simplifications-pour-les-entreprises/50-mesures-de-simplification-pour-les-entreprises

novembre 2015 pour les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés d'une mission de service public.

En parallèle, les autorités ont initié plusieurs mesures de nature à s'attaquer à la source de la pesanteur réglementaire et à l'inflation normative en amont. Un moratoire de la réglementation est en œuvre depuis septembre 2013 (circulaire du 17 juillet 2013) qui applique le principe du « one in, one out » en vigueur dans d'autres pays de l'OCDE (le coût des normes nouvelles doit être strictement compensé par des allègements équivalents). Au-delà de ces mesures, les autorités françaises prévoient aussi la mise en place avant 2015 d'une autorité indépendante chargée de l'évaluation des études d'impact sur les modèles du NKR allemand et de l'ACTAL néerlandais.

Cependant, les réflexions pour appréhender l'impact de l'inflation normative au sein même de la sphère publique restent 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 (OCDE 2010, Mieux légiférer en Europe, France) 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 poids normatif pèse beaucoup sur les collectivités territoriales qui ont vu plus de 55% des réglementations qui les concernent être modifiées en moins de 10 ans. Or ce sont ces acteurs publics qui dominent l'investissement public, la commande publique et les partenariats publics privés. 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 en prenant en compte les freins aux dynamiques économiques locales. À 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 la l'action publique et de 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 2014 (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.

À ce jour, l'organisation politico-administrative du territoire demeure 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). À 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 risque 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'État 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, 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), ainsi que le constat d'une décentralisation inachevée poussent aussi à revoir les attributions des administrations décentralisées et déconcentrées, dans un contexte de forte résistance aux réformes territoriales notamment de la part des élus. Les tentatives récentes n'ont pas été inscrites dans la durée : 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. De plus le contexte ne favorise pas le recours au référendum pour trouver le soutien de la population à ces changements pourtant attendus et souhaités. La récente proposition de fusionner en Alsace les deux départements et la région pour constituer une collectivité territoriale unique a ainsi été rejetée par la population lors d'un récent référendum.

De plus, au niveau de l'État, les réformes récentes visant à accroître l'efficacité des structures administratives déconcentrées n'ont pas encore débouché sur une redéfinition des missions de l'État en région susceptible de clarifier les compétences au niveau local et d'aboutir notamment à la suppression de nombreux doublons. Début juillet 2014, le gouvernement a annoncé l'ouverture de ce chantier de la réforme de l'État, avec la volonté de le conduire de manière complémentaire et dans le même calendrier que la réforme territoriale d'ici à 2017. Une telle clarification permettrait effectivement 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 réforme de décentralisation en cours, 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 de 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.

Elle se concrétise aujourd'hui sous la forme de plusieurs lois ou projets de lois, en particulier :

- La loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, crée les métropoles du Grand Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille et institue la transformation automatique en métropoles des intercommunalités de plus de 400000 habitants contenues dans une aire urbaine de 650000 habitants (soit une dizaine de villes). Elle prévoit aussi un calendrier pour l'élection à terme, a priori en 2020, des conseillers métropolitains au suffrage universel (ils sont actuellement nommés par les collectivités partenaires). La loi instaure enfin des conférences territoriales de l'action publique (CTAP), futures plateformes de coordination, à l'échelle des régions, entre collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences. Les métropoles,

fondées sur la réalité des bassins de vie et d'emploi, doivent permettre une plus grande efficacité pour des politiques structurantes du développement économique inclusif et de l'attractivité des territoires (transports, développement économique, habitat, environnement, eau, etc.). Elles visent à faire face à l'intense fragmentation administrative (mesurée par le nombre de municipalités opérant sur le territoire pour 100000 habitants) qui règne dans les aires métropolitaines françaises, toutes figurant parmi les 20% des zones urbaines les plus fragmentées de l'OCDE sur le plan de la gouvernance (source : Base de données métropolitaines de l'OCDE ; Étude de la Métropole d'Aix-Marseille de l'OCDE 2014).

- Le projet de loi relatif à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales, est actuellement en discussion à l'Assemblée. Il vise le renforcement d'un rôle régional dominant pour le développement économique, l'innovation, la gestion des projets européens, ce qui va dans le sens des réalités économiques. Il s'attache en particulier à la fusion des périmètres des 21 régions actuelles sur le territoire métropolitain, amenées à fusionner en 14 régions maximum.

Les régions françaises se situent aujourd'hui en termes de taille géographique et démographique dans la moyenne des régions de l'OCDE. Leur rôle reste cependant très modeste par rapport aux autorités régionales des pays de l'OCDE si on le mesure à l'aune du budget dont elles ont la charge. Les dépenses publiques des régions françaises, exprimées en pourcentage du PIB, s'élèvent à 1,3%, l'un des niveaux les plus faibles avec la Pologne. C'est donc essentiellement dans les compétences et les budgets (notamment en termes fiscaux) qui leur seront attribués que l'on pourra effectivement mesurer l'ampleur de la réforme. Ces éléments qui seront proposés à l'automne par le gouvernement sont très attendus en particulier pour ce qui va concerner l'allocation des responsabilités entre les nouvelles métropoles et les nouvelles régions.

La véritable spécificité française se trouve cependant dans le nombre et la taille de ses communes. De nombreux pays de l'OCDE ont procédé à des fusions de leurs municipalités et continuent de s'y atteler (comme au Danemark ou en Finlande par exemple).

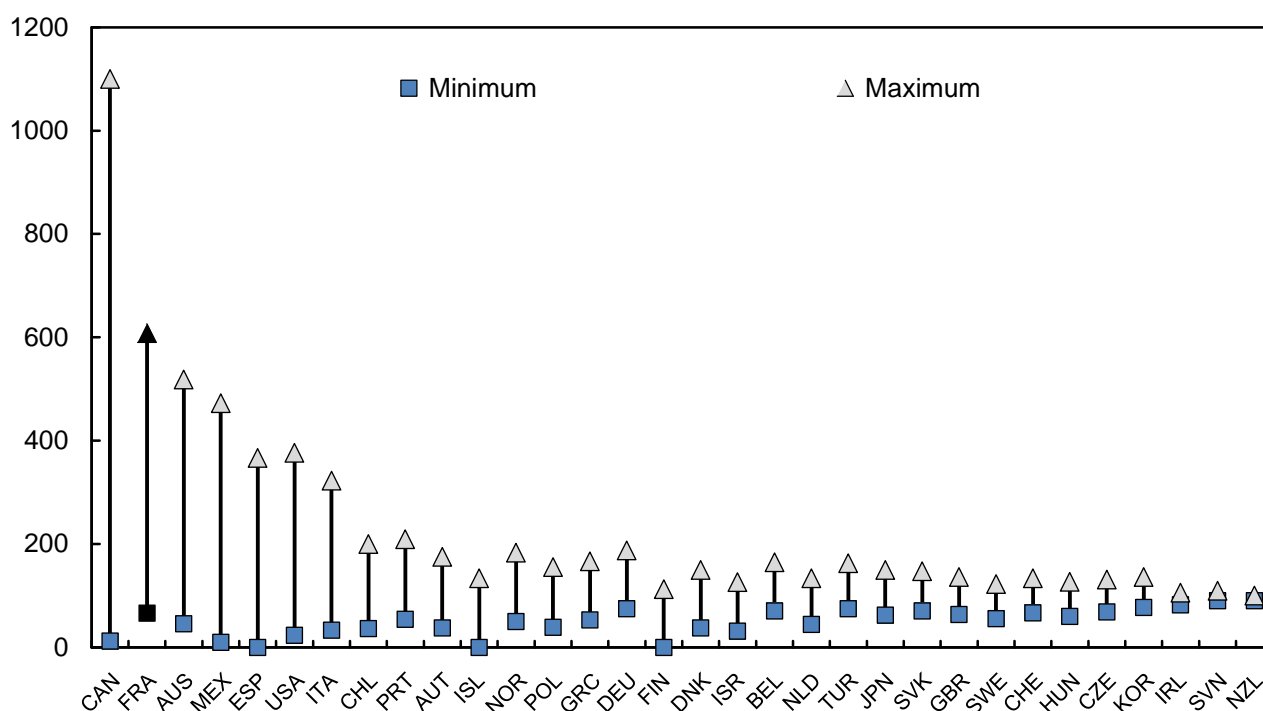
Le levier important de l'efficacité de l'action publique locale est donc à trouver dans l'évolution des intercommunalités. Il existe aujourd'hui 2145 intercommunalités en France qui regroupent la quasi-totalité des communes. Le gouvernement a annoncé son intention d'élever le seuil du nombre d'habitants par intercommunalité, le portant à 20000 habitants minimum, dans le cadre d'un nouveau projet de loi en attente. Aujourd'hui 1507 intercommunalités (et notamment dans les zones plus rurales), soit les trois quarts d'entre elles, n'atteignent pas ce seuil. Cette réforme pourrait s'avérer majeure si elle est accompagnée d'une véritable mutualisation des services municipaux. Les sources d'économies sont pourtant là : les effectifs de la fonction publique territoriale ont progressé de 1,6% en 2012, tout particulièrement dans le secteur communal (municipalités et intercommunalités) en hausse de 1,9%. À cette recherche basique d'efficience il convient aussi d'ajouter l'intérêt d'une plus grande efficacité si les choix stratégiques sont effectués à la bonne échelle. Aujourd'hui, même si de nombreux élus locaux ne sont que peu ou pas rémunérés, leur volonté en tant que « prescripteurs » pour leur commune d'actions visibles contribuent à rendre peu efficaces les décisions parcellaires de développement local. Cette réalité est renforcée par le maintien de la « clause de compétence générale » qui permet aux élus locaux d'agir sur un large ensemble de domaines et vient apparemment contredire la volonté de rationalisation des compétences. Elle n'est cependant pas propre à la France et se retrouve fréquemment dans les pays unitaires.

Le renforcement des intercommunalités et notamment l'émergence des métropoles remet en cause l'existence des départements. Leur disparition, recommandée par de nombreux groupes de travail et institutions, notamment l'OCDE et en particulier en zone urbaine, a été annoncée pour 2020. Elle semble cependant se heurter à des difficultés d'ordre constitutionnel. L'approche privilégiée semble donc être celle de l'absorption des compétences de cette collectivité territoriale à la fois en aval par les intercommunalités et en amont par les régions et l'Etat. D'autres pays, en particulier l'Italie, mettent aujourd'hui en œuvre une réforme de leurs provinces (équivalent des départements) en accord avec l'émergence des « citta metropolitana ».

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 très importantes. Si l'on retient l'indicateur du PIB par habitant, la France figure parmi les pays de l'OCDE où ces écarts sont les plus importants. Le PIB par habitant du Limousin, par exemple, représentait moins de la moitié de celui d'un habitant en Ile de France en 2011 (graphique IV-4). De plus, 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), 2011 ou année la plus récente



Note : A des fins de cohérence d'analyse, la valeur de deux régions outliers ont été supprimées: Campeche (Mexique) du fait de sa dépendance aux ressources pétrolières, et le District of Columbia de part sa fonction de capitale fédérale américaine.

Source : Base de données régionales de l'OCDE.

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 traditionnels⁹. Les effets de synergie entre différentes politiques publiques ne peuvent se concrétiser que lorsque le « mix » de politiques s'inscrit au niveau territorial adapté¹⁰, 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 nouvelle banque publique d'investissement pourra ainsi 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) et de faire évoluer l'organisation territoriale. Cet exercice pourrait s'appuyer sur la base de données métropolitaines de l'OCDE qui permet de dépasser les frontières administratives pour s'intéresser aux réalités du travail et de la vie des français et des autres citoyens de l'OCDE, et qui a d'ailleurs déjà permis de conduire un exercice spécifique sur la métropole d'Aix-Marseille fin 2013. La recherche d'un meilleur ciblage de l'action publique aux réalités des territoires, comme du suivi des politiques conduites, peut aujourd'hui aussi bénéficier des indicateurs de bien être à l'échelle régionale que produit l'OCDE (www.oecdregionalwellbeing.org).

Promouvoir l'intégrité et la transparence dans la vie publique

La promotion de la transparence et de l'intégrité dans la vie publique est un axe important de l'agenda politique actuel. Comme dans les autres pays de l'OCDE, cette action est essentielle pour soutenir les politiques de sortie de crises et restaurer 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* »¹¹.

⁹ 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.

¹⁰ Voir « Redefining Urban », OECD 2013.

¹¹ Décret n° 2012-875 du 16 juillet 2012 portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

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* »¹². 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, y compris au niveau infranational, 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.

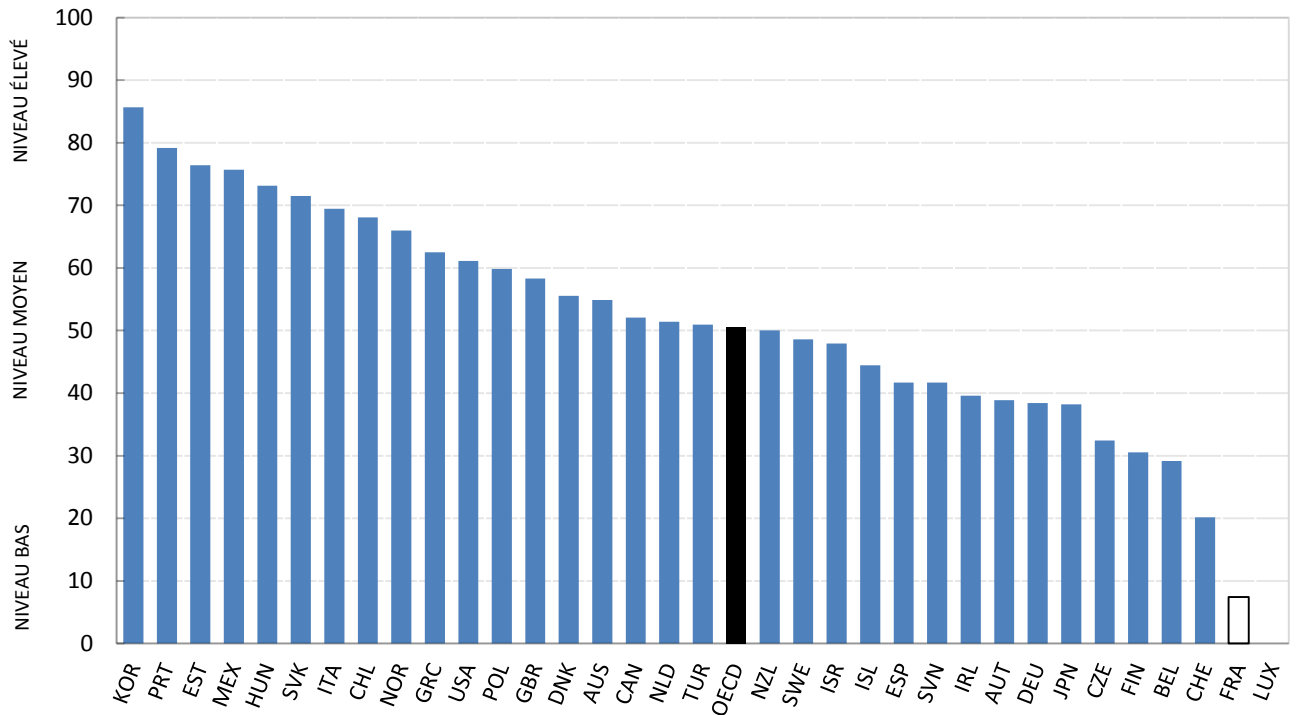
Parmi les questions qui restent à trancher figurent également la mise en place de la Haute autorité de la transparence de la vie publique et la publicité des déclarations de patrimoine qui ont fait l'objet d'un débat important au sein de la classe politique française.

