

Étude économique de la France, 2007

Dans quels domaines la performance économique peut-elle s'améliorer ?

Qu'en est-il du marché du travail ?

Comment réduire la pauvreté ?

La performance du système éducatif peut-elle être améliorée ?

Les systèmes de retraite et de santé peuvent-ils relever le défi du vieillissement ?

La décentralisation a-t-elle permis d'augmenter l'efficacité de l'administration ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

Si depuis le ralentissement de 2001-03 la croissance économique en France a évolué comme dans l'ensemble de la zone euro, elle souffre d'une faible compétitivité. L'emploi augmente et le déficit budgétaire est en baisse, mais la persistance du chômage à un niveau élevé et un taux d'activité bas sont le reflet de problèmes structurels sous-jacents qu'il faut continuer à affronter. Une augmentation renforcée de l'emploi aurait un effet bénéfique sur la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que sur les finances publiques. L'un des objectifs clé est d'améliorer l'utilisation de l'ensemble des ressources, en particulier dans le secteur public, pour s'attaquer d'une façon plus efficace aux problèmes sociaux et atteindre une meilleure soutenabilité des finances publiques à long terme. Cette *Étude* examine certains thèmes essentiels qui devraient être prioritaires dans l'action réformatrice du nouveau gouvernement.

- Le système de protection sociale parvient assez bien à préserver de la pauvreté la plupart des individus, mais il est moins efficace lorsqu'il s'agit d'éviter l'exclusion sociale en facilitant l'intégration sur le marché du travail. Pour atteindre cet objectif, les politiques et l'action des organismes concernés doivent être mieux coordonnées.
- Le système éducatif produit de très bons diplômés dans un grand nombre de domaines, mais il n'est pas suffisamment axé sur le marché du travail. Les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions d'équité du système éducatif.
- Le problème du vieillissement n'a été que partiellement traité. Davantage d'attention doit être accordée à la fois à la participation des seniors au marché du travail et au financement des pensions de retraite et des dépenses de santé et de dépendance.
- La décentralisation a profondément modifié l'élaboration et la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques. Mais le transfert de compétences à un niveau plus local n'a pas toujours amélioré l'efficacité et a parfois conduit à une certaine désresponsabilisation.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la France pour 2007. 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.

S'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale est un enjeu particulièrement important pour les responsables politiques français. Un certain dualisme du marché du travail où cohabitent des salariés très protégés (les « insiders ») et des chômeurs ou travailleurs en situation précaire (les « outsiders ») est susceptible de favoriser l'exclusion. Les politiques spécifiques actuelles réduisent la pauvreté de façon relativement efficace mais doivent être davantage orientées vers l'emploi. De meilleurs résultats pourraient être atteints avec des ressources limitées si les hausses du SMIC étaient plus faibles. L'augmentation, combinée à un meilleur ciblage, des prestations liées à l'exercice d'un emploi pourrait contribuer à réduire davantage la pauvreté.

Le système éducatif s'efforce de promouvoir l'équité et la croissance, mais avec des résultats mitigés. L'école maternelle et l'enseignement primaire atteignent l'objectif d'équité et donnent de bons résultats en moyenne, mais, dans la suite du parcours scolaire, la performance du système éducatif peut être améliorée. Il faut des incitations plus fortes à la bonne performance à tous les niveaux. Une autonomie renforcée des établissements scolaires et universitaires pourrait être un moyen d'y parvenir. À l'université, des droits de scolarité plus élevés et une sélection à l'entrée permettraient d'accroître l'efficacité.

Il ne faut pas relâcher les efforts engagés pour affronter le défi du vieillissement démographique. L'amélioration passée du financement des retraites n'enlève en rien la nécessité de nouvelles réformes pour éviter une hausse régulière des taux de cotisation que requiert le financement des charges futures des régimes publics de retraite. De plus, la santé et la dépendance font peser des risques à long terme sur les finances publiques. Des taux d'activité plus élevés à tout âge seraient utiles, particulièrement pour les travailleurs âgés qui ont tendance actuellement à cesser leur activité avant 60 ans.

Les gains d'efficacité attendus de la décentralisation des services publics n'ont pas encore été pleinement atteints. Après une vaste décentralisation, il a été difficile pour l'État de se désengager totalement. Les réformes sont difficiles dans ce domaine en raison du nombre de niveaux d'administration et du chevauchement des compétences. Une période de consolidation consacrée à la clarification des responsabilités et à l'amélioration des incitations financières à la recherche d'un meilleur rapport efficacité/coût est nécessaire. ■

Dans quels domaines la performance économique peut-elle s'améliorer ?

