# Études économiques de l'OCDE

# FRANCE

MARS 2013

OCDE

# Études économiques de l'OCDE : France 2013

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

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.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**
OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : France 2013*, Éditions OCDE.
*http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2013-fr*

ISBN 978-92-64-18327-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-18329-2 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : France
ISSN 1995-3186 (imprimé)
ISSN 1999-0243 (en ligne)

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.

**Crédits photo :** Couverture © Tungtopgun/Shutterstock.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.

© OCDE 2013

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à *rights@oecd.org*. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

# *Table des matières*

**Résumé** . . . . . 11

**Évaluation et recommandations** . . . . . 15
À court terme, la croissance resterait faible et le chômage croîtrait davantage . . . . . 15
Les banques françaises ont plutôt bien résisté mais présentent certaines vulnérabilités . . . . . 20
La réduction du poids des dépenses publiques doit être résolument engagée . . . . 23
Le renforcement du cadre budgétaire est bienvenu . . . . . 28
Améliorer l'équité et l'efficience du système de prélèvements et de transferts . . . 29
Les mauvaises performances à l'exportation reflètent des faiblesses générales du côté de l'offre . . . . . 36
Intensifier la concurrence sur le marché des produits . . . . . 36
Réformer le marché du travail . . . . . 41
Améliorer la situation économique des jeunes . . . . . 49

Bibliographie . . . . . 58

*Annexe.* Progrès en matière de réformes structurelles . . . . . 61

*Chapitre 1.* **Efficacité et équité du système de prélèvements et de transferts** . . . . . 65
Les inégalités de revenu sont faibles et relativement stables dans la durée grâce à la redistribution . . . . . 66
Le système fiscal est complexe, instable et induit de sérieuses distorsions . . . . . 70
La fiscalité du travail est lourde malgré d'importantes mesures ciblées . . . . . 70
L'imposition conjointe des revenus du ménage peut freiner l'activité des femmes . . 75
Les incitations pour les travailleurs seniors à poursuivre l'activité peuvent encore être améliorées . . . . . 75
La mobilité des personnes à haut revenu limitera les recettes dégagées par la hausse du taux marginal d'imposition . . . . . 77
La fiscalité du capital . . . . . 78
Les taux de TVA réduits sont un moyen inefficace de redistribuer le revenu . . . . . 86
Une large dispersion des prix implicites du carbone mais des avancées importantes dans l'internalisation de la pollution locale . . . . . 87
Le système de transferts devrait être simplifié . . . . . 90
La conditionnalité des prestations de chômage devrait être renforcée . . . . . 92
Les transferts sociaux devraient favoriser en priorité le retour à l'emploi des bénéficiaires . . . . . 95
Les prestations d'invalidité constituent un régime de substitution possible . . . . . 96
Les allocations familiales favorisent les familles de plus de trois enfants . . . . . 97
L'allocation de congé parental tel qu'il est conçu peut entraîner les mères peu qualifiées dans une trappe à inactivité . . . . . 99

Les aides au logement devraient être mieux intégrées à l'ensemble du système de transferts . . . 100
Le système des pensions de vieillesse devrait être simplifié afin de faciliter les réformes systémiques nécessaires . . . 102
Le versement de pensions de réversion a pour effet d'abaisser la participation des femmes au marché du travail et désavantage les retraités du secteur privé et les personnes non mariées . . . 106
Prestations en nature : services de soins de santé et d'éducation . . . 106
Bibliographie . . . 109

*Chapitre 2.* **Améliorer la situation économique des jeunes** . . . 113
La priorité du quinquennat . . . 114
À partir d'une situation déjà peu favorable, les jeunes sont durement touchés par la crise . . . 114
Accroître l'autonomie des jeunes . . . 117
Lutter contre l'échec scolaire . . . 121
Les jeunes dans le système d'enseignement supérieur . . . 136
Augmenter l'emploi des jeunes et faciliter leur insertion professionnelle . . . 141
Territorialisation des problèmes qui touchent les jeunes . . . 157
Notes . . . 161
Bibliographie . . . 161