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).

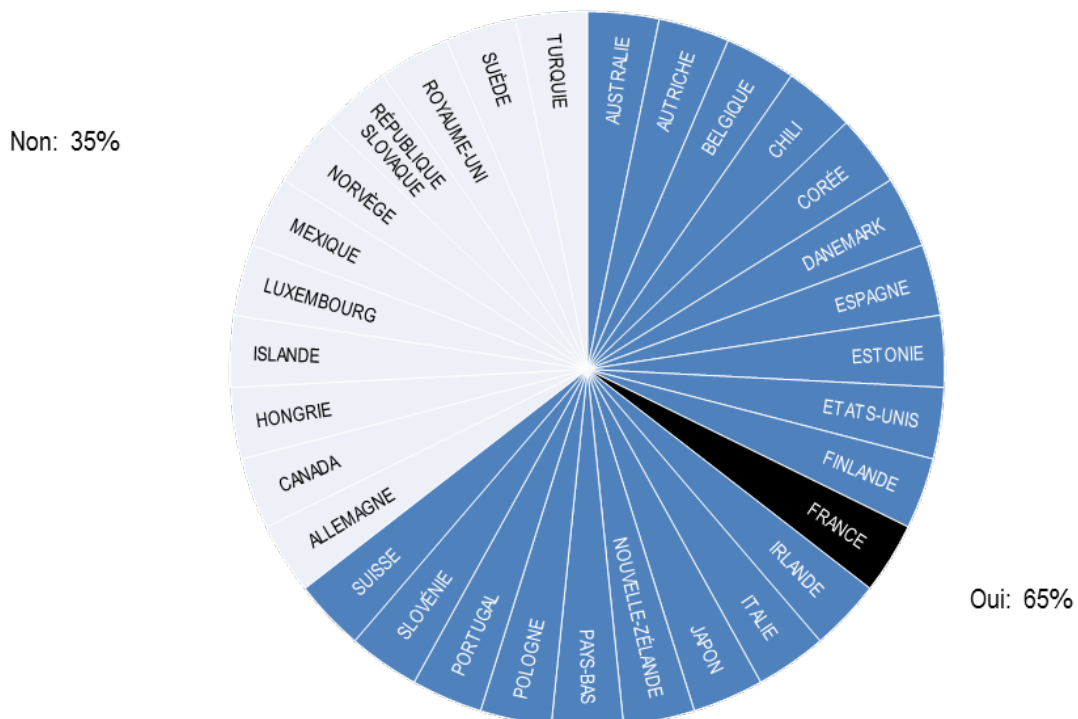
¹² Dossiers législatifs - Projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique

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.

Principales recommandations

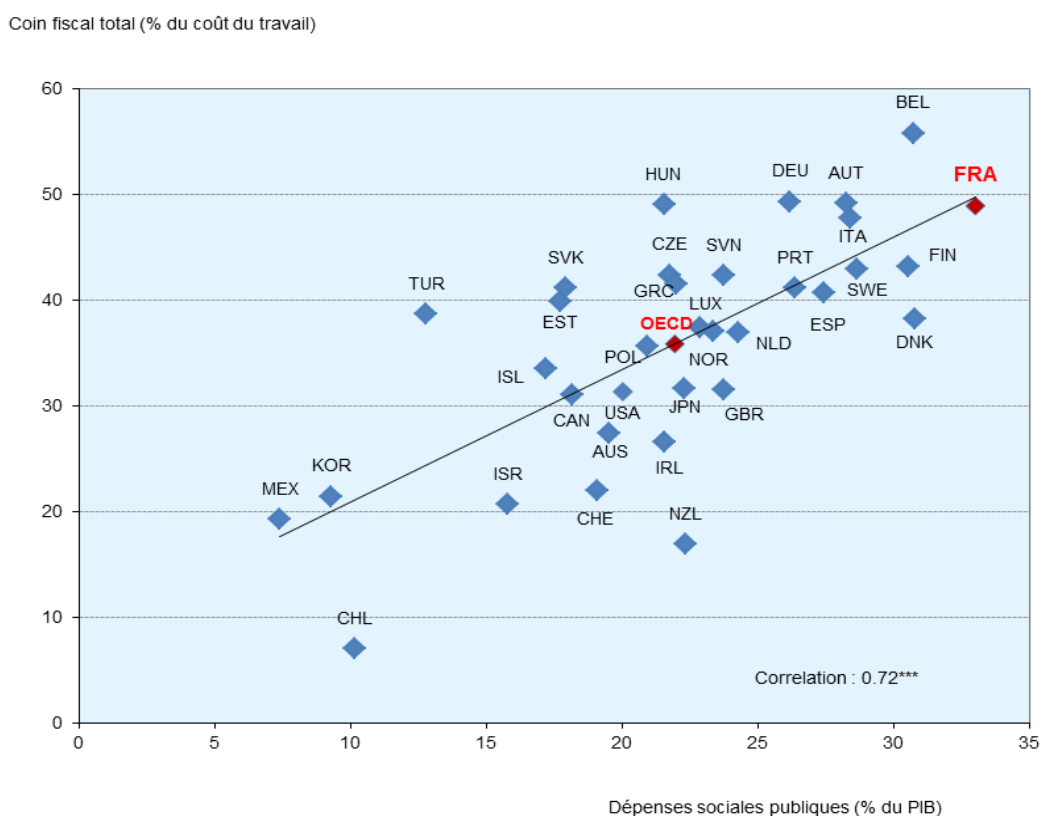
- **Poursuivre l'effort de modernisation de l'Action publique pour rendre le secteur public plus efficace avec un État plus stratégique et agile**
- Mobiliser les résultats des évaluations dans une optique participative afin d'aboutir aux résultats annoncés en termes de gains d'efficacité pour les finances publiques ;
- Réévaluer et redéfinir les marges d'action de l'État pour mieux identifier les priorités ;
- Tirer pleinement parti des opportunités offertes par l'Innovation dans les Services Publics, au service d'une stratégie de changement ;
- Valoriser la performance dans l'accomplissement des missions de service public ;
- Réévaluer le cadre structurel de l'emploi public, en évaluant les conditions et les durées de travail effectives afin de continuer à améliorer la qualité des services offerts aux usagers.
- **Réduire la pesanteur réglementaire**
- Faire en sorte que les mesures prises dans le cadre du choc de simplification conduisent à une amélioration effective de la vie des citoyens et des entreprises ;
- Réévaluer les dispositifs réglementaires et législatifs dans tous les domaines importants de la vie économique et sociale notamment compte tenu de leurs impacts sur l'emploi et la croissance ;
- Rationaliser l'inflation normative au sein même de la sphère publique afin de favoriser l'innovation et les gains d'efficacité.
- **Mieux tirer parti des politiques de décentralisation en poursuivant la recherche des gains d'efficacité et en développant des stratégies locales de croissance**
- Poursuivre l'effort de rationalisation engagé au niveau régional et des intercommunalités ;
- Mobiliser les leviers d'efficacité dans l'évolution et le renforcement des intercommunalités en tirant parti des opportunités offertes par les métropoles ;
- Définir et mettre en œuvre des stratégies territoriales d'innovation et la croissance.
- **Promouvoir l'intégrité et la transparence dans la vie publique pour améliorer la confiance**
- Poursuivre la mise en œuvre des dispositifs concernant la transparence de la vie publique afin de prévenir efficacement les conflits d'intérêt ;
- Poursuivre le suivi et la vérification des déclarations effectuées.

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

La France est caractérisée par l'importance de ses dépenses publiques, financées notamment par des cotisations sociales, surtout dans le domaine de la protection sociale. 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'OCDE¹³. 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, c'est-à-dire la part des coûts totaux de main-d'œuvre qui est prélevée sous forme d'impôts et de cotisations de sécurité sociale nette des prestations versées en espèces, ou le coin fiscal marginal qui indique la part d'une augmentation des coûts totaux de main-d'œuvre qui serait ainsi prélevée (graphique V-3).

Graphique V-1. Coin fiscal et dépenses sociales publiques, 2013



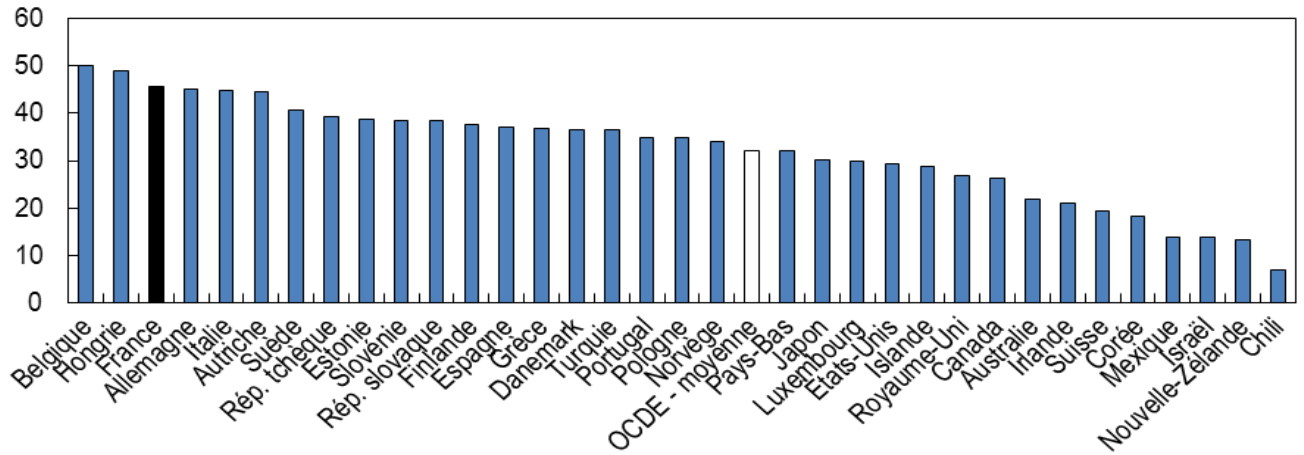
Source : Estimations de la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales et OCDE (2014), Impôts sur les salaires.

¹³ 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.

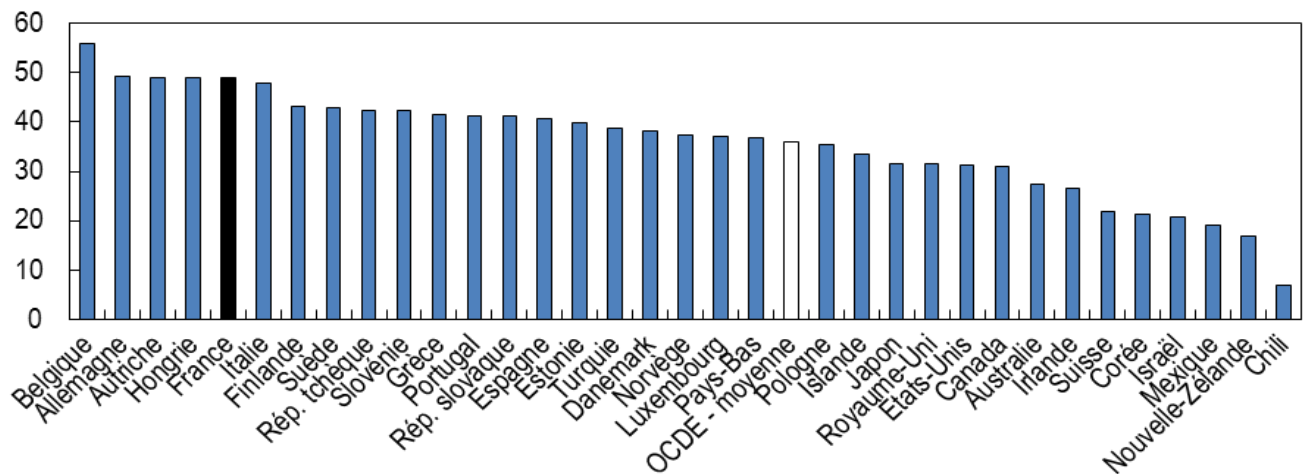
Graphique V-2. Coin fiscal moyen, 2013 (impôt sur le revenu et cotisations sociales)

En % des coûts de main-d'œuvre, pour un célibataire disposant d'un salaire moyen

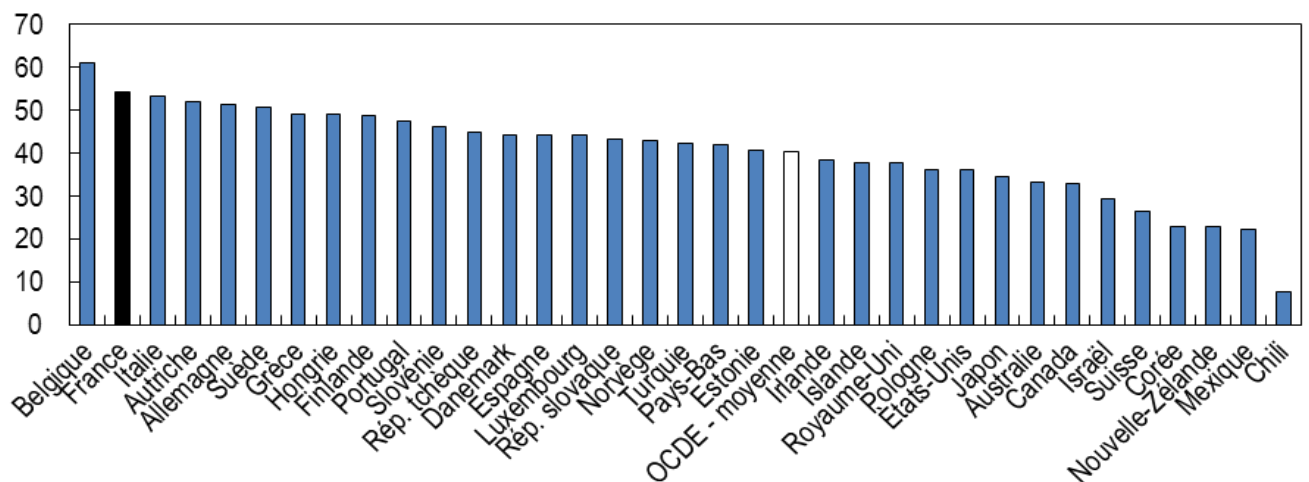
A. Pour un salarié célibataire disposant d'un salaire représentant 67 % du salaire moyen