Les Français attendent beaucoup de leur économie. Dans de nombreux domaines, elle répond à ces attentes, en leur assurant un niveau de vie globalement élevé pour une durée du travail relativement faible. Depuis quelque temps, la production augmente, le chômage recule et les finances publiques s'améliorent. Néanmoins, ces progrès mettent un certain temps avant d'être pris en compte par l'opinion. La pauvreté n'est pas plus répandue en France que dans la plupart des pays européens avancés, contrairement à ce que l'opinion publique a tendance à croire. Un élément contribue au sentiment de pessimisme et d'insécurité : le niveau obstinément élevé du chômage, qui se traduit souvent par un phénomène d'exclusion sociale, auquel le système éducatif s'efforce de remédier. Le vieillissement démographique, qui est prévu depuis longtemps mais dont les conséquences ne sont pas encore pleinement prises en compte, aura bientôt un impact tangible sur l'évolution de la population active et sur les finances publiques. Cette *Étude* est essentiellement consacrée à ces questions, évoquées pour la plupart dans *Objectif croissance 2007* et auxquelles le nouveau gouvernement devra s'attaquer. Moins d'attention est prêtée aux tendances économiques de court terme, qui doivent être néanmoins suivies de près. Dans ce contexte, une révolution tranquille s'est opérée dans l'organisation des finances publiques consistant à déléguer plusieurs fonctions importantes – notamment pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – aux collectivités territoriales. Les conséquences et les problèmes qui ont trait à ce phénomène moins connu sont également étudiés dans cette *Étude*, surtout sous l'angle de son interaction étroite avec l'efficacité des interventions de l'État dans les domaines de la politique sociale et de la politique de l'emploi.

L'emploi est le moyen principal de lutter non seulement contre la pauvreté, mais aussi contre le sentiment d'exclusion, car, plus qu'un revenu, il intègre l'individu dans la société en lui permettant également d'acquérir une expérience et des compétences. Faire en sorte que davantage de personnes aient un emploi, et donc contribuent à la croissance et payent des cotisations sociales et l'impôt sur le revenu, augmenterait les financements disponibles pour les dépenses de retraite, de santé et de dépendance et concourrait en outre à la soutenabilité budgétaire de long terme, qui est loin d'être assurée. La faible utilisation de la main-d'œuvre peut indéniablement être en partie imputée au système éducatif, surtout dans le cas des jeunes, mais la relation n'est pas à sens unique : la capacité de celui-ci à motiver les jeunes serait stimulée par un meilleur fonctionnement du marché du travail.

La France a réalisé ces dernières années plusieurs réformes importantes ayant une incidence sur ses finances publiques, mais les autorités se doivent de rester vigilantes et de nouvelles mesures seront nécessaires. La réforme des retraites de 2003, qui a allongé la durée de cotisation et aligné le régime des fonctionnaires sur le régime du secteur privé, de même que la réforme de 2004 de l'assurance maladie, visant à responsabiliser davantage les professionnels de la santé et les patients, ont toutes deux amélioré les perspectives budgétaires. Les efforts déployés pour moderniser les finances de l'État, avec la pleine mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, vont également dans la bonne direction. Des efforts ont également été effectués sur le marché du travail. On peut citer notamment les assouplissements sur la réglementation du temps de travail intervenus en 2003 et 2005, qui facilitent le recours aux heures supplémentaires, et la réforme en cours du service public de l'emploi, dont il faudra suivre les résultats. Mais les progrès n'ont pas été aussi prononcés dans le cas de la réforme de la protection de l'emploi. La réglementation des contrats de travail a été assouplie pour les petites entreprises avec l'introduction du « contrat nouvelles embauches », mais cette possibilité n'est offerte qu'aux entreprises qui emploient moins de 20 salariés. Une proposition similaire pour toute entreprise

recrutant un jeune a été abandonnée après un large mouvement de protestation alors qu'il demeure nécessaire de réformer les institutions et les pratiques rigides du marché du travail. Faire face aux ajustements économiques par des mesures destinées à isoler l'économie française ou à préserver certains emplois ou certaines activités est non seulement coûteux, mais, en définitive, généralement inefficace. La Stratégie de l'emploi de l'OCDE montre qu'il faudrait protéger les personnes plutôt que les emplois existants, et promouvoir les possibilités d'emploi. De même, les politiques de relance de l'économie par la demande ne sauraient pallier les problèmes profonds au niveau de l'offre, outre qu'elles dégraderaient les finances publiques. L'Étude économique de l'OCDE de 2005 a consacré un chapitre au marché du travail dont les recommandations restent tout à fait pertinentes. ■

Qu'en est-il du marché du travail ?