## Encadrés

1. Recommandations pour améliorer le système financier . . . 23
2. Recommandations relatives à la gestion des finances publiques . . . 29
3. Le programme de réduction de la pauvreté du gouvernement français . . . 32
4. Recommandations visant à améliorer l'efficience et l'équité des politiques fiscales et sociales . . . 36
5. Recommandations pour accroître le potentiel de l'économie et redresser la compétitivité . . . 49
6. Recommandations pour améliorer la situation économique des jeunes . . . 57
1.1. De la dispersion des salaires individuels aux inégalités de revenu au niveau des ménages . . . 67
1.2. Recommandations pour améliorer l'efficacité et l'équité des politiques de prélèvements et de transferts . . . 108
2.1. Recommandations pour améliorer la situation des jeunes . . . 159

## Tableaux

1. Évolutions et prévisions macroéconomiques récentes . . . 18
2. Créances des banques vis-à-vis d'une sélection de pays périphériques de l'UE . . . 20
3. Estimations des multiplicateurs budgétaires de court terme pour la France . . . 25
4. Portée des réformes récentes assouplissant la réglementation relative aux contrats de travail dans certains pays . . . 42
1.1. Coin fiscal en pourcentage des coûts de main-d'œuvre pour différents niveaux de rémunération et types de ménages en 2011 . . . 72
1.2. Taux marginaux d'imposition effectifs (%) en 2010 . . . 73
1.3. Taux d'imposition marginaux supérieurs effectifs sur le rendement réel de différentes catégories d'actifs, 2011 . . . 81
1.4. Impôts sur le patrimoine net dans les pays de l'OCDE, 2011 . . . 83

1.5. Valeur réelle du stock de l'épargne (consommation différée) après 30 ans, 2011 . . . . . 84
1.6. Taux marginaux supérieurs d'imposition sur les donations et les successions dans les pays de l'OCDE, 2011 . . . . . 86
1.7. Dégressivité des indemnités de chômage en Europe, 2010 . . . . . 94
1.8. Principaux régimes spéciaux de retraite en 2009 . . . . . 103
2.1. Évolution des compétences des élèves scolarisés en dernière année du primaire (CM2) dans les établissements publics . . . . . 122
2.2. Taux de redoublement. . . . . 135
2.3. Mobilité des salariés ayant un emploi temporaire après un an . . . . . 146
2.4. Part des enfants d'immigrés dans la population de 20-29 ans et non scolarisés, sélection de pays de l'OCDE, autour de 2007 . . . . . 153

## Graphiques

1. Faible croissance du PIB par habitant mais stabilité des inégalités de revenu à long terme . . . . . 16
2. La France se trouve dans une situation intermédiaire en termes d'impact de la crise . . . . . 17
3. Le chômage s'accroît . . . . . 17
4. Le secteur immobilier est affaibli mais les taux de défaut restent faibles . . . . 19
5. L'endettement des agents privés s'est accru fortement à partir d'un faible niveau . . . . . 19
6. La capitalisation des banques françaises s'est accrue et les tensions ont diminué . . . . . 21
7. La taille du bilan des institutions monétaires et financières est élevée en France . . . . . 22
8. Déficit et dette publics, 1990-2014 . . . . . 24
9. Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB en France et dans d'autres pays de l'OCDE . . . . . 24
10. Dépenses de retraite des régimes publics et privés . . . . . 26
11. Les dépenses de santé peuvent être rationalisées en France . . . . . 28
12. La redistribution est forte en France . . . . . 30
13. Coûts d'administration de l'impôt, 2009 . . . . . 31
14. Le coin fiscal sur le travail est élevé en France, 2011 . . . . . 31
15. Taux marginal supérieur d'imposition effectif sur le rendement réel de différentes catégories d'actifs, 2011 . . . . . 34
16. Solde commercial et profits des entreprises . . . . . 37
17. La réglementation reste importante . . . . . 38
18. Recettes de l'impôt sur les sociétés, 2011. . . . . 39
19. Les dispositifs dérogatoires sur l'impôt sur les sociétés sont très importants. . . . 40
20. Les prélèvements pesant sur le travail sont élevés. . . . . 43
21. Le salaire minimum relatif est élevé . . . . . 44
22. Salaire minimum relatif par région, 2009. . . . . 44
23. Le dialogue social ne semble pas être de bonne qualité . . . . . 45
24. La France connaît une très forte dispersion des taux d'emploi par tranche d'âge . . . . . 47
25. Taux d'emploi des travailleurs âgés en France . . . . . 47
26. Distribution des salaires moyens par tranche d'âge, 2009. . . . . 48