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



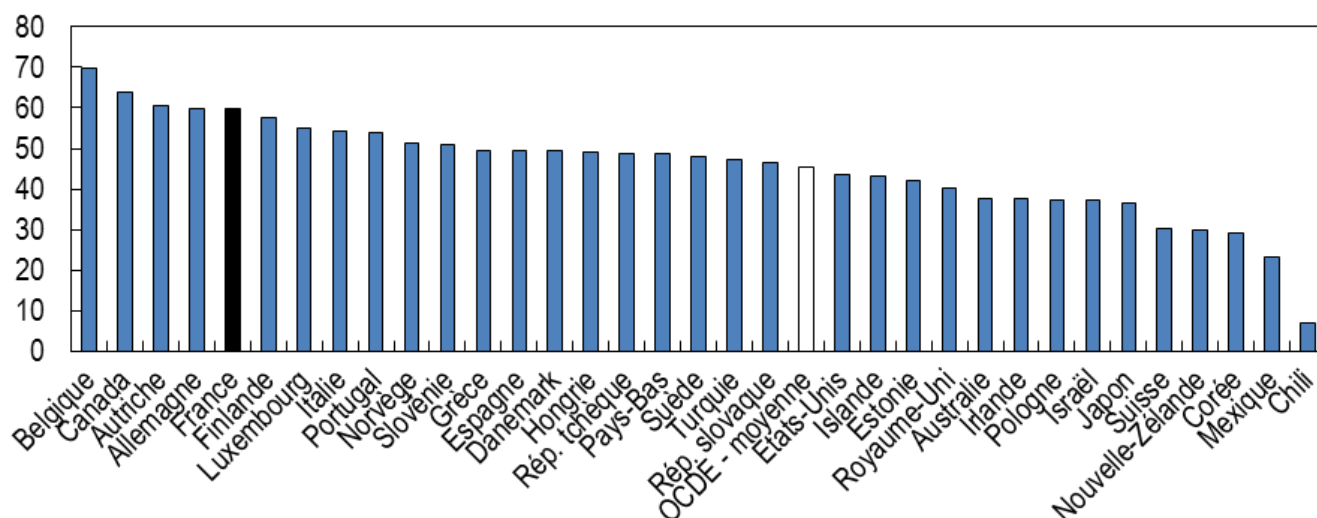
C. Pour un salarié célibataire disposant d'un salaire représentant 167 % du salaire moyen



Source : OCDE, Les impôts sur les salaires (2014).

Graphique V-3. Coin fiscal marginal, 2013 (impôt sur le revenu et cotisations sociales)

En % des coûts de main-d'œuvre, pour un célibataire disposant d'un salaire moyen



Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires* (2014).

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 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 peu 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 l'emploi.

La composition du coin fiscal – c'est-à-dire la répartition du niveau de prélèvement entre cotisations sociales (qui sont particulièrement onéreuses en France) et impôt sur le revenu – 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 son évaluation¹⁴, la plupart des études empiriques et

¹⁴ 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 du 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).

notamment les évaluations menées par l'OCDE¹⁵ mettent en exergue **un effet négatif de la fiscalité du 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'impôt sur le revenu 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). À des niveaux de salaires plus élevés, la hausse de la fiscalité sur le travail est en effet en partie absorbée par une baisse de la rémunération nette après impôt et la répercussion sur le coût du travail n'est donc que partielle.

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

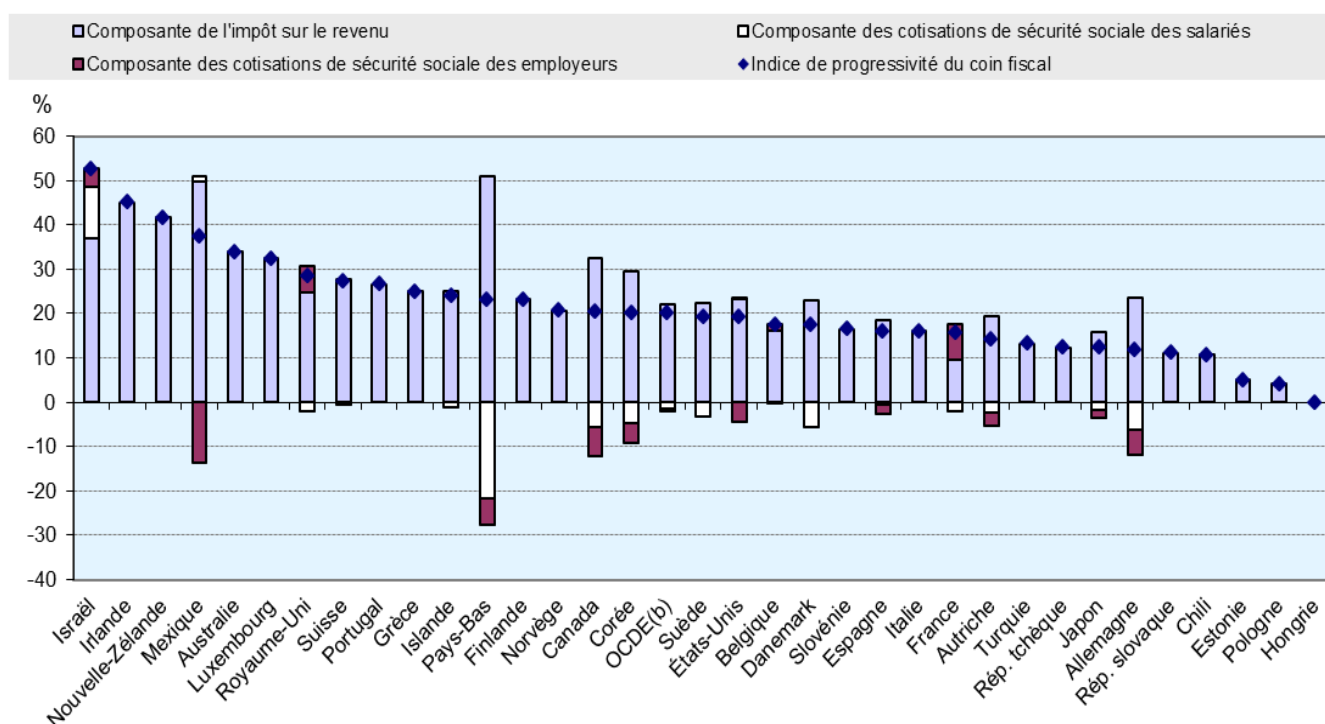
- Le niveau du salaire minimum y est élevé en comparaison internationale et les dérogations à son application sont extrêmement limitées. Dans ces conditions, le coin fiscal sur de faibles rémunérations est très pénalisant pour les salariés peu qualifiés – d'autant que le niveau élevé du coin fiscal en France se retrouvait à des niveaux de rémunération compris entre le SMIC et le salaire moyen (cf. graphique V-2a), au moins avant l'introduction récente du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). 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 plus faible en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE entre 67 et 167 % du salaire moyen (graphique V-4), mais au-dessus de la moyenne pour les très bas salaires¹⁶.
- 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 revenu de solidarité active (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 les travailleurs 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.

¹⁵ Voir notamment Bassanini et Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries" *OECD Economics Department Working Papers*, Number 486 et *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2007, Chapitre 4.

¹⁶ 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, 2013



Notes :

- 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.
- Moyenne OCDE non pondérée.

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

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

Le taux nominal de l'impôt sur les sociétés est aussi à un niveau comparativement élevé de 33,3 % en France (36,9 % en tenant compte de la majoration temporaire, qui a été relevée pour 2014 et maintenu pour 2015, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 millions EUR). Ce niveau est à comparer à celui des autres grands pays de l'Union européenne : 30,2 % en Allemagne, 27,5 % en Italie et 21 % 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 2,3 % du PIB en moyenne entre 2008 et 2013 (contre 2,6% entre 2002 et 2007), soit l'un des chiffres les plus faibles des pays de l'OCDE. Le Pacte de responsabilité et de solidarité annoncé en 2014 prévoit d'éliminer progressivement la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) entre 2015 et 2017, de supprimer la majoration d'impôt sur les sociétés en 2016 et de réduire le taux de 33,3% à 28% entre 2017 et 2020.

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 mesures récentes

Jusqu'à présent, le gouvernement avait décidé qu'une hausse des prélèvements obligatoires, principalement pour les ménages les plus aisés et les entreprises, jouerait un rôle principal dans le redressement des finances publiques. Plus récemment, le gouvernement a mis davantage l'accent sur une baisse des dépenses, en parallèle avec une baisse des taux de l'impôt sur le revenu pour les bas salaires et des cotisations sociales pour les indépendants et les artisans. À 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, suppression 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 instaurée à partir de 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 et les migrations) sont à surveiller de près.

Avec le *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi de novembre 2012*, le gouvernement a allégé le coût du travail (et le coin fiscal) de 4 % en moyenne en 2013 et de 6 % en 2014 pour des salaires inférieurs à 2,5 fois le salaire minimum via un crédit d'impôt sur les sociétés (le CICE). L'objectif de cette mesure est de réduire les prélèvements pesant sur le travail à hauteur d'un point de PIB. L'intention était de la financer 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, initialement, par des taxes environnementales. Mais ces dernières ne sont pas encore complètement réalisées : « l'écotaxe poids lourds » a été remplacé par le « péage de transit de poids lourds » qui générera de moindres revenus, mais la contribution climat énergie et la hausse du « malus auto » vont aussi dans le bon sens. L'instauration du CICE est conforme aux recommandations de l'OCDE mais ne comble qu'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. De plus, il aurait été préférable qu'elle inclue une sortie en sifflet pour éviter une trappe au niveau du salaire plafond (2.5 SMIC). Le *Pacte de responsabilité et de solidarité* annoncé début 2014 va amplifier la baisse du coût du travail. Les allègements de cotisations sociales sont portés de 20 milliards d'euros avec le CICE à 30 milliards d'euros, incluant notamment : la suppression des 2 points de cotisations sociales employeurs qui s'appliquaient encore au niveau du salaire minimum; et la baisse des cotisations famille de 1,8 point pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 fois le salaire minimum.

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 mis en œuvre en janvier 2014 une nouvelle réforme du système de retraites visant à rééquilibrer le régime général du secteur privé d'ici 2020. En rééquilibrant le régime général, la réforme, selon des hypothèses macro-économiques qui restent optimistes, 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 par 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, revalorisation en octobre plutôt qu'avril) 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-1). 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 de 2013). 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.

Principales recommandations

- **Réduire le poids global de la fiscalité** ce qui nécessite un effort encore plus prononcé de réduction de la dépense publique.
- **Éliminer les multiples « niches » fiscales** à l'origine de distorsions pesant sur l'appareil productif et **simplifier la fiscalité de l'épargne, comme actuellement envisagé.**
- **Alléger la fiscalité reposant sur le travail, notamment peu qualifié.** Cet allègement passe par une réduction de la fiscalité, mais également, à revenus fiscaux constants, par une révision de sa structure qui pourrait consister en :
 - **Des modifications continues de la composition du coin fiscal-social** destinées à réduire les cotisations sociales – même si plusieurs réformes récentes et envisagées vont dans ce sens. Ces modifications devraient être accompagnées d'une augmentation des prélèvements à assiette plus large (tels les prélèvements sur la consommation) et d'un élargissement de la base de l'impôt sur le revenu ;
 - **Une augmentation de la progressivité du coin fiscal plus importante que celle résultant des réformes récentes** en consentant des allègements de charges supplémentaires sur les bas salaires compensés par une augmentation de l'impôt sur le revenu et du taux supérieur de l'impôt sur la fortune. Une hausse du taux de la CSG sur les allocations chômage pourrait aussi être envisagée. Ce transfert allégerait le coût du travail peu qualifié tout en augmentant le coût d'opportunité du chômage et de la non-activité, agissant ainsi à la fois sur la demande et l'offre de travail¹⁷;
 - **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.
- **Une réorientation de 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).
- **Une diminution de l'impôt sur les sociétés, une fois le redressement des finances publiques assuré.** Le Pacte de responsabilité et de solidarité annoncé début 2014 contient plusieurs mesures dans ce sens. Outre des réductions additionnelles de cotisations sociales dès 2015, notamment sur les bas salaires, le gouvernement a ainsi annoncé une diminution progressive de l'imposition sur les sociétés entre 2017 et 2020. Cette réduction du taux nominal de l'impôt sur les sociétés encouragera à terme l'investissement et améliorera la compétitivité, mais ne fera que suivre des baisses déjà effectuées ou annoncées dans d'autres pays. Elle nécessitera aussi une réduction significative des dépenses publiques. Dans l'immédiat, les mesures prises par le gouvernement pour aménager le mécanisme de report en avant des déficits des sociétés et la déductibilité des intérêts d'emprunt sont positives.

¹⁷ L'augmentation du niveau de progressivité de l'impôt sur le revenu peut néanmoins soulever d'autres difficultés et générer des effets de désincitation

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 (CDI). 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. Cette négociation a été retranscrite dans la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Il s'agit d'une étape décisive dans les réformes structurelles pour promouvoir un marché du travail efficace au service de tous. La deuxième et troisième Grande Conférence Sociale du quinquennat de juin 2013 et juillet 2014 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

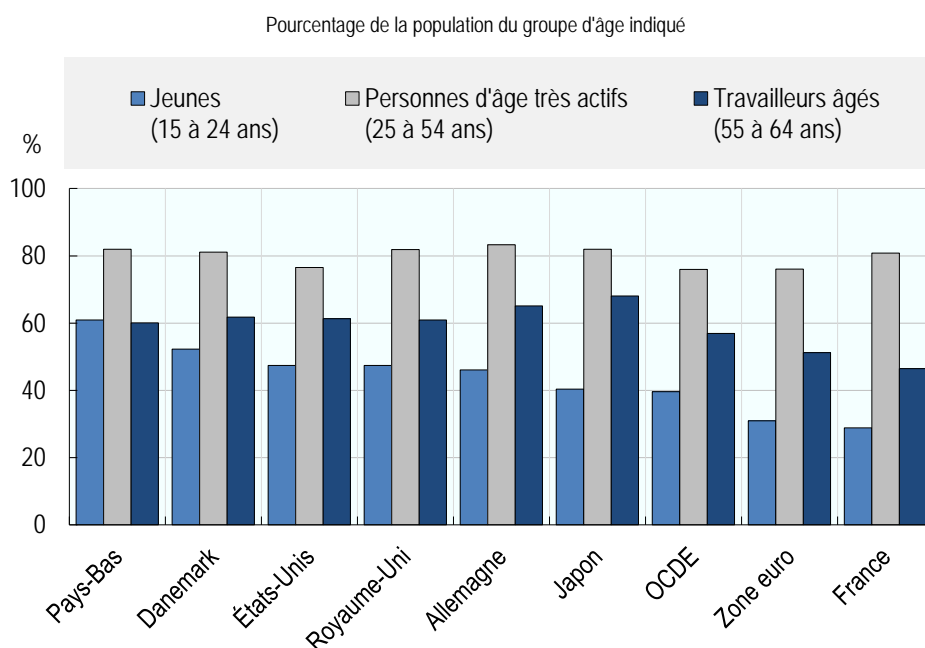
La France fait face à **un chômage durablement élevé et persistant** : le taux de chômage harmonisé est passé de 8,6% de la population active au creux conjoncturel (premier trimestre 2009) à 10,1 % en mai 2014 et devrait se stabiliser à ce niveau (autour de 10,2%) en 2014 et 2015 selon les projections de l'OCDE. Si le taux de chômage est légèrement plus faible en France que dans la zone euro (11,6% % en mai 2014, tiré par les situations grecque et espagnole), il reste élevé en comparaison avec la moyenne de l'OCDE (7,4 % en mai 2014), 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. Au premier trimestre 2014, la part des chômeurs ayant une ancienneté au chômage supérieure à un an s'élevait à 41 %. 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 2,6 fois plus élevé que celui des adultes à l'issue de la crise. Au premier trimestre 2014, 22,9 % des jeunes actifs étaient au chômage, contre 15,4 % 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 premier trimestre 2014, seuls 28,9 % des jeunes de 15 à 24 ans étaient en emploi, contre 39,6 % dans l'OCDE (graphique VI-1). Au dernier trimestre 2013, 11,3 % des jeunes de 15-24 ans n'étaient ni en emploi, ni en éducation, ni en formation (NEET) soit un peu moins que dans la moyenne de l'OCDE (14,3 %), mais près de deux fois plus qu'en Allemagne où seuls 6,1 % des jeunes de 15-24 ans n'étaient ni en emploi, ni en éducation, ni en formation à cette période. Les systèmes de formation professionnelle, tant initial que continu, devraient être améliorés, et en particulier, le recours à l'apprentissage devrait être favorisé (chapitre 8).