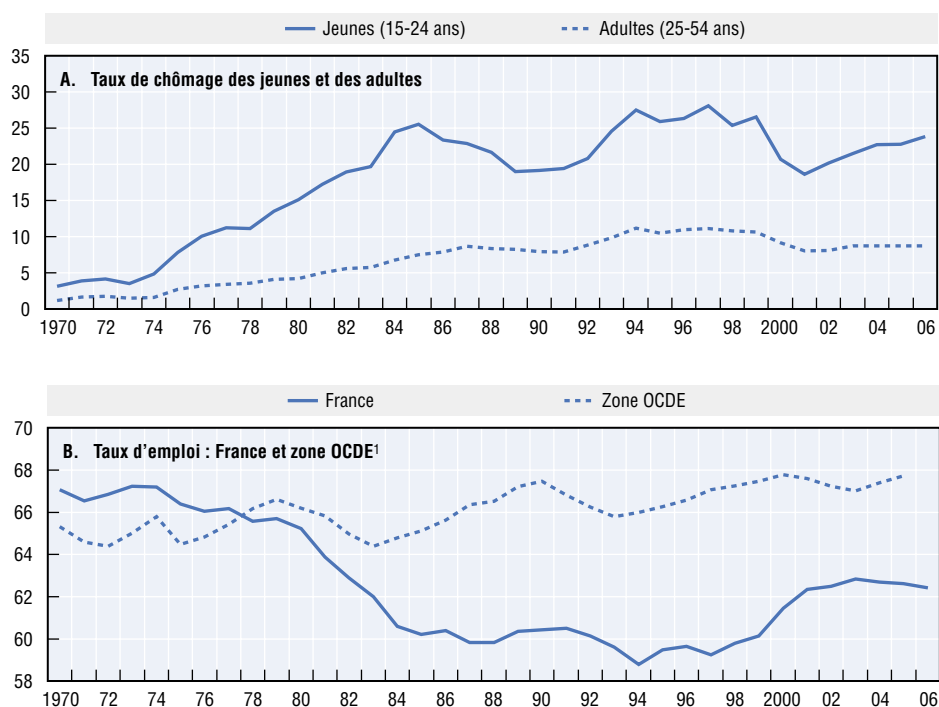
Le salaire minimum en France, le SMIC, rapporté au salaire médian, est le plus élevé des pays de l'OCDE. Le SMIC est souvent considéré comme un moyen pour lutter contre la pauvreté des ménages, alors que ce n'est pas un bon instrument pour atteindre cet objectif. Il a fini par être considéré comme une norme salariale et non pas comme un salaire de début de carrière, ce qu'il est dans d'autres pays. Du fait des fortes hausses passées, le SMIC a augmenté plus vite que la productivité des personnes peu qualifiées. Pour augmenter l'emploi peu qualifié, le SMIC devrait croître à un rythme beaucoup plus faible dans les prochaines années, au minimum en évitant les « coups de pouce ». Il faut en effet s'assurer que sur longue période le SMIC ne croisse pas plus vite que la productivité des personnes peu qualifiées. Cela permettrait d'obtenir une distribution moins resserrée des salaires au-dessus du SMIC, et donc de rétablir les perspectives de hausses de revenu. Une évolution plus raisonnée du SMIC pourrait reposer davantage sur l'expertise et la concertation comme cela se fait dans certains pays (par exemple la Low Pay Commission au Royaume-Uni). Les allègements importants de cotisations sociales employeurs sur les salaires proches du SMIC ont été bénéfiques à l'emploi peu qualifié qu'ils ont permis d'augmenter dans les années 90 puis de préserver en évitant une hausse du coût du travail peu qualifié lors de la mise en place des 35 heures. Pour lutter contre la pauvreté, il existe une meilleure solution que des hausses du SMIC combinées à de nouveaux allègements. Elle consiste à utiliser la prime pour l'emploi, crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité, et la concentrer plus directement sur les familles pauvres. Dans la mise au point d'une combinaison plus efficace de ces instruments, il faudrait veiller à maintenir les taux marginaux effectifs d'imposition à un niveau aussi modéré que possible autour des niveaux de revenu où les prestations sont progressivement supprimées.

Les gouvernements se sont efforcés de protéger les travailleurs qui ont un emploi par des réglementations qui rendent compliqué et coûteux le licenciement d'un salarié titulaire d'un contrat à durée indéterminée (le CDI) ; ce coût tient notamment à l'incertitude qui entoure les décisions judiciaires *a posteriori* concernant les procédures de licenciement. Les entreprises y ont réagi en partie en utilisant les contrats à durée déterminée, les CDD, afin de faciliter leurs ajustements aux chocs et aux changements structurels. Il en résulte un dualisme entre, d'une part, les titulaires d'un CDI, et, d'autre part, certaines catégories de salariés restant durablement dans des emplois précaires et les chômeurs. De ce fait, il est parfois difficile d'obtenir un CDI, ce qui est de nature à accentuer la pauvreté et, sans aucun doute, à amplifier le sentiment de précarité, car le risque est grand de se trouver piégé dans la catégorie des « outsiders ». Ce sentiment de précarité n'épargne pas les « insiders », qui peuvent craindre de perdre la sécurité de l'emploi même s'ils en bénéficient. Limiter le dualisme et faciliter les transitions sur le marché du travail pourraient aider les travailleurs à rester plus durablement en emploi, quand bien même certains devraient changer assez fréquemment d'emploi. Il faut donc revoir la législation sur la protection de l'emploi. L'une