27. Les difficultés des jeunes sur le marché du travail . . . . . 50
28. Sensibilité du taux de chômage des jeunes aux aléas de la conjoncture, 15-24 ans . . . . . 51
29. Nombre d'apprentis en fin d'année selon le niveau de diplôme . . . . . 52
30. Les écarts de performance entre systèmes éducatifs ne sont pas liés aux dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE les plus riches . . . . . 53
31. Ratio des scores PISA des élèves les plus et les moins performants, 2009 . . . . 54
32. Ratio des dépenses annuelles par élève de l'enseignement primaire par rapport au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, 2009 . . . . . 54
33. Le redoublement scolaire est très utilisé en France . . . . . 56
34. Dépenses par étudiant des différents secteurs de l'enseignement supérieur, 2009 . . . . . 56
35. Autonomie des universités en Europe, 2010 . . . . . 57
1.1. Inégalités de revenu à la fin des années 2000 . . . . . 66
1.2. Niveau et évolution de la part des hauts revenus . . . . . 68
1.3. Impact des prestations en nature sur les inégalités de revenu à la fin des années 2000 . . . . . 69
1.4. Taux d'emploi en 2010 . . . . . 71
1.5. Schéma simplifié du RSA . . . . . 74
1.6. Dispersion des taux marginaux supérieurs d'imposition effectifs entre les différents groupes d'actifs, 2011 . . . . . 79
1.7. Taux de l'impôt sur le revenu des sociétés et recettes tirées de cet impôt en pourcentage des recettes totales . . . . . 82
1.8. Dispersion des prix du carbone dans les différents pays de l'OCDE et en France, 2010-T4 . . . . . 88
1.9. Dispersion des coûts de réduction des émissions de carbone imputable aux dispositifs de soutien direct (tarifs d'achat, certificats verts) . . . . . 90
1.10. Dépenses sociales en France et dans les pays de l'OCDE, 2009 . . . . . 91
1.11. Politiques actives du marché du travail et prestations de chômage . . . . . 93
1.12. Dépenses publiques liées à l'invalidité et taux de perception des prestations d'invalidité dans les pays de l'OCDE . . . . . 97
1.13. Taux de fécondité et prestations familiales . . . . . 98
1.14. Taux de fréquentation des services institutionnalisés de garde et d'éducation préscolaire et taux d'encadrement dans les services agréés de garde d'enfants . . . . . 99
1.15. Dépenses publiques consacrées à l'aide au logement dans les pays de l'OCDE, 2009 . . . . . 101
1.16. Taux de pauvreté des personnes âgées dans les pays de l'OCDE, milieu des années 2000 . . . . . 105
2.1. NEET dans les pays de l'OCDE, 2010 . . . . . 115
2.2. Taux de pauvreté, jeunes versus population totale . . . . . 116
2.3. Chômage des jeunes et chômage total, 15-24 . . . . . 116
2.4. Les pays qui ont des taux d'emploi plus élevés pour les jeunes sont plutôt ceux qui ont aussi des taux d'emploi plus élevés pour les seniors, 2011 . . . . . 117
2.5. Les jeunes et l'avenir . . . . . 120
2.6. Consommation de substances psychoactives parmi les 15-16 ans scolarisés, 2010 . . . . . 120