Graphique VI-1 : Taux d'emploi par classe d'âge, T1 2014



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 s'élève en France à 46,4 % au premier trimestre 2014 (+8,2 points depuis 2007), loin derrière la moyenne de l'OCDE à 56,9 % et l'Allemagne (65,1 %). 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 67,6 %, en 2013, un niveau plus élevé que les moyennes internationales (64,9 % en moyenne européenne et 66,5 % 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 2013 (23,3 % en France contre 34,7 % en moyenne européenne et 45,3 % en moyenne de l'OCDE). De plus, au-delà de 65

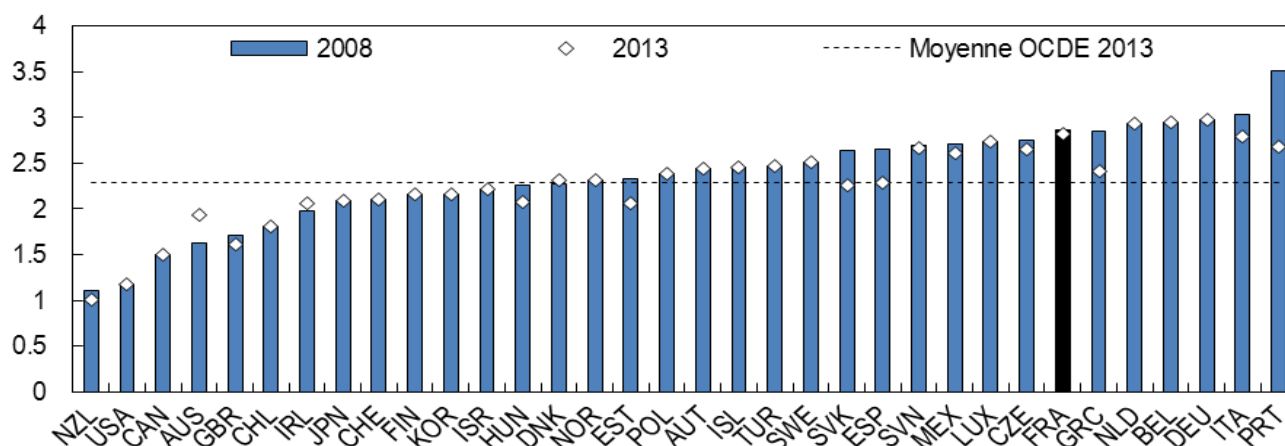
ans, il y a vraiment peu de seniors qui travaillent : c'est le cas de seulement 5,6 % des Français de 65-69 ans en 2013, contre 11,3 % en moyenne européenne et 23,8 % dans la zone OCDE.

La transition de l'emploi à la retraite reste précoce et problématique pour de nombreux seniors en France, puisque seuls 55% des seniors sont passés directement de l'emploi à la retraite. 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 2013, il est estimé à 59.7 ans pour les hommes et à 60.0 ans pour les femmes, contre respectivement 64.2 ans et 63.1 ans dans la zone OCDE. En effet, le taux de chômage des seniors est en progression continue comme en témoignent les chiffres mensuels de Pôle emploi, et la fréquence du chômage de longue durée parmi eux doit également faire l'objet d'une attention toute particulière. 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. Ainsi en France en 2012, environ 15% des employés sont en contrat à durée déterminée (CDD) et ce chiffre atteint 55% chez les jeunes âgés de 24 ans ou moins. 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. En outre, avoir un contrat temporaire ne semble pas être un tremplin vers l'emploi durable. Les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2014* (à paraître en septembre 2014) montrent que la France est l'un des rares pays de l'OCDE dans lesquels la probabilité d'être en emploi permanent à temps plein une année donnée est significativement plus faible pour les travailleurs qui, un an auparavant étaient en emploi temporaire, que pour ceux qui étaient au chômage. Pourtant, la réglementation française sur l'embauche en contrat temporaire - tant du point de vue des conditions de recours aux CDD que de leur durée - est parmi les plus strictes de l'OCDE. Mais les employeurs sont en France découragés d'embaucher en CDI car les coûts de licenciement y sont particulièrement élevés et incertains. À l'inverse, le seul coût de cessation de contrats à durée déterminée est une indemnité de fin de contrat (prime de précarité égale à 10% du salaire brut total depuis le début du contrat). 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 attractif 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).

Les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2014* (à paraître en septembre 2014) recommandent que la France améliore encore la convergence des indemnités de fin de contrat entre les contrats à durée déterminée et les contrats permanents, en allégeant considérablement la réglementation sur les contrats à durée indéterminée.

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 au niveau du salaire minimum reste particulièrement élevé en France** (à 14,1 USD de l'heure en 2012, juste derrière les Pays-Bas, l'Australie et le Luxembourg, et loin devant la moyenne de l'OCDE de 8,2USD). 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.

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, avec de faibles qualifications ou sans diplômes 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. Après une montée en charge des emplois d'avenir plutôt lente, 100,000 contrats avaient été signés en 2013. Pour 2014, le gouvernement a augmenté les objectifs portant de 150 000 à 195 000 le nombre d'emplois qui sont prévus d'ici à la fin de l'année. 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** » a été 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, sous réserve d'obligations mutuelles strictes. Le gouvernement a annoncé à l'issue de la troisième conférence sociale une aide de 200 millions d'euros (1000 euros par entreprise) pour inciter les entreprises à embaucher leur premier apprenti. Il proposera par ailleurs dès septembre 2014 une nouvelle consultation avec les partenaires sociaux afin de discuter de l'assouplissement de certaines règles et de la rémunération des apprentis (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 chômage¹⁸ 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 en 2013 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.

¹⁸ 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.

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 « *Viellissement et politiques de l'emploi : Mieux travailler avec l'âge en France* » a été publié en janvier 2014. Le rapport analyse les freins existants en France tant du côté du senior que de l'entreprise en comparaison avec les autres pays de l'OCDE, et identifie les principaux leviers d'actions possibles sont identifiés. Le rapport préconise 14 leviers d'actions organisés autour de trois grands axes permettant de promouvoir l'emploi jusqu'à la retraite : 1) renforcer les incitations pour travailler plus longtemps, 2) lever les obstacles au recrutement et au maintien dans l'emploi des seniors et 3) améliorer l'employabilité des travailleurs seniors. Parmi ces leviers d'actions, l'OCDE recommande entre autres d'aménager la rupture conventionnelle pour les seniors tout en révisant les allocations chômage de ces derniers afin de rendre moins attractives les sorties vers le chômage avant l'âge de la retraite. Ces sorties sont en effet rarement suivies d'un retour vers l'emploi. En parallèle, il convient également de renforcer les actions de Pôle emploi en faveur des seniors et de favoriser l'accès à la formation des salariés de plus de 45 ans.

La troisième grande conférence sociale qui s'est déroulée début juillet 2014 a déclaré la mobilisation collective de tous les acteurs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées de l'emploi, et notamment les seniors. Elle annonce entre autres une hausse des contrats aidés dans le secteur marchand en 2015 (qui bénéficiera d'abord aux seniors et aux personnes éloignées de l'emploi de tous âges), un doublement de l'aide accordée dans le cadre du contrat de génération lorsque le dispositif est mobilisé dans le cadre de l'embauche simultanée d'un jeune et d'un chômeur âgé, la mise en place du contrat de professionnalisation « nouvelle carrière » élaboré pour les seniors, la lutte contre les discriminations dans la vie au travail (notamment en promouvant des méthodes de recrutement non discriminantes) et des actions favorisant l'accès à la formation des salariés de plus de 45 ans. Par ailleurs, une mesure prenant effet au 1er juillet 2014 va permettre de rendre la rupture conventionnelle moins attractive pour les salariés les mieux rémunérés comme les cadres : en effet, le différé d'indemnisation sera de six mois (au lieu de 75 jours auparavant) en cas de perception d'une indemnité de rupture supérieure à l'indemnité légale.

Réduire la dualité du marché du travail

L'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi, transposé par le parlement dans la législation en juin 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** sont simplifiés et les règles en matière de mobilité interne et de licenciement (en particulier pour les licenciements collectifs) sont 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 prévoyait également de renforcer 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

de deux ans. Cette mesure, qui a été reprise dans la nouvelle convention d'assurance chômage entrée en vigueur en juillet 2014, s'appliquera à compter d'octobre de la même année. Elle est 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 car elle rallonge également la durée des droits potentiels. 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 prévoyait aussi une hausse limitée des contributions salariales à l'assurance chômage pour certains contrats à durée déterminée (CDD). Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013 : le taux est passé 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. Mais elle laisse de côté les emplois intérimaires et n'impose qu'une faible contrainte sur les contrats « d'usage » qui sont renouvelables à volonté et très utilisés dans certains secteurs (le taux étant passé de 4 % à 4,5 % seulement pour ces contrats).

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). Une option ambitieuse pour lutter contre le dualisme serait de mettre en place un contrat unique avec les mêmes coûts et les mêmes procédures de résiliation applicables à tous les contrats, permanents comme temporaires. Cependant, l'idée d'un contrat unique n'est pas nouvelle en France mais doit encore faire son chemin. En effet, sa mise en œuvre se heurterait à un certain nombre de questions difficiles et controversées, comme la restriction de la définition de licenciement abusif aux seuls motifs de discrimination et causes réelles et sérieuses; et, dans le cas de licenciements collectifs, en substituant la taxe de licenciement par l'obligation d'établir un plan social. En pratique, seuls quelques pays comme l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont mis en place un contrat unifié, mais tous ont des degrés de protection de l'emploi moins importants que en France et sont caractérisés par une définition restrictive du licenciement abusif, contrairement à la France.

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** est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014. Suite à l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi, elle intègre les droits rechargeables 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 de 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 abouti en décembre 2013 à un accord national interprofessionnel sur la réforme de la **formation**, qui a été retranscrit aussitôt dans la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle. Cette loi prévoit la création d'un compte personnel de formation à partir du 1^{er} janvier 2015, afin de favoriser les formations à caractère général ; elle met également fin à une partie de l'obligation de former ou de payer qui s'appliquait à toutes les entreprises quels que soient leurs besoins (voir chapitre VIII). Des travaux conduits avec les régions et Pôle emploi aboutiront par ailleurs 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 a été redéfinie fin 2013 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

- **Mettre en œuvre un plan d'action pour les jeunes**, en mettant la priorité sur le développement de l'apprentissage, des contrats en alternance pour les jeunes avec des faibles qualifications ou sans diplôme en ciblant les aides sur ce public. **Développer les formations pour les jeunes sans qualification. Proposer une garantie jeune au niveau national. 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 permettant aux entreprises de 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** en accroissant le ciblage des allègements à proximité du Smic.
- **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'État 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 de 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.

Simultanément, des objectifs ont été fixés pour l'enseignement supérieur (le plus récent, la définition d'une stratégie nationale de l'enseignement supérieur [StraNES], sera présentée au Parlement en automne 2014). Ces objectifs pour renforcer l'équité d'accès et améliorer l'orientation des jeunes vers les filières universitaires.

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.