des possibilités serait d'introduire un contrat unique qui assure une protection augmentant progressivement en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise, qui maintienne le contrôle judiciaire sur le caractère non abusif du licenciement (comme dans le cas de discrimination), tout en laissant pour le reste l'employeur seul juge de la pertinence économique de la décision de se séparer d'un ou de plusieurs salariés. Mais la solution du « contrat unique » pourrait aboutir à moins de flexibilité qu'actuellement si les incertitudes qui pèsent sur le caractère plus ou moins détaillé des interprétations par le juge demeurent. À défaut d'une réforme complète de ce type, il faut envisager d'autres moyens d'assouplir la réglementation du CDI, par exemple en élargissant la définition du licenciement économique, en simplifiant les procédures de licenciement et en allégeant les obligations de reclassement imposées aux entreprises. Tout nouveau dispositif n'est utile que s'il fournit aux employeurs autant de flexibilité au début du contrat que les possibilités actuelles.

Le faible taux d'emploi au-delà de 55 ans tient en partie à une attitude erronée vis-à-vis du marché du travail. Durant deux décennies, les travailleurs ont été encouragés à prendre une retraite précoce en considérant, à tort, que cela pourrait favoriser l'emploi des jeunes et les employeurs ont également intériorisé ce raisonnement. Ces mesures sont en voie de suppression, mais de nombreux dispositifs demeurent en vigueur dans ce domaine, notamment la dispense d'obligation de recherche d'un emploi pour les chômeurs indemnisés de plus de 57 ans. Il est difficile de modifier de telles mentalités : lors de la préparation de la loi de financement de la sécurité sociale 2007, les discussions visant à abroger l'exonération fiscale des indemnités versées par l'employeur lorsqu'un salarié de plus de 60 ans est mis à la retraite d'office (le plus souvent, il s'agit de retraites volontaires délibérément qualifiées d'obligatoires) n'ont pas abouti et cette exonération a été de facto étendue de façon transitoire à toutes les

Graphique 1.
ÉVOLUTION DES TAUX DE CHÔMAGE ET D'EMPLOI
En pourcentage



Note : Données estimées pour 2006.

1. En pourcentage de la population d'âge actif (15-64 ans).

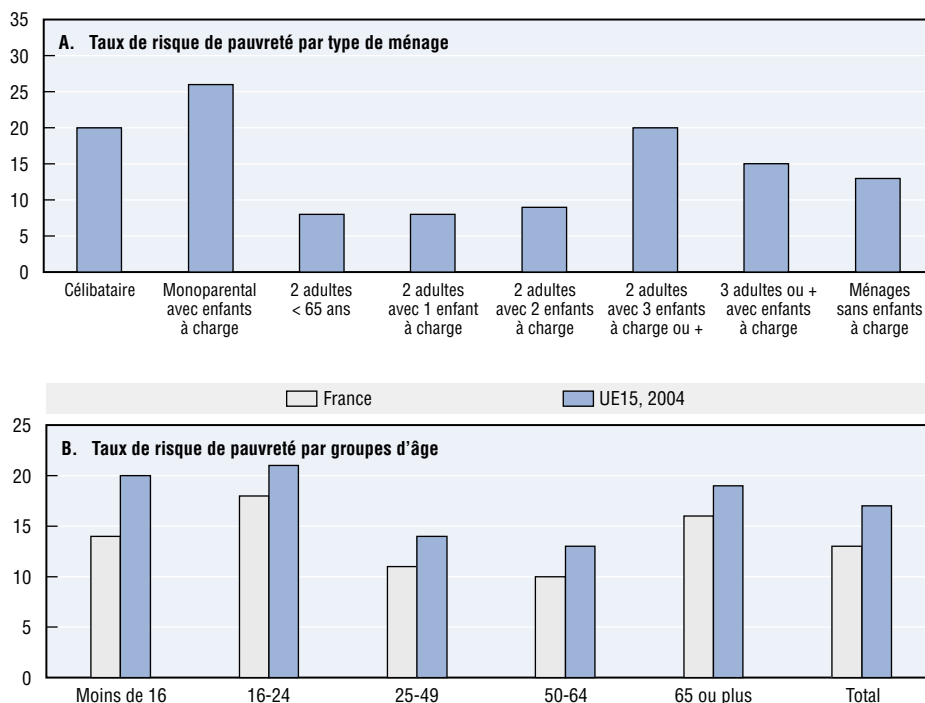
Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active.

indemnités de départ à la retraite. Il faudrait abroger les dispositifs qui incitent à une retraite anticipée, et donc mettre fin à la dispense de recherche d'emploi et à l'exonération fiscale des indemnités de départ à la retraite. En dehors du problème des mécanismes d'incitation, la difficulté d'employer des travailleurs âgés pourrait théoriquement s'expliquer par un décrochage de leur productivité par rapport à leur rémunération, même si ce point n'est pas prouvé empiriquement. Par ailleurs, les entreprises sont sans doute tentées d'« acheter » la paix sociale en licenciant en période de difficultés les travailleurs plus âgés. La formation tout au long de la vie est un moyen d'améliorer l'emploi des seniors, sans être suffisante. Les mesures prises notamment dans le cadre du Plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors, comme la suppression de la contribution due par les entreprises licenciant des travailleurs de plus de 50 ans, l'augmentation de la surcote, la mise en place du droit individuel à la formation, et une vaste campagne d'information visant à modifier les mentalités vont dans la bonne direction, même si les effets du nouveau CDD senior sont encore incertains. Mais il faut aussi s'assurer que les salaires reflètent la productivité des seniors. ■

Comment réduire la pauvreté ?

