

Étude économique de la France, 2009

Comment la crise économique affecte-t-elle la France ?

Quelle stratégie pour ramener le déficit des administrations publiques vers l'équilibre ?

Quelles sont les principales sources d'économies potentielles ?

De quelle manière peut-on augmenter l'emploi des jeunes et des seniors ?

Comment expliquer la difficulté des exportateurs français à préserver leurs parts de marché ?

Jusqu'à où doit aller le financement public de la R-D privée ?

Quelles mesures pour stimuler la concurrence dans les secteurs de services ?

Pour en savoir plus

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

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

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

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

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la France pour 2009. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

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

Une deuxième priorité consiste à accroître la compétitivité des entreprises afin de stopper l'érosion continue de leurs parts de marché dans le commerce mondial.

Le redressement de la compétitivité passe en premier lieu par une hausse de la croissance de la productivité tendancielle et donc par ses principaux déterminants, tels la promotion de la recherche et de l'innovation, ainsi que par la baisse du poids des charges fiscales, sociales et administratives qui freinent la croissance des entreprises.

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

Comment la crise économique affecte-t-elle la France ?

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

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

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

profonde que prévue, le gouvernement pourrait envisager des mesures additionnelles, préférablement de nature transitoire ou auto-réversible (comme des dispenses temporaires d'impôt sur le revenu, annoncées en février 2009), afin de préserver la soutenabilité des finances publiques. ■

Quelle stratégie pour ramener le déficit des administrations publiques vers l'équilibre ?

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

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

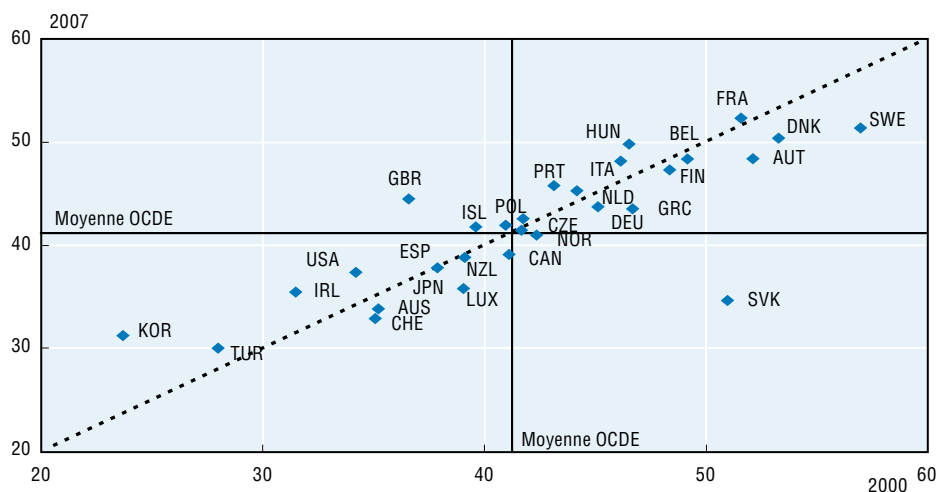
Quelles sont les principales sources d'économies potentielles ?

De multiples autres pays sortiront de la crise avec des déficits publics très lourds et une montée rapide de l'endettement. La situation de la France ne sera donc pas singulière. Toutefois, étant donné le niveau déjà très élevé de la pression fiscale en France, et le besoin à terme de l'alléger, l'effort d'assainissement des finances publiques devra porter essentiellement sur la diminution des dépenses. Alors que plusieurs pays aux prises avec des problèmes budgétaires ont réussi à abaisser le niveau des dépenses par rapport au PIB, celui-ci n'a fait qu'augmenter de cycle en cycle. L'expérience étrangère montre qu'une baisse sensible des dépenses passe par une remise en cause profonde du rôle et du mode d'intervention de l'État dans divers domaines. À cet égard, la