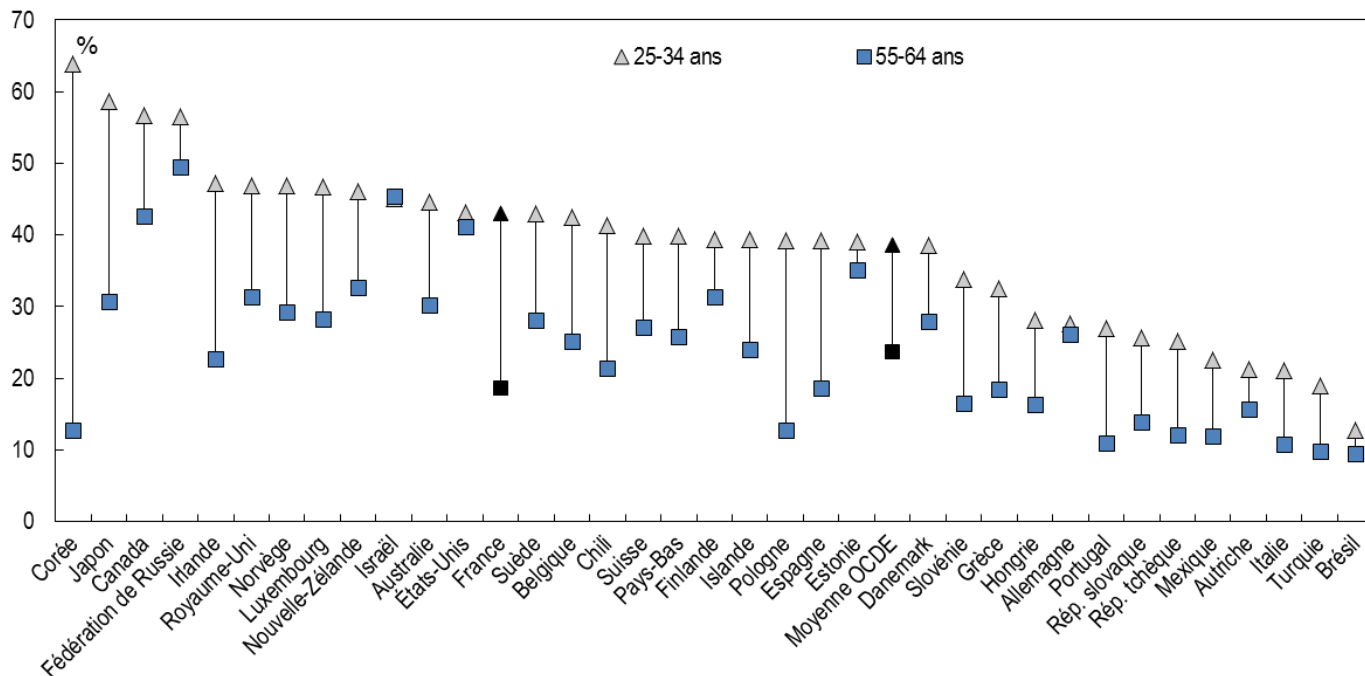
Ces résultats ne doivent toutefois pas masquer des inquiétudes quant aux tendances actuelles du système d'éducation français. Ainsi, l'insertion professionnelle est particulièrement délicate en France chez les 10 % des 15-19 ans non scolarisés mais aussi pour l'ensemble des jeunes de 15 à 29 ans qui 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**. Le système d'éducation français est plus inégalitaire en 2012 qu'il ne l'était 9 ans auparavant et les inégalités sociales se sont surtout aggravées entre 2003 et 2006 (43 points en 2003 contre 55 en 2006 et 57 points en 2012). En France, lorsque l'on appartient à un milieu défavorisé, on a clairement aujourd'hui moins de chances de réussir qu'en 2003. 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

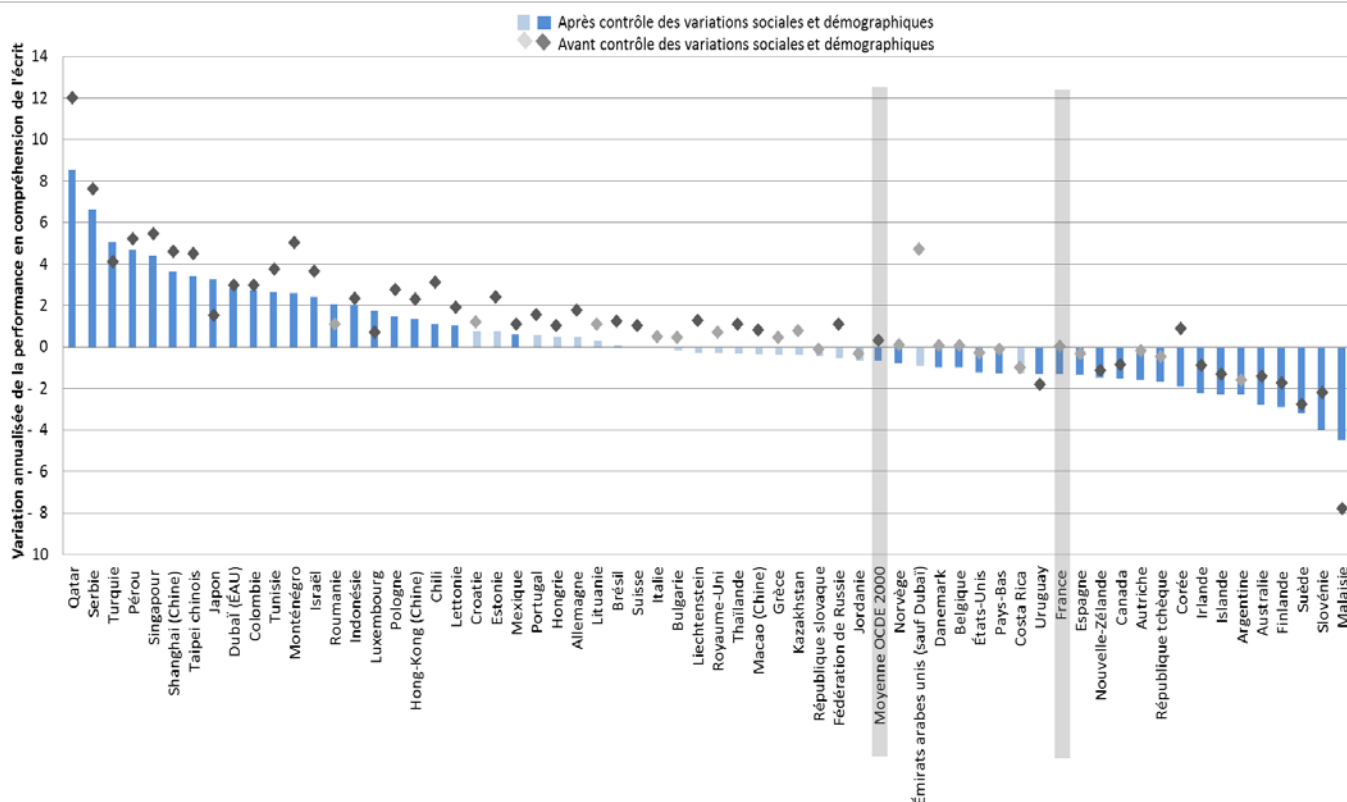


Source : OCDE (2013) Regards sur l'Éducation

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. Variation annualisée, observée et ajustée, des scores moyens en compréhension de l'écrit dans l'enquête PISA



Source : OCDE, Base de données PISA 2012, tableaux I.4.3b et I.4.4

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, revaloriser le métier d'enseignant

Les enseignants en France tirent satisfaction de leur métier, bien qu'ils estiment que ce dernier ne soit pas valorisé dans la société

L'Enquête internationale de l'OCDE sur l'enseignement et l'apprentissage (TALIS) révèle que près de 80 % des enseignants en France choisiraient à nouveau, si c'était à refaire, d'exercer leur métier. Cependant, cette satisfaction initiale est toute relative car seuls 5 % des enseignants estiment que l'enseignement est une profession valorisée par la société (contre 31% en moyenne dans les pays couverts par l'enquête TALIS). La revalorisation du métier d'enseignant est une priorité pour faire face à la crise de vocation observée ces dernières années en France.

Elle ne pourra advenir qu'au prix de la création d'une dynamique positive entre tous les acteurs de l'éducation (parents, enseignants, chefs d'établissement), d'une réflexion approfondie sur le statut des enseignants (salaire, temps de travail, incitations pour travailler dans les établissements difficiles...), mais aussi de la mise en place d'une politique plus efficace pour faire face à l'échec scolaire.

Revoir la formation et la formation continue 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.

En France, 90 % des enseignants s'estiment bien ou très bien préparés quant au contenu de la matière qu'ils enseignent (contre 93 % en moyenne TALIS). À contrario, près de 40% des enseignants se sentent insuffisamment préparés pour le volet pédagogique du métier, soit la proportion la plus élevée des 34 pays participant à l'enquête TALIS.

Le gouvernement a récemment pris acte de la situation. La mise en place des ESPE (Écoles supérieures du professorat et de l'enseignement) depuis la rentrée 2013 doit permettre de rendre la formation des enseignants moins académique et surtout, d'amplifier l'importance donnée au « savoir-faire » dans la formation initiale. Il restera à s'assurer du bon fonctionnement de ces écoles supérieures et surtout, à faire également bénéficier les enseignants déjà en poste de cette formation à la pédagogie.¹⁹

Les enseignants en France disent participer moins souvent à des activités de formation continue que leurs collègues des autres pays (76% en France contre 88% pour la moyenne TALIS). Ce résultat est d'autant plus significatif que les enseignants en France sont plus nombreux à identifier d'importants besoins de formation continue, surtout pour la prise en charge d'élèves ayant des besoins spécifiques d'éducation.

¹⁹ Charbonnier, E. (25 juin 2014), "Enquête de l'OCDE sur les enseignants – Revaloriser le métier : une priorité pour la France", Le Monde blog "L'éducation déchiffrée", <http://educationdechiffree.blog.lemonde.fr/2014/06/25/enquete-de-locde-sur-les-enseignants-revaloriser-le-metier-une-priorite-pour-la-france/>

L'amélioration de la formation des enseignants du primaire et secondaire est un objectif prioritaire du gouvernement actuel alors qu'aucun débat similaire n'est lancé pour le moment sur l'enseignement supérieur.

Favoriser des commentaires entre les enseignants sur l'exercice de leur métier

Même si en France, la grande majorité des enseignants sont évalués par des inspecteurs externes, très peu d'entre eux reçoivent de commentaires sur leur travail de la part de leur collègues dans leur établissement scolaire. En France près de 8 enseignants sur 10 en France n'observent jamais les cours d'autres enseignants et ne leur fournissent donc aucun commentaire, alors que c'est le cas de moins de 5 enseignants sur 10, en moyenne, dans les pays de l'enquête TALIS. Une majorité d'enseignants en France estiment que les commentaires qui leur sont faits sur leur travail ont un impact positif modéré ou important sur leur motivation, leur satisfaction professionnelle et leur confiance en eux en tant qu'enseignants.

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 les salaires statutaires après 15 ans d'exercice des enseignants du premier et du deuxième cycle de l'enseignement secondaire sont respectivement supérieurs de 7 % et de 8 % au PIB par habitant, alors qu'ils y sont respectivement supérieurs de 24 % et de 29 %, en moyenne, dans les pays de l'OCDE.

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-deçà de la moyenne OCDE et il conviendrait de réfléchir sur l'organisation du temps de travail dans le secondaire car l'organisation actuelle est couteuse pour le système. Par ailleurs, les enseignants en France déclarent consacrer 16 % de leur temps de classe au maintien de l'ordre en classe (moyenne OCDE 8%).

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, 28 % des élèves ont redoublé au moins une fois, contre une moyenne de 12 % 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

Le gouvernement a adopté de nouveaux rythmes hebdomadaires pour l'école primaire pour la rentrée 2014 : une semaine de neuf demi-journées, dont une semaine avec 5 matinées de classe. Il est trop tôt pour juger de l'efficacité de la réforme mais il sera important que les bénéfices pédagogiques de la nouvelle organisation doivent être communiqués à chaque occasion qui se présente.

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.

Principales recommandations

- **Lutter contre l'échec scolaire :**
 - 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 ;
 - Limiter le redoublement en allant vers une plus grande individualisation de l'enseignement ;
 - Tirer bénéfice des nouveaux rythmes scolaires (5 matinées d'école au lieu de 4 dans le primaire) pour augmenter le nombre d'heures consacrées à la pédagogie différenciée ;
 - 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 ;
 - Créer des incitations pour amener des enseignants expérimentés à travailler dans les établissements défavorisés.
- **Revaloriser le métier d'enseignant :** Renforcer les connaissances des enseignants sur le volet pédagogique du métier dans leur formation initiale;
 - Développer l'accès à la formation continue pour les enseignants déjà en exercice et la centrer davantage sur leurs besoins (pédagogie différenciée, utilisation des nouvelles technologies dans les apprentissages ...);
 - Ouvrir une réflexion approfondie sur le statut des enseignants (salaire, temps de travail, incitations pour travailler dans les établissements difficiles...);
 - Mettre en place un système d'évaluation qui soit moins perçu par les enseignants comme un exercice purement administratif.
- **Améliorer l'équité et l'efficacité dans l'enseignement supérieur**
 - Rééquilibrer le financement public des établissements en faveur des universités de façon neutre budgétairement ;
 - Mettre en place une politique de frais d'inscription différenciés et modulés au regard des débouchés d'emploi offerts par les formations, combinée à des aides publiques pour permettre d'accroître les ressources des universités ainsi que la participation des étudiants défavorisés ;
 - Poursuivre les initiatives pour lutter contre l'échec en licence.
- **Assurer une meilleure transition entre études et marché du travail**
 - Développer le préapprentissage et veiller à ce que les options générales et professionnelles soient équivalentes.

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 a invité désormais les partenaires sociaux à poursuivre la réflexion, en ouvrant une négociation sur la formation professionnelle pour la sécurisation des personnes et la compétitivité des entreprises qui s'est conclue en décembre 2013. L'objectif est de recentrer la formation sur les jeunes et les chômeurs. Elle a abouti à une nouvelle loi sur la formation professionnelle promulguée le 5 mars 2014. Cette loi instaure notamment le **compte personnel de formation (CPF)**, 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).

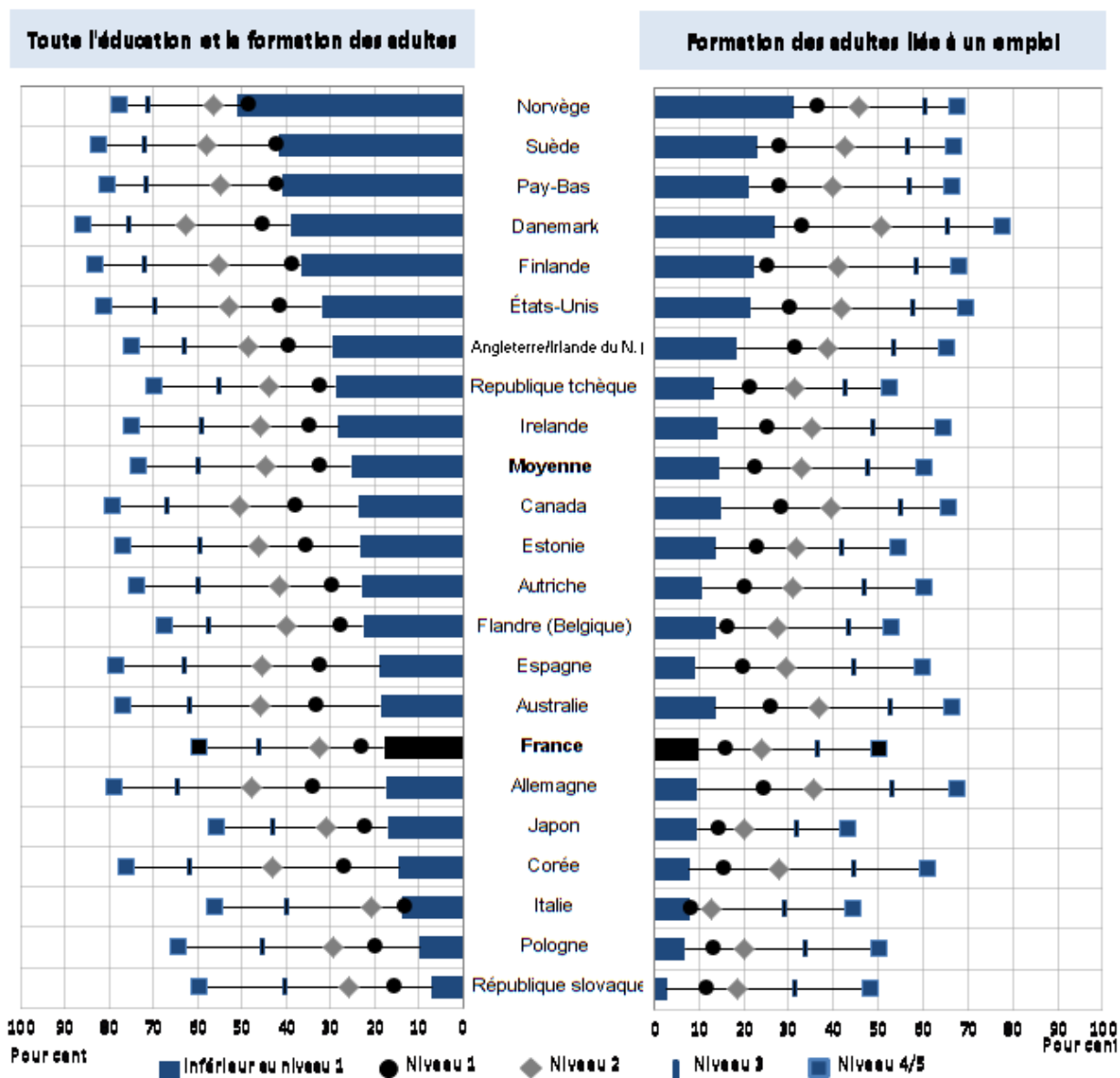
Les différences de résultats en fonction du niveau de formation sont aussi parmi les plus marquées des pays participants. Alors que les résultats des individus qui n'ont pas terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire se situent 14 points en dessous de la moyenne OCDE, ceux des diplômés de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