La pauvreté est d'autant plus pénalisante qu'elle persiste dans le temps. Les chômeurs ont droit à l'assurance chômage s'ils ont cotisé assez longtemps, ou à une autre forme de revenu. Il existe des transferts sociaux, dont neuf minima sociaux destinés aux plus démunis, le principal étant le revenu minimum d'insertion (RMI). Les prestations et les obligations sont très variables d'un dispositif à l'autre. Il est important d'harmoniser les droits et obligations des personnes sans emploi potentiellement actives, de mettre en place un système commun d'aide au retour

Graphique 2.
TAUX DE RISQUE DE PAUVRETÉ MONÉTAIRE SELON CERTAINS CRITÈRES¹
2005



1. Proportion de personnes vivant dans un ménage dont le revenu disponible équivalent, après transferts sociaux, se situe en dessous du seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national.

Source : Base de données Eurostat.

à l'emploi, d'instaurer une obligation de recherche d'emploi et de cibler ces actions sur les personnes qui en ont le plus besoin et non pas en fonction de la prestation particulière dont elles bénéficient. Cette harmonisation exige un système dans lequel une seule institution serait chargée de tous les dispositifs, ce qui serait plus facile si l'organisme responsable des services de placement des chômeurs, l'ANPE, était mieux coordonné et à terme fusionné avec celui de l'assurance chômage, l'UNEDIC.

La concentration géographique de la pauvreté contribue à sa persistance, car les personnes vivant dans des zones où la pauvreté prédomine n'ont pas accès aux réseaux sociaux qui pourraient faciliter leur insertion économique. Ce problème est d'autant plus complexe que la population d'origine immigrée est surreprésentée dans ces zones. Les mesures en place, dites de « zonage », consistent à concentrer les ressources sur ces zones sans cibler des groupes particuliers de la population. L'exemple le plus développé concerne l'éducation. Le ciblage de moyens éducatifs supplémentaires aux zones d'éducation prioritaire (les ZEP), a eu des effets positifs, mais ne s'est pas révélé bénéfique sur le plan des incitations. Les ZEP sont en effet stigmatisées. Les personnes qui réussissent et celles qui en ont la possibilité évitent d'y vivre. Les établissements scolaires ainsi classés sont dotés d'enseignants qui ont moins d'expérience et qui ne peuvent choisir leur poste. Il faudrait donc qu'une plus forte proportion des ressources soit affectée en fonction des besoins des établissements scolaires plutôt qu'en fonction de leur localisation. Les établissements « ambition réussite » peuvent être considérés comme un premier pas dans cette direction. De plus, les modalités de rémunération et les autres incitations des enseignants optant pour ces établissements devraient être mieux conçues. Cette optique pourrait être généralisée aux autres interventions, en axant plus directement les aides sur l'individu. Dans le cadre de cette démarche générale, il y aura bien entendu des cas où les mesures radicales et purement géographiques seront les plus appropriées.

Le logement est également au cœur de ces problèmes, à la fois parce qu'il est le reflet de la pauvreté et parce qu'il peut contribuer à l'exclusion. L'attribution des logements à loyers modérés du secteur public obéit à un souci de mixité sociale, précisément pour atténuer la concentration géographique de la pauvreté. Mais, même si la politique de relier les loyers aux ressources était telle que seules les personnes qui en ont le plus besoin bénéficient d'aides financières, il n'est pas certain que la politique du logement social à elle seule permette de mettre fin au problème des SDF, sans parler du mal logement. À budget constant, le renforcement des allocations versées directement aux individus pour leur logement (qui représentent aujourd'hui environ 0.8 point de PIB) serait plus efficace. Mais si l'offre de logements est partiellement inélastique à court terme, une telle aide aura inévitablement l'effet, en général impopulaire, de bénéficier également aux propriétaires, à un degré qui pourra être excessif. Pour accroître l'élasticité de l'offre, il faudrait peut-être aussi revoir la réglementation concernant la sécurité des baux locatifs ; par exemple, les dispositions qui rendent difficile la résiliation d'un bail pour non-paiement du loyer ont sans aucun doute pour conséquence de réduire l'offre globale pour les locataires à bas revenu. La réglementation des loyers ne doit pas être telle qu'elle diminue l'offre de logements privés. Les efforts d'accompagnement des familles pauvres et le développement de mesures de nature à accroître l'offre qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité doivent être poursuivis. ■

La performance du système éducatif peut-elle être améliorée ?