démarche entreprise dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) mérite d'être soulignée et encouragée, en particulier pour l'approche très méthodique utilisée pour conduire l'évaluation des programmes et services de l'État et pour identifier les pistes de réformes permettant d'accroître l'efficacité du service public. Cependant, les économies qu'elle a permis d'engranger à ce jour apparaissent bien modestes en proportion de l'ampleur des dépenses publiques (moins de 1 %), d'autant plus qu'elle était censée poser la question du périmètre d'action de l'État et de l'efficacité de chacune de ses interventions. Une des raisons est que l'approche a principalement concerné les dépenses de l'État central, soit environ le tiers des dépenses publiques totales. Pour autant, des potentiels d'économies considérables existent dans des champs que la RGPP n'a pas pleinement explorés, à savoir les dépenses relatives à la sécurité sociale et celles des administrations locales.

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

Graphique 1.
LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES RESTENT PARMIS LES PLUS ÉLEVÉES
En pourcentage du PIB



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

De quelle manière peut-on augmenter l'emploi des jeunes et des seniors ?

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

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

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

Enfin, plusieurs mesures appropriées ont accru les incitations à la poursuite de l'activité pour les travailleurs âgés, parmi lesquelles l'allongement progressif de la durée de cotisation-retraite, l'augmentation du taux de la surcote, la suppression de la dispense de recherche d'un emploi, la possibilité de cumuler emploi et retraite, le recul de l'âge de la mise à retraite d'office et la réforme des régimes spéciaux de retraite.

Toutefois, la hausse du taux d'emploi des seniors est également conditionnée par l'âge légal de la retraite, qui demeure inférieur à celui en vigueur dans de nombreux autres pays de l'OCDE. C'est pourquoi *une des meilleures pistes pour améliorer les perspectives de soutenabilité du système de retraite par répartition serait que les négociations à venir aboutissent au relèvement de l'âge statutaire de la retraite.* ■

Comment expliquer la difficulté des exportateurs français à préserver leurs parts de marché ?

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

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

Par ailleurs, la France est le premier pays du G7 pour la part des établissements d'enseignement supérieur dans la quantité totale de brevets déposés par des

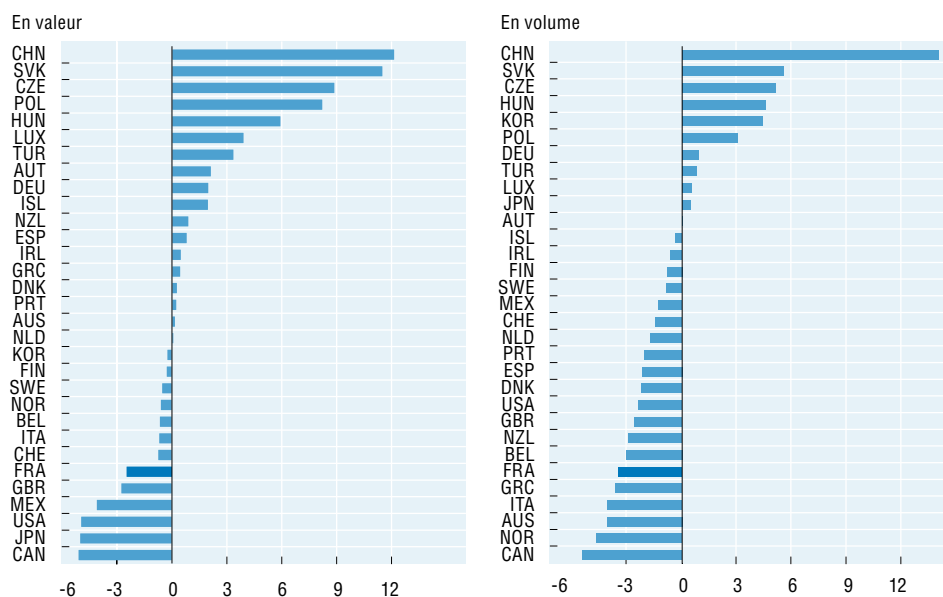
inventeurs résidents dans le pays, mais peu de ces brevets sont commercialisés. Les effets de *spillovers* de la recherche publique pourraient être accentués en créant des bureaux de transfert de technologie et des offices de concessions de licences au sein des structures universitaires, ce qui pourrait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

Jusqu'où doit aller le financement public de la R-D privée ?