Note : 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

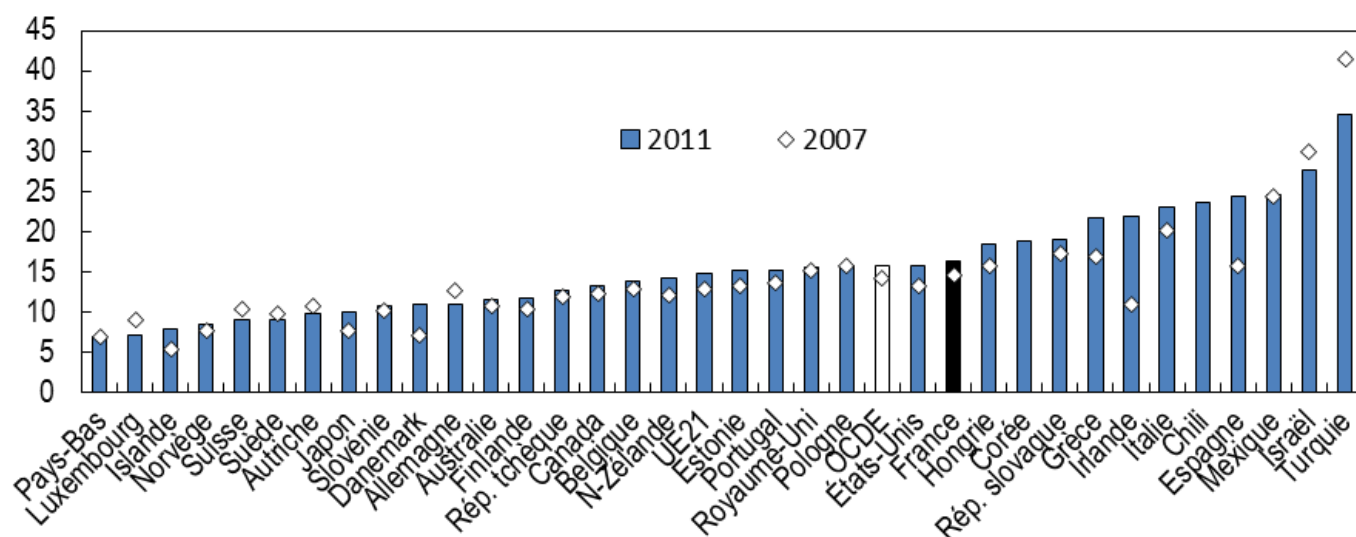
de 18 à 25 ans sans diplôme et sans qualification professionnelle, permettent à 60 % des jeunes ayant terminé ce cycle de formation d'accéder à un emploi (CDI ou CDD), à un contrat de professionnalisation ou de s'orienter vers une formation qualifiante ou diplômante. En 2012, elles ont accueilli 13 036 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 2007, 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, 2007-2011b



- 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.

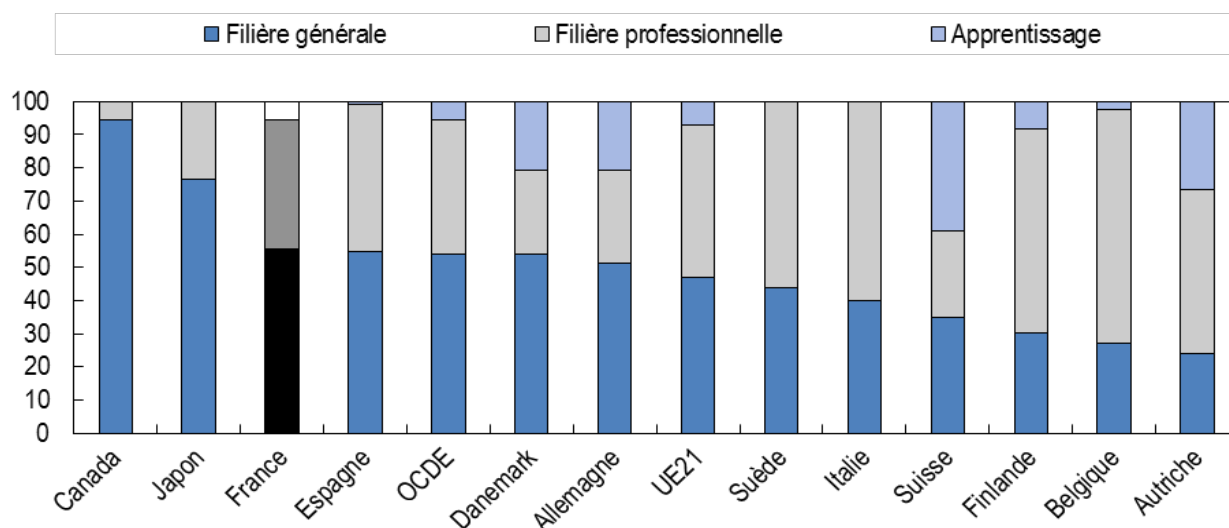
Source : Estimations de l'OCDE fondées sur les enquêtes nationales auprès de la population active et Eurostat, tableau de bord des indicateurs sur la jeunesse.

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 donne des signes de faiblesse depuis plusieurs années, du fait notamment de la crise sur le marché de l'emploi. En 2013, le nombre de contrats d'apprentissage (273.000) a baissé de 8% par rapport à l'année précédente et le nombre de contrats de professionnalisation (117.000) de 6%. Depuis le début de l'année 2014, ces deux types de contrats ont chuté de 14%. La troisième Grande Conférence Sociale de juillet 2014 a cependant renouvelé l'objectif fixé au début du quinquennat de 500.000 apprentis d'ici 2017 en France. . Même avec la fin au 30 juin 2013 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 possible que la disparition de l'aide à l'embauche de 1000 euros pour tout apprenti fin 2013 (sauf pour les entreprises de moins de 11 salariés) contribue à maintenir cette tendance en 2014 : sur les quatre premiers mois de 2014, la chute des entrées est de 14 %. Face à cette baisse, le gouvernement a annoncé lors la troisième conférence sociale de juillet 2014, l'instauration d'une nouvelle prime de 1000 euros pour l'embauche du premier apprenti, quelle que soit la taille de l'entreprise.

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. En juillet 2014, le gouvernement a également annoncé que 100 millions d'euros issus des fonds européens seront dédiés dans les deux ans qui viennent à l'insertion des jeunes en difficulté, notamment les apprentis.

Le gouvernement proposera par ailleurs dès l'automne 2014 des nouvelles consultations des partenaires sociaux sur le développement de l'apprentissage, et notamment sur les conditions réglementaires qui peuvent dissuader l'embauche et sur la rémunération des apprentis. Un objectif est d'atteindre 500 000 apprentis par an.

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. L'OCDE recommande donc d'offrir un soutien plus individualisé et des cours de rattrapage pour les étudiants n'ayant pas acquis les compétences de base, et d'assurer une éducation de haute qualité dans les matières de base.
- **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. Il conviendrait, entre autres, de mieux informer les services d'orientation dans les écoles secondaires du premier cycle (collèges), ainsi que les parents et les élèves, sur les perspectives d'emploi des apprentis, afin de promouvoir davantage l'apprentissage.
- **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.
- **Améliorer le recrutement et la formation de formateurs en milieu de travail pour tous les programmes en alternance**, et leur fournir de manière plus systématique une préparation pédagogique adaptée à leur origine professionnelle, créer des interactions plus étroites entre ces formateurs provenant du monde de l'entreprise et le personnel enseignant dans les écoles et renforcer le soutien et le contrôle de ces deux publics par l'organisme de contrôle (Service académique de l'inspection de l'Apprentissage ou SAI).
- **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 finalisée avec la loi du 5 mars 2014, 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 43 % de l'ensemble des dépenses de formation en France en 2011, soit 13,7 milliards EUR, dont 11,4 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 (loi du 5 mars 2014) 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 faudra toutefois veiller à l'avenir à ce que les

sommes versées sur ce compte soient suffisantes pour parvenir à des formations véritablement qualifiantes pour ceux qui en ont le plus besoin.

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.

Principales recommandations

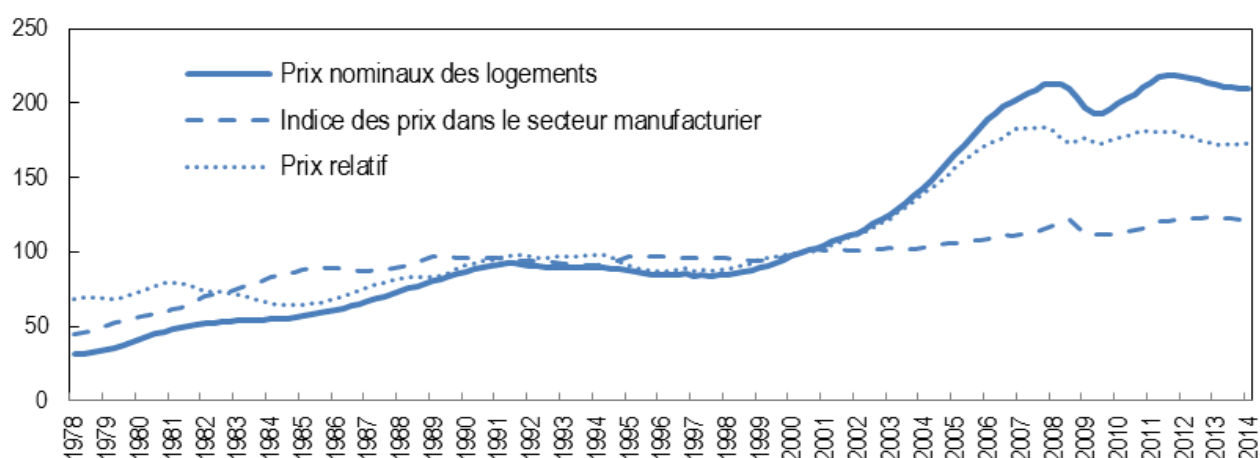
- **Créer un droit différé à la formation professionnelle pour les jeunes sortis du système scolaire sans maîtriser les savoirs de base, sans qualification et/ou sans diplôme.** Les jeunes en décrochage scolaire devraient pouvoir acquérir au minimum les savoirs de base au cours de leur vie professionnelle 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 afin d'évaluer la qualité de la formation, son impact sur les carrières et l'évolution de la productivité; 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.
- **Améliorer l'information sur la qualité des prestataires,** en renforçant leur obligation d'information sur la nature de leurs offres de formation et leurs effets attendus. **Considérer l'instauration d'un système de certification des prestataires,** par exemple un label de qualité, pour améliorer la transparence du marché.
- **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. Il faudra ainsi fournir aux régions les moyens nécessaires pour mettre en place le nouveau service public régional d'orientation, prévu par la loi du 5 mars 2014, afin de diriger efficacement demandeurs d'emploi, employés et employeurs vers la formation adéquate.

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 significativement contribué à la performance relativement médiocre des exportations françaises au cours des années 2000-2010. Selon Égert et Kierzenkowski (2010)²⁰, 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

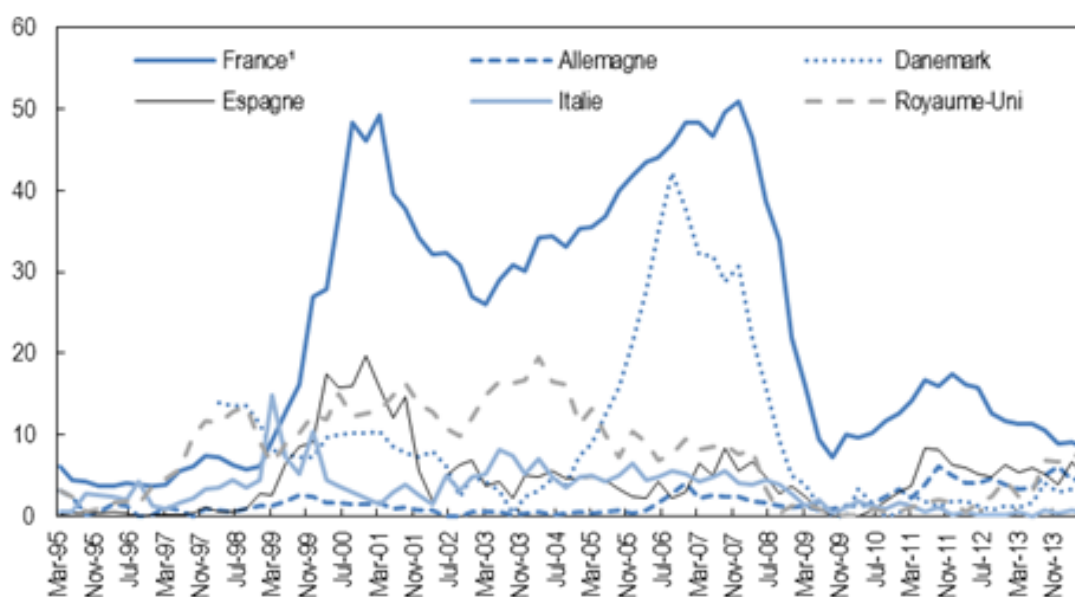


Source : INSEE; OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques

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 'autres secteurs (graphique IX-3).

²⁰ 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, publié dans *The World Economy*, Volume 37, Issue 3, pp. 387-409, mars 2014.