Le système éducatif est déterminant pour la formation du capital humain, la croissance potentielle à long terme et le niveau de vie moyen. Il vise également à réduire les inégalités, mais cette tâche est très difficile car l'influence des parents se fait sentir à chaque stade du développement de l'enfant. L'éducation préscolaire pour tous les enfants, qui en théorie réduit une forte proportion des inégalités,

est très développée en France, où tous les enfants sont scolarisés en maternelle dans l'enseignement public à trois ans, et, de fait, elle a des effets manifestement bénéfiques sur le plan de l'équité jusqu'à l'entrée dans le secondaire. Les inégalités entre élèves paraissent plus marquées dans le secondaire, avec une dimension géographique très sensible.

Les dépenses éducatives par élève au niveau secondaire sont élevées par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Selon les études récentes de l'OCDE, le système éducatif français ne souffre pas de carences majeures, mais un certain nombre de pays obtiennent de meilleurs résultats avec des ressources comparables. Pour améliorer les résultats, il faut tout d'abord pouvoir les mesurer correctement. Il existe déjà en France des indicateurs de « valeur ajoutée », qui sont rendus publics pour les lycées, mais *il faudrait les améliorer et les étendre aux collèges*. Lorsque ces indicateurs seront en place, il sera difficile pour les établissements scolaires de ne pas réagir aux signes de mauvais résultats.

L'une des caractéristiques traditionnelles du système français est le manque d'autonomie des chefs d'établissement. Ils n'interviennent guère dans le recrutement des enseignants ou dans leur rémunération, et les programmes sont établis dans le détail au niveau national. *Pour améliorer les résultats dans l'enseignement secondaire, il faudrait soit que l'inspection nationale réagisse davantage lorsque la performance d'un établissement est insuffisante, soit que les chefs d'établissement aient plus d'autonomie et soient responsables des solutions à mettre en œuvre, dans le cadre de normes nationales claires de résultats des élèves*. Il est difficile de savoir quelle démarche est préférable, mais l'étude PISA de l'OCDE semble montrer que les systèmes où l'autonomie est la plus développée donnent les meilleurs résultats. Certaines réformes et expériences accordent d'ores et déjà plus d'autonomie aux établissements scolaires ; *il faudrait poursuivre l'application de ces dispositifs tout en évaluant leur efficacité*.

La concurrence entre établissements joue un rôle insignifiant. En principe, suivant la règle de l'égalité, l'élève est affecté à un établissement en fonction d'un critère géographique ; c'est le système de la carte scolaire. Dans la pratique, une faible proportion de parents bien informés parvient à échapper aux contraintes de cette sectorisation et certains lycées ont réussi à mettre en place une sélection plus ou moins explicite pour les élèves les plus doués. De plus, étant donné la concentration géographique de la pauvreté et de l'exclusion (voir ci-dessus), certains établissements ont une très forte proportion d'élèves difficiles et la mixité sociale qu'est censée réaliser la carte scolaire reste limitée. Ces deux phénomènes nuisent à l'équité et des voix se sont fait entendre pour assouplir la carte scolaire et (ce qui n'est pas nécessairement la même chose) le choix de l'établissement. Le libre choix de l'établissement risquerait d'aggraver le problème de la ségrégation du fait de l'avantage dont disposent les familles aisées bien informées, et de conduire à un écrémage de la part des établissements scolaires. Pour éviter ces phénomènes, des réformes profondes seraient nécessaires pour garantir que les ressources allouées aux établissements publics d'éducation s'ajustent aux choix des familles. À défaut de telles réformes, la carte scolaire devrait être maintenue.

Dans tous les cas, il faut rendre plus réactif le système actuel, où les grandes décisions sont essentiellement prises par les administrations régionales de l'éducation et inciter les établissements dont les performances sont médiocres à s'améliorer. Il est pourtant peu probable que la sanction ultime pratiquée dans certains pays de fermer les établissements où les résultats demeurent durablement très insuffisants en dépit des efforts importants pour améliorer la situation soit acceptable en France.