Concernant le financement public de l'investissement en innovation, plusieurs enjeux existent. S'agissant de la politique des pôles de compétitivité, ou *clusters*, de multiples travaux ont souligné le rôle utile que ce type d'intervention pouvait jouer dans le rapprochement entre la recherche scientifique et l'industrie, notamment en favorisant la coordination d'efforts de recherche multidisciplinaire autour de défis économiques et financiers spécifiques (santé, environnement, etc.). Mais les risques de défaillances ne doivent pas être négligés, incluant la difficulté pour l'État d'identifier les activités « gagnantes » dans un contexte de marchés mondialisés et en rapide évolution, la tentation d'éparpillement des ressources, ainsi que la capture possible des autorités administratives par des entreprises fortement impliquées. Pour minimiser ces risques, il est primordial de rendre les financements publics, dans le cadre des pôles de compétitivité, conditionnels aux résultats, notamment en prévoyant des mécanismes d'arrêt des financements en cas de manquements aux objectifs de performance prédéterminés. Dans le cas des pôles qui connaissent un succès, il est préférable à terme de chercher à substituer progressivement des fonds privés aux aides publiques, sachant que la mixité des financements est cruciale surtout pour le démarrage des activités innovantes. Par

Graphique 2.

LES EXPORTATEURS FRANÇAIS SUBISSENT DES PERTES DE PART DE MARCHÉ DEPUIS 2000
Parts de marché dans les exportations mondiales : croissance annuelle moyenne, 2000-07



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

ailleurs, s'agissant de l'autre instrument principal de soutien public à la recherche privée, soit le crédit d'impôt pour la recherche, la réforme dont il a été l'objet en 2008 a certes permis d'en simplifier considérablement l'usage et d'accroître sa visibilité, mais elle en a fait un des dispositifs incitatifs les plus généreux parmi les pays de l'OCDE. Il est donc important d'effectuer un suivi de son impact en termes d'augmentation de l'effort de recherche afin d'en mesurer l'efficacité.

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

Quelles mesures pour stimuler la concurrence dans les secteurs de services ?

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

La Loi de Modernisation de l'Économie (LME) a transformé l'ancien Conseil de la concurrence en Autorité disposant de pouvoirs étendus et de moyens accrus permettant de développer une véritable culture de la concurrence. Par exemple, le contrôle des concentrations sera regroupé sous l'égide de la seule Autorité, le ministre chargé de l'économie conservant un pouvoir d'évocation de l'affaire fondé sur des motifs d'intérêt général autres que ceux liés à la concurrence. L'Autorité de la concurrence disposera également de ses propres enquêteurs, ainsi que d'un pouvoir renforcé sur les agents du Ministère en charge de la concurrence qui pourront être mis à sa disposition, afin d'améliorer la conduite des enquêtes. L'Autorité pourra également émettre de sa propre initiative des avis sur toute question de concurrence. Un tel renforcement du cadre général de la concurrence et des moyens mis à la disposition de l'Autorité indépendante pourrait contribuer à ce que les bons résultats

obtenus dans certains segments des télécommunications, par exemple, puissent éventuellement se retrouver ailleurs, y compris dans les professions réglementées encore marquées par de fortes barrières à l'entrée.

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

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

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

vétérinaires, coiffeurs). La concurrence pourrait également être renforcée en facilitant l'accès de cabinets d'avocats et d'experts-comptables et de pharmacies à des sources externes de financement.

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

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

Pour en savoir plus

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
Alain de Serres, tel. : +33 1 45 24 88 33, e-mail: alain.deserres@oecd.org
Rafa Kierzenkowski, tel. : +33 1 45 24 90 62, e-mail: rafal.kierzenkowski@oecd.org

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante :

www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco-fr.

Perspectives économiques rapport intermédiaire, mars 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.centre@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.