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

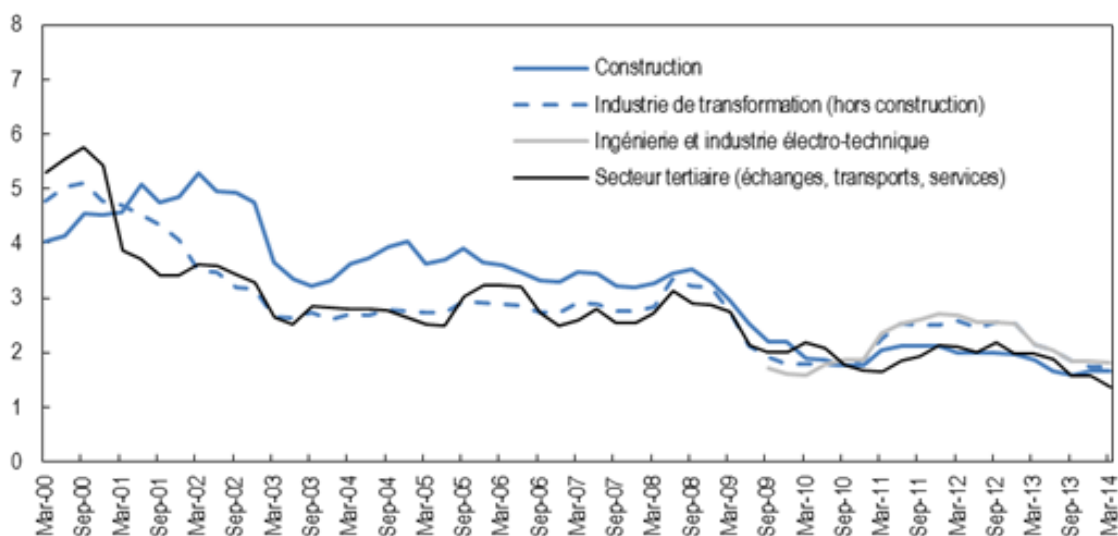


1. Part des personnes interrogées indiquant la pénurie de main-d'œuvre comme le principal facteur limitant les activités de construction

Source : Commission européenne, Enquête mensuelle de conjoncture sur le secteur de la construction.

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)

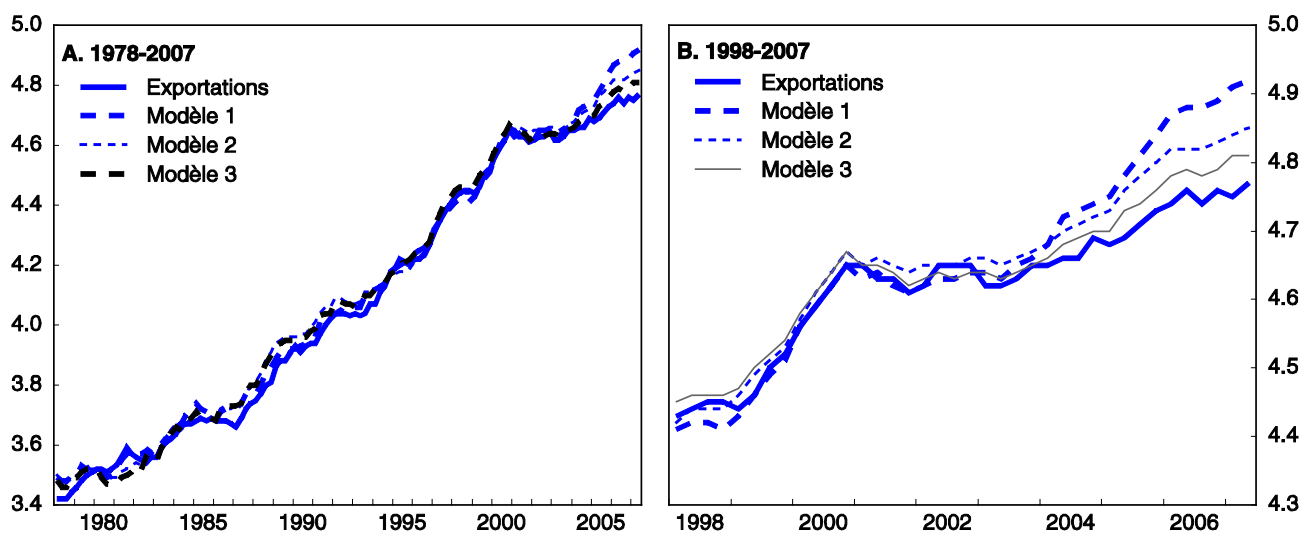
La main-d'œuvre n'aurait pas pu se reporter massivement sur le secteur de la construction si le capital n'avait pas fait de même. De fait, ce secteur a offert à l'économie les marges d'exploitation nettes les plus élevées de toute l'économie, 28 %, contre une moyenne de juste 10.5 %. Les données de l'INSEE 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 des logements relatif au prix des produits manufacturiers 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 inexplicée.

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 des fluctuations des prix dans l'immobilier (bulles suivies

de krachs), au moins dans certaines zones comme la région parisienne ou la Côte d'Azur, caractérisées par de fortes 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.

La loi Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR ou Duflot) de mars 2014 cherche à limiter la hausse régulière des prix des logements et des loyers dans les grandes villes par la régulation des loyers dans les zones « tendues » (28 agglomérations de plus de 50 000 habitants) en fixant des loyers médians de référence. Par ailleurs, cette loi introduit une garantie universelle des loyers (GUL) à partir de 2016 dont le coût estimé est de 420 millions d'euros par an pour protéger les propriétaires contre le risque des impayés afin de les encourager à mettre en location des logements vacants. De plus, elle encourage une densification des quartiers pavillonnaires périurbains en élaborant des plans locaux d'urbanisme sur le périmètre des intercommunalités et en supprimant les coefficients d'occupation des sols maximaux qui s'appliquaient sur une partie du territoire afin de construire de nouveaux logements où il y a de la demande. Ceci sert à atteindre l'objectif du gouvernement de construire 500 000 logements neufs/an. L'intensification de contrôle sur les loyers dans des zones où l'offre ne répond pas suffisamment à la demande n'est vraisemblablement pas une approche optimale : mieux aurait été d'agir encore plus du côté de l'offre de logements. En revanche, l'encouragement du transfert de responsabilité des municipalités aux intercommunalités pour la planification urbaine est 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)²¹. Une élasticité à long terme de 0.4 pour la France estimée dans ce papier paraît néanmoins 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 France²² 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.

²¹ 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).

²² OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Chapitre 3 : Améliorer les politiques de logement. Éditions OCDE.

Principales recommandations

- **Mettre à jour les valeurs locatives cadastrales résidentielles et mettre en place un mécanisme de revalorisation périodique**, comme a été fait récemment pour le commercial.
- **Élargir les compétences de l'intercommunalité**, notamment en matière de permis de construire et de plan local d'urbanisme et **augmenter les possibilités de densification** sur l'ensemble du territoire.
- **Réformer le logement social** en fusionnant les organismes de logement social afin de réaliser des économies d'échelle, en le protégeant des pressions locales, notamment en matière d'attribution (qui devrait être plus centrée sur les ménages les plus défavorisés) et en ouvrant le marché aux prestataires privés avec une réglementation adaptée.
- **Envisager de libéraliser les loyers privés** dont la régulation pèse sur l'offre à moyen terme.
- **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.**

ANNEXE 1 - LE POSITIONNEMENT DE LA FRANCE DANS LES CHÂÎNES 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.

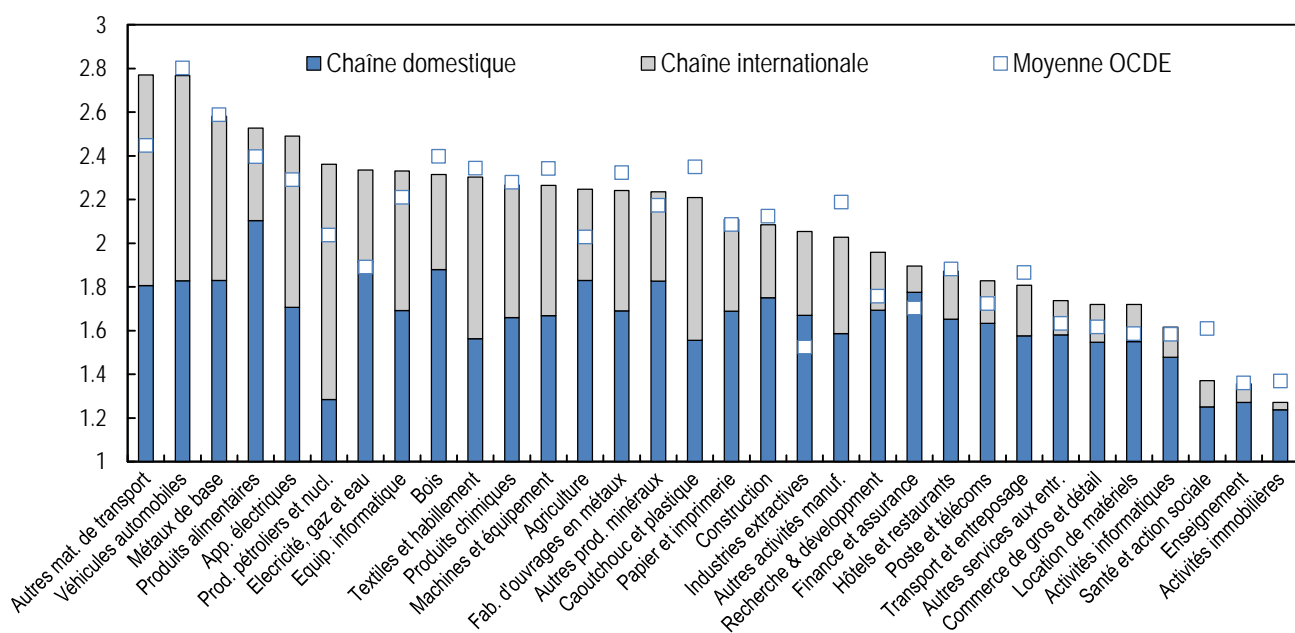
Longueur des chaînes de valeur et spécialisation de la France

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

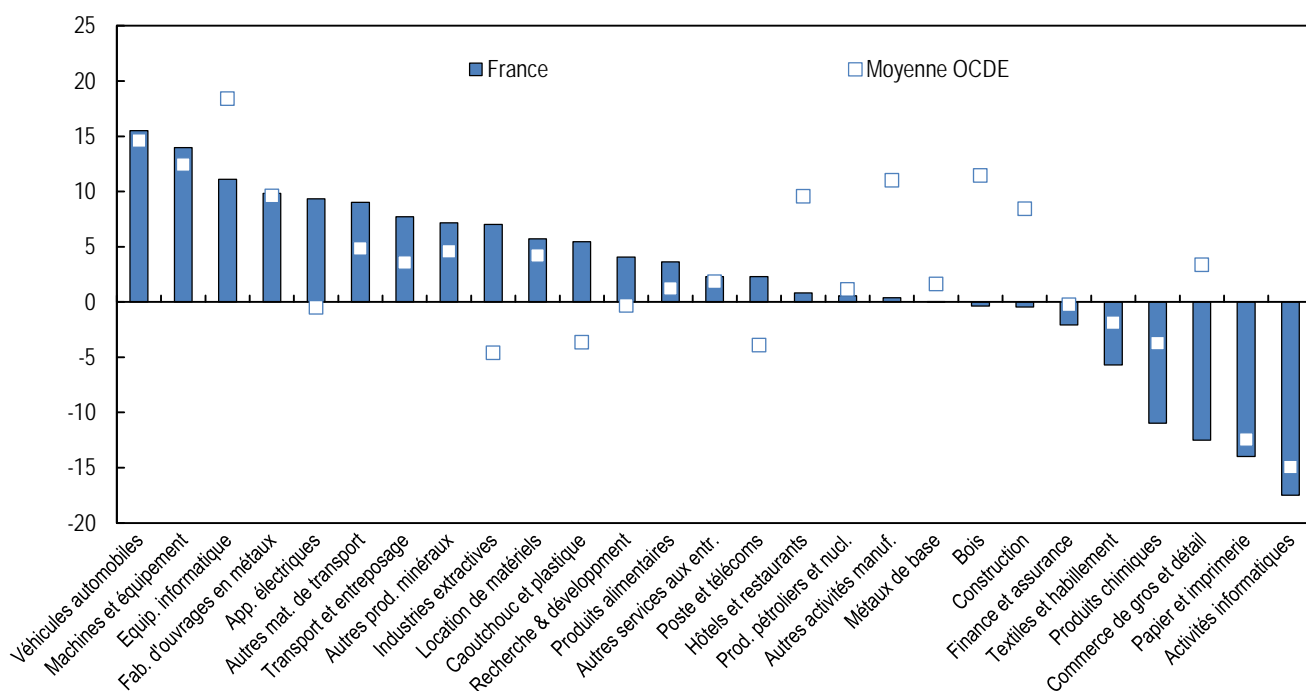
Position de la France dans les chaînes mondiales de valeur

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.

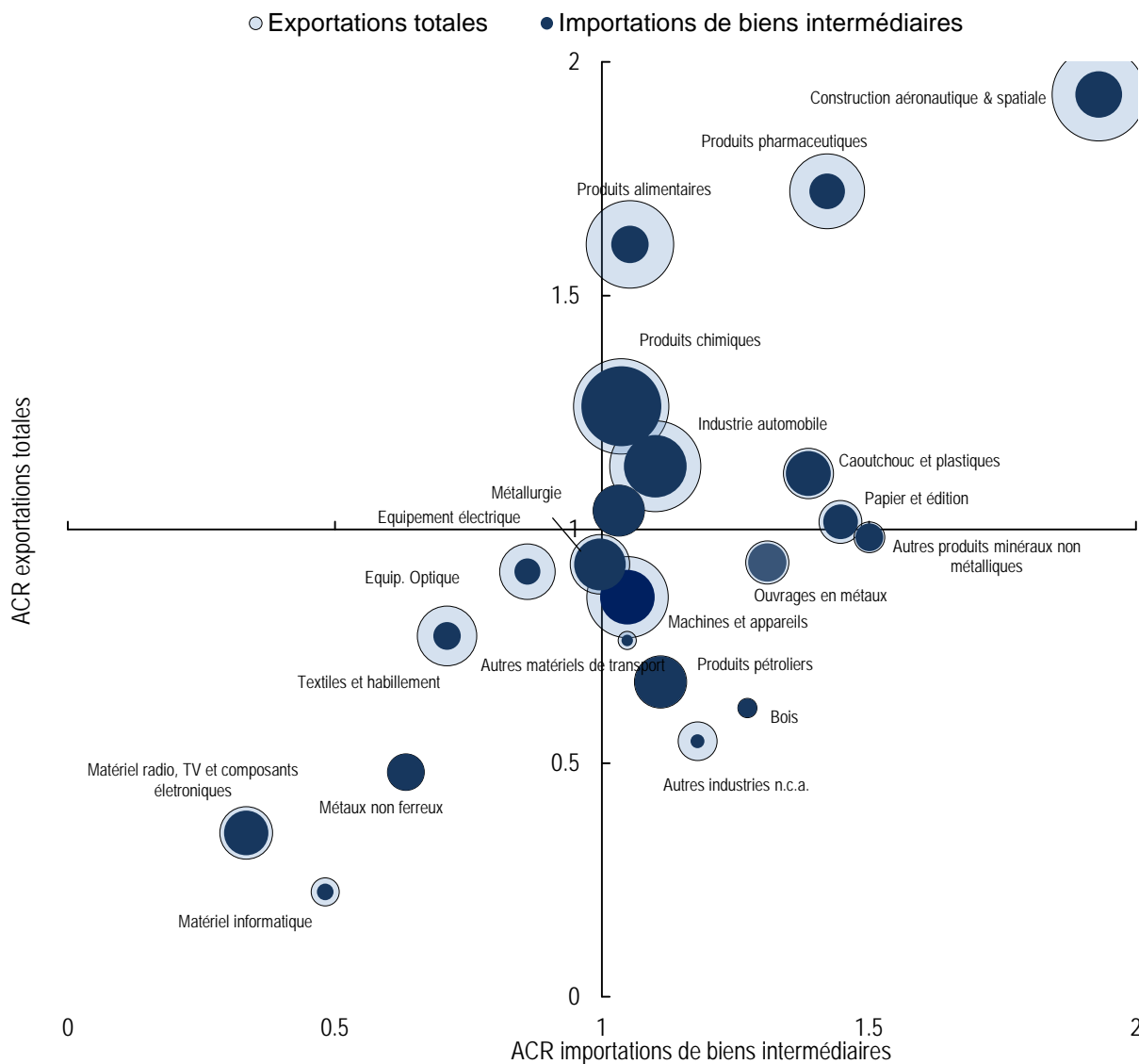
Avantage comparatif révélé

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. À nouveau, cela confirme l'internationalisation des filières de production et le rôle du commerce dans la compétitivité.