La réussite au baccalauréat, l'examen de fin d'études secondaires, permet à l'élève de s'inscrire à l'université dans la filière de son choix (l'accès n'étant toutefois automatique que pour l'université de l'académie de résidence du futur étudiant). L'absence de sélection à l'entrée (sauf dans certains cas très particuliers) et la quasi-gratuité de l'enseignement expliquent une série de dysfonctionnements. Les meilleurs élèves cherchent à sortir du lot en optant pour une voie qui comporte de la sélection, celle des classes préparatoires, puis des grandes écoles. D'autres choisissent une filière sélective plus courte à vocation professionnelle, comme celle des Instituts universitaires de technologie (IUT), en rejoignant ensuite le cursus universitaire traditionnel, ce qui leur permet d'éviter les deux premières années d'université. Les diplômés de ces filières courtes sont très bien placés sur le marché du travail, grâce aux liens qui se sont établis entre les IUT et les entreprises. L'IUT était au départ destiné aux élèves moins aptes à suivre un enseignement universitaire plus long et plus théorique, mais le manque de place dans les IUT, où les études sont plus coûteuses, fait qu'un grand nombre de ces élèves se retrouvent malgré tout à l'université. Mal informés, ils s'inscrivent dans une forte proportion à des cours qui offrent peu de perspectives de carrière, en courant le risque de devoir abandonner leurs études et d'être alors pénalisés sur le marché du travail. Les universités mettent actuellement en place des dispositifs d'information sur les perspectives de carrière dans les différentes disciplines et elles s'efforceront de conseiller l'étudiant sur la compatibilité de son choix avec le type de baccalauréat qu'il a passé et les notes qu'il a obtenues. Les informations de ce type sont nécessaires et utiles, mais elles ne suffiront pas à améliorer sensiblement la répartition des étudiants entre les différents cours en fonction de leurs aptitudes. Puisque l'enseignement supérieur est déjà implicitement sélectif à de nombreux égards, *il faudrait mettre en place une sélection explicite pour l'entrée à l'université. L'inscription à des cours universitaires dispensés gratuitement ne devrait pas être autorisée si l'université considère que la probabilité de réussite est très faible.*

La dépense par étudiant dans l'enseignement supérieur est faible par rapport à celle des autres pays de l'OCDE et les frais de scolarité sont fortement inférieurs au coût des services fournis. Le rythme d'achèvement est lent et le taux d'abandon élevé. Cette situation est une source d'inégalité : en effet, les étudiants qui bénéficient le plus du système sont ceux qui accomplissent les études les plus avancées et qui seront le mieux armés sur le marché du travail ; or, très souvent, leurs parents ont les plus hauts revenus. De plus, il sera difficile d'accroître la contribution des fonds publics aux ressources, compte tenu des pressions prévisibles qui s'exerceront sur le budget. Toutefois, des droits de scolarité plus élevés pourraient permettre d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur. Il faudrait augmenter les droits de scolarité progressivement, mais nettement, en les fixant à un niveau proportionnel bien qu'inférieur au coût des cours. L'équité dans l'accès à l'éducation supérieure pourrait être assurée grâce à un système *de prêts remboursables en fonction du revenu futur, auquel viendraient s'ajouter le cas échéant des bourses.* Si les universités avaient de plus larges responsabilités et plus d'autonomie, comme le recommande la Cour des comptes, la concurrence pour attirer les étudiants s'en trouverait stimulée et les universités seraient incitées à utiliser plus efficacement ces ressources plus abondantes. ■

Les systèmes de retraite et de santé peuvent-ils relever le défi du vieillissement ?

Les dépenses publiques supplémentaires que la France devra financer à l'horizon de 2050 en raison de l'impact du vieillissement de la population sur les retraites, sur les soins de santé et sur les services liés à la dépendance sont estimées par les autorités à plus de 4 points de PIB, et ce sous des hypothèses relativement optimistes. Après les progrès qui ont été accomplis avec la réforme des retraites de 2003, il est maintenant indispensable d'accroître l'emploi des seniors et de

persévérer en 2008 dans cet effort de réduction des coûts en préservant l'indexation de la durée de cotisation sur l'espérance de vie comme prévu par la loi de 2003. Cette solution, et/ou une diminution du taux de remplacement, est préférable à un relèvement des cotisations ; les impôts et cotisations sociales sont déjà trop lourds, ce qui nuit à la production et à l'emploi. L'équité et, dans une moindre mesure, les préoccupations budgétaires exigent d'engager immédiatement un processus d'élimination progressive des privilèges des régimes spéciaux des salariés des entreprises actuellement ou anciennement publiques, épargnés jusqu'à présent par les réformes.

Le coût du vieillissement démographique au titre de la santé et de la dépendance est plus incertain que celui des retraites, parce qu'il dépend du progrès technologique, de l'évolution des prix des services et des traitements et de la proportion des dépenses prise en charge par les familles. De plus, il peut être difficile de dissocier les dépenses de santé de celles de la dépendance, outre que le degré de dépendance donne lieu à des évaluations qui ne sont pas uniformes d'une collectivité territoriale à l'autre. Pour ces raisons, il est important d'informer le public sur le niveau actuel et l'évolution prévue des dépenses, et aussi sur la nature des mesures actuelles, leur financement et le partage des responsabilités. Ces informations permettraient de décider, collectivement et explicitement, de l'ampleur du coût qui restera à la charge des familles, et donc d'inciter les personnes à constituer l'épargne nécessaire. ■

La décentralisation a-t-elle permis d'augmenter l'efficacité de l'administration ?

Les collectivités territoriales se sont vues confier la responsabilité de mettre en œuvre et, dans certains cas, de formuler une partie importante des politiques qui ont trait notamment à la pauvreté, à l'éducation et au vieillissement démographique. La « décentralisation » de certaines fonctions de l'État peut prendre deux formes extrêmes, le transfert de la pleine responsabilité de la compétence, ou de la mise en œuvre d'une politique publique dont les normes sont décidées par l'État. Dans la pratique, il existe un continuum de situations où les responsabilités sont partagées entre l'État et les collectivités territoriales. Idéalement, chaque situation devrait être le résultat d'un arbitrage juste entre le besoin de responsabiliser les collectivités vis-à-vis de leurs électeurs dans la conception et la mise en œuvre de politiques locales efficaces et le souci d'assurer des services qui soient de qualité identique au niveau national et donc définis par l'État. La décentralisation en France est en partie le résultat de décisions ponctuelles, prises sans prendre en compte pleinement ces arbitrages, d'où un certain nombre d'inefficacités. Pour atteindre les gains en termes de coût-efficacité de la dépense publique escomptés, il faudrait progressivement stabiliser et clarifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales pour davantage les responsabiliser. Contrairement aux dépenses de l'État, les dépenses des collectivités territoriales ne sont pas soumises à des règles visant à leur attribuer des objectifs et des indicateurs de résultats. Pour stimuler la concurrence par l'information et faciliter l'évaluation des politiques, il faudrait développer un système d'information facilement accessible aux contribuables sur les dépenses des collectivités, leurs modes de financement et la qualité des services fournis, comme le préconisent des rapports récents remis au gouvernement.

En outre, l'État intervient dans la fiscalité locale en accordant à certaines catégories de ménages ou d'entreprises des exonérations d'impôt et en les compensant par des transferts financiers. En conséquence, les ressources fiscales propres ont diminué par rapport aux ressources totales des collectivités territoriales, ce qui a distendu le lien entre les citoyens et leurs élus et contribue à déresponsabiliser les collectivités. Les fonctions qui relèvent essentiellement des collectivités territoriales devraient être financées par la fiscalité locale et les exonérations accordées par l'État en matière de fiscalité locale devraient être progressivement éliminées.

Les services pour lesquels les collectivités territoriales n'ont que peu de pouvoirs de décision pourraient être financés par des transferts de l'État, mais avec des mécanismes les incitant à la recherche d'efficacité. L'utilisation des transferts financiers de l'État devrait être recentrée sur l'objectif de péréquation, afin de compenser les inégalités entre collectivités territoriales, qui seront plus fortes si les compétences sont davantage financées par la fiscalité locale. Toute autre intervention de l'État devrait être limitée aux situations se caractérisant par la présence d'externalités manifestes entre collectivités territoriales.

Le système des collectivités territoriales est complexe, avec trois niveaux principaux, sans hiérarchie entre eux. Chaque collectivité territoriale détient de larges pouvoirs sur le territoire qu'elle administre, ce qui se traduit par de nombreux chevauchements de compétences. À ce système s'ajoutent de multiples formes de coopération entre les communes, dont la plus récente, « l'intercommunalité », a pour objectif d'améliorer l'efficacité, sans souvent y parvenir. Cette complexité est même à l'origine d'un certain nombre d'inefficiences qu'il faudrait corriger pour que la décentralisation produise pleinement ses résultats bénéfiques. Dans une stricte perspective d'efficacité, il serait utile de réduire le très grand nombre de communes (36 500). À défaut, les chevauchements de compétence devraient être limités en orientant le système vers une spécialisation accrue des différents niveaux de collectivités territoriales, donc en restreignant le principe de compétence générale et en désignant des « chefs de file » qui assumeront la responsabilité dans chaque domaine. Il existe déjà des chefs de file dans quelques domaines ; il faut leur donner les responsabilités et les pouvoirs nécessaires à la mise en place de politiques efficaces. La dotation que l'État accorde au titre de l'intercommunalité, qui vise à encourager la coopération, mais en pratique favorise aussi la dépense, devrait être limitée dans le temps, ce qui inciterait davantage à tirer parti des économies d'échelle réalisables. À plus long terme, l'État pourrait réfléchir à la mise en place d'une dotation unique consolidée entre les communes et l'intercommunalité afin que ces structures allouent les moyens en fonction des compétences réellement exercées. Mais, cette solution pourrait affaiblir le contrôle des décisions par les citoyens car les responsables de l'intercommunalité ne sont pas pour l'instant directement élus par les citoyens de l'intercommunalité et se heurterait à la difficulté de décider des réallocations des ressources vers les communes.

L'État a insuffisamment réduit le nombre de ses fonctionnaires par rapport à la réduction de ses compétences. Les collectivités territoriales, quant à elles, ont massivement recruté. La forte augmentation de l'emploi public qui en a résulté se traduit également par un gonflement du coût des retraites dans l'avenir. L'État doit tirer parti du prochain départ à la retraite d'un grand nombre de ses agents pour réduire l'emploi public total. Les services déconcentrés de l'État qui font double emploi avec les organismes correspondants des collectivités territoriales devraient être évalués et supprimés s'ils ne sont pas absolument nécessaires. ■

**Pour plus
d'informations**

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
Paul O'Brien, tél. : 01 45 24 87 64, courriel : paul.obrien@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.

Perspectives économiques n° 80, décembre 2006. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007.

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.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

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.