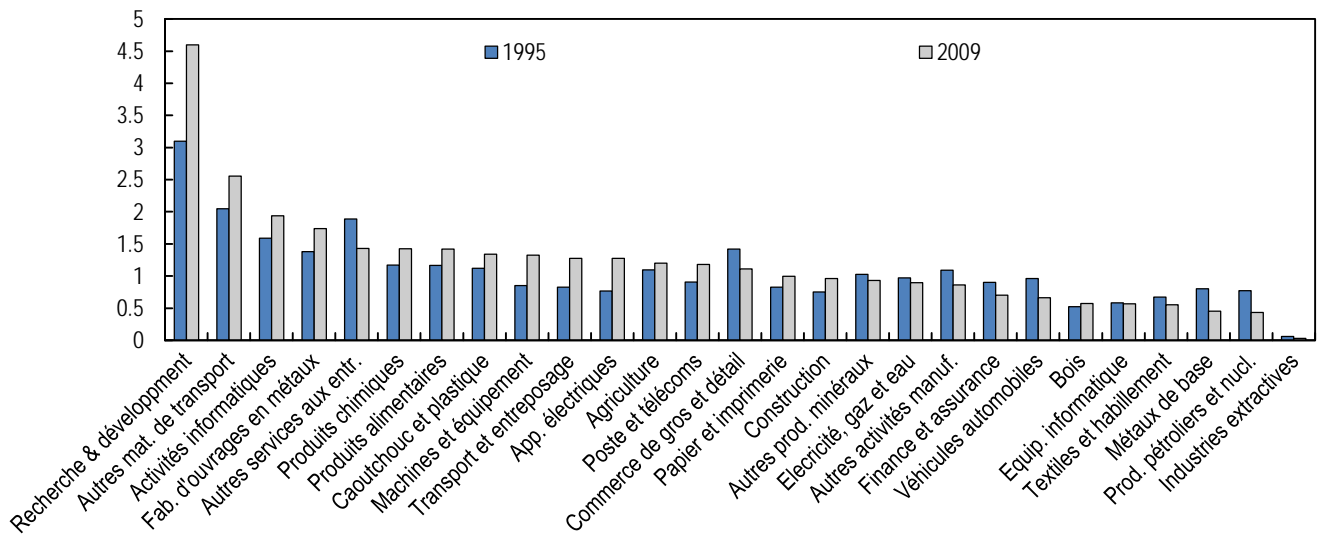
Graphique A1-3. Avantage comparatif révélé (total et importations de produits intermédiaires), 2010



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

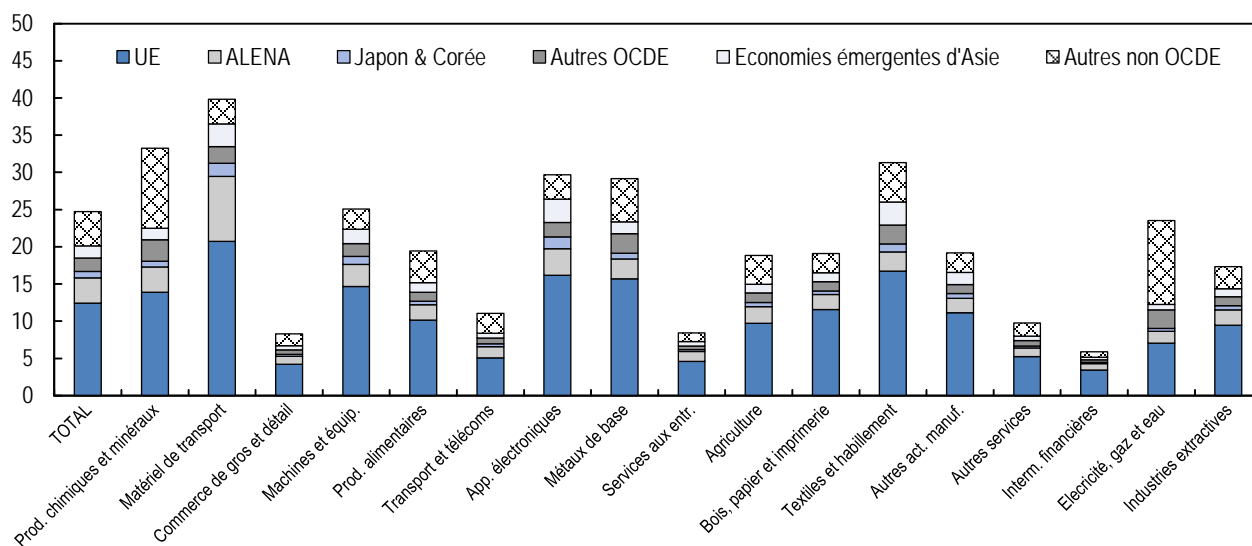
L'ACR est aussi haut (et supérieur à 1) dans d'autres industries manufacturières telles que la fabrication d'ouvrages en métaux, les produits chimiques ou les produits alimentaires. **En valeur ajoutée, la France a donc des avantages dans des industries parfois vues comme moins compétitives** car l'analyse 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).²³ 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 %).

²³ 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*

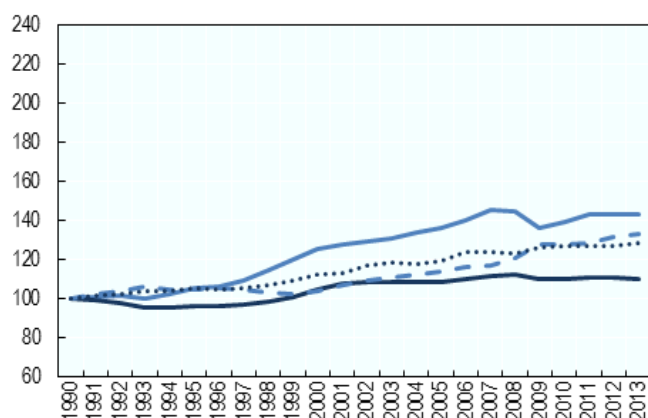
Les activités de service, qui sont précisément celles où la France a un avantage comparatif révélé (graphique A1.4), ont tendance à avoir moins recours aux importations de biens et services intermédiaires, à l'image des services aux entreprises (qui incluent ici la recherche & développement et les services 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.

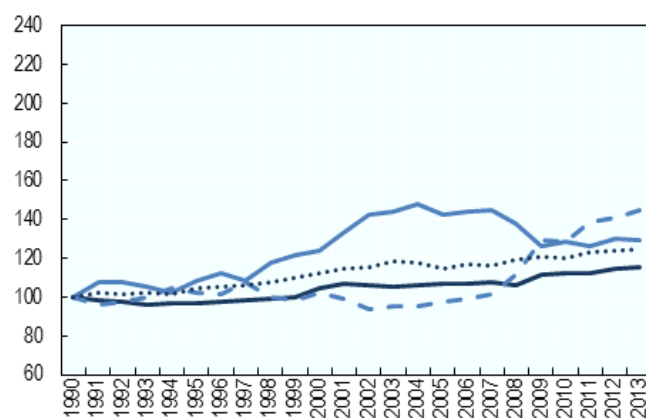
ANNEXE 2. INFORMATION SECTORIELLE

Croissance de la valeur ajoutée brute, des coûts salariaux unitaires, de l'emploi et des salaires, 1990-2013

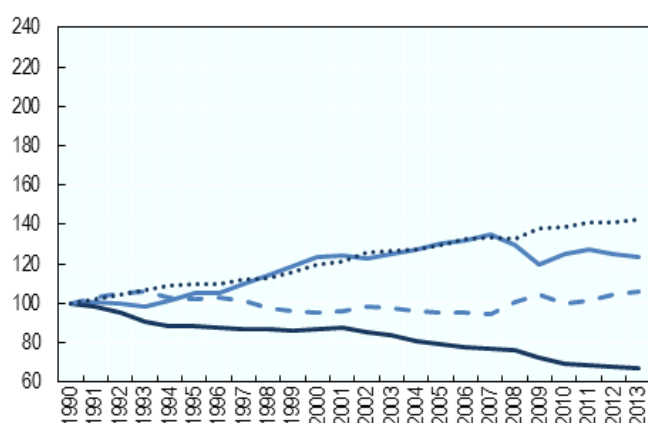
Secteur marchand non agricole (excl. Immobilier)



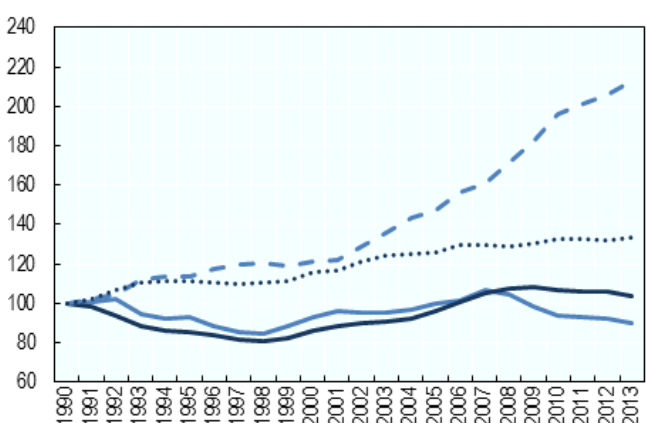
Extraction minière, électricité, gaz et eau



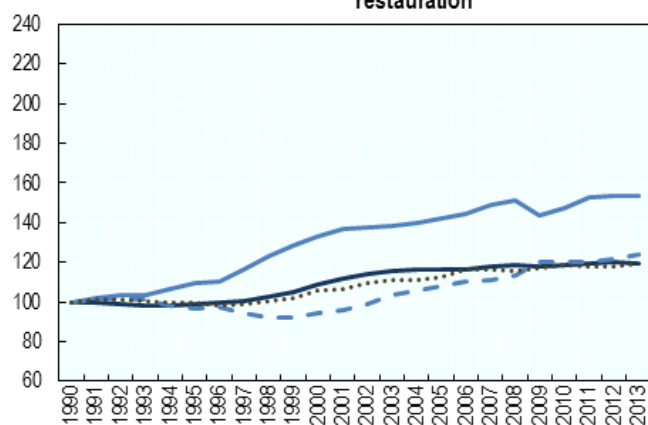
Industrie manufacturière



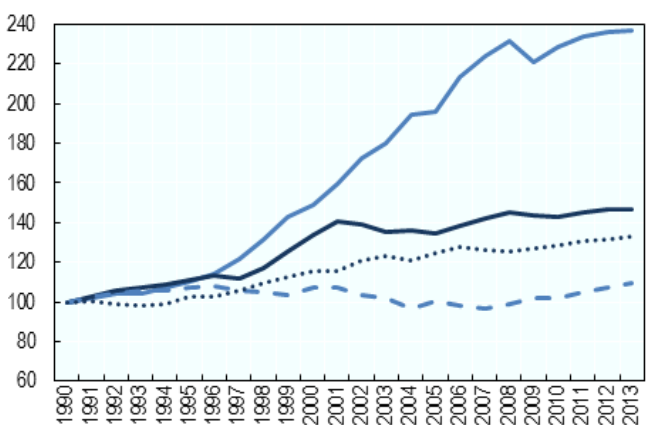
Construction

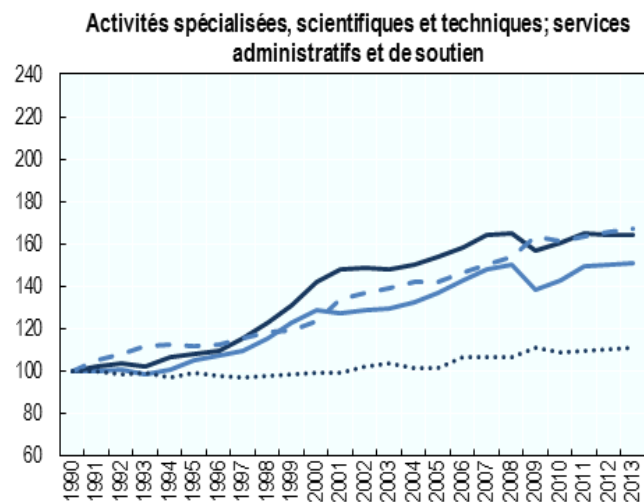
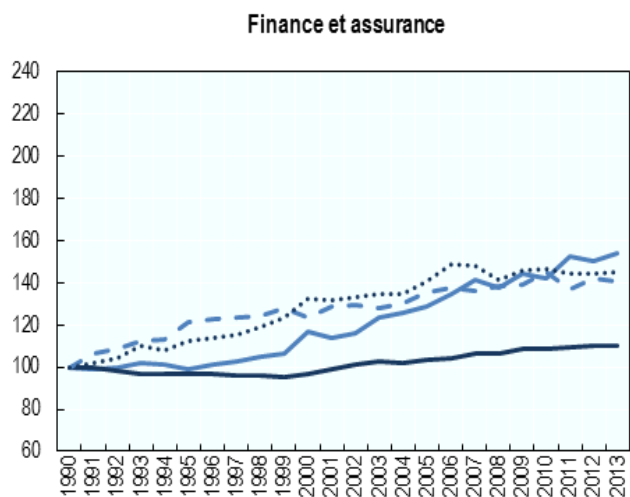


Commerce de gros et de détail, transport, hébergement et restauration



Information et communication





Note : 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 : *Calculs de l'OCDE, Base de données sur les comptes nationaux des pays de l'OCDE*

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

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

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.



www.oecd.org/france

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