2.7. Niveau de confiance des jeunes dans les institutions, les médias et les multinationales . . . . . 121
2.8. Population ayant au moins un niveau de formation du deuxième cycle du secondaire par groupe d'âge, 2010 . . . . . 122
2.9. Un nombre important d'élèves ne maîtrisent pas les compétences de base . . 123
2.10. Dépenses totales consacrées à l'éducation dans les pays de l'OCDE, 2009 . . . . 123
2.11. Les écarts de performance entre systèmes éducatifs ne sont pas liés aux dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE les plus riches . . . . . 124
2.12. Inégalité des résultats de PISA entre élèves . . . . . 124
2.13. Score PISA des étudiants les moins performants (10e percentile), 2009 . . . . . 125
2.14. Relation entre performance des élèves en lecture et contexte socio-économique . . . . . 126
2.15. Taux de rendement d'un même investissement en capital humain selon l'âge . . 126
2.16. Dépenses d'éducation préprimaire, 2009 . . . . . 127
2.17. Ratio des dépenses annuelles par élève de l'enseignement primaire par rapport au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, 2009 . . . . . 127
2.18. Évolution des difficultés selon le secteur et les zones d'éducation . . . . . 129
2.19. La ségrégation scolaire est élevée en France . . . . . 130
2.20. Salaire des enseignants du primaire et secondaire, 2010 . . . . . 131
2.21. Le redoublement scolaire est très utilisé en France . . . . . 134
2.22. Taux de chômage et salaire réel des jeunes sortis depuis un à quatre ans de leur formation initiale . . . . . 137
2.23. Dépenses par étudiant des différents secteurs de l'enseignement supérieur, 2009 . . . . . 138
2.24. Autonomie des universités en Europe, 2010 . . . . . 140
2.25. Indicateurs du marché du travail des jeunes . . . . . 142
2.26. Explication de l'écart entre le taux de chômage de la France et celui d'autres membres de l'OCDE . . . . . 143
2.27. Taux d'emploi par groupe d'âge, classification hiérarchique . . . . . 143
2.28. Les difficultés des jeunes reflètent un problème général de fonctionnement du marché du travail . . . . . 144
2.29. Sensibilité du taux de chômage des jeunes aux aléas de la conjoncture, 15-24 ans . . . . . 145
2.30. Travail temporaire des jeunes, 2000-11 . . . . . 146
2.31. Durée de la période d'essai, 2008 . . . . . 147
2.32. Salaire minimum et âge, 2010 . . . . . 148
2.33. Distribution des salaires moyens par tranche d'âge, 2009 . . . . . 149
2.34. Part des emplois aidés dans l'emploi des jeunes de moins de 26 ans . . . . . 150
2.35. Scolarisation dans l'enseignement secondaire supérieur, 2009 . . . . . 151
2.36. Le dialogue social ne semble pas être de bonne qualité . . . . . 152
2.37. Nombre d'apprentis en fin d'année selon le niveau de diplôme . . . . . 152
2.38. Écart entre le taux de chômage des enfants d'immigrés et celui des enfants d'autochtones âgés entre 20 et 29 ans, 2007 . . . . . 153

*Cette* Étude *est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*La situation économique et les politiques de la France ont été évaluées par le Comité le 31 janvier 2013. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 4 mars 2013.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Hervé Boulhol et Balázs Égert, sous la direction de Peter Jarrett. La recherche statistique a été assurée par Patrizio Sicari.*

*L'*Étude *précédente de la France a été publiée en mars 2011.*


**Ce livre contient des...**

StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®**
**à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.
Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : ***http://dx.doi.org***.
Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.
Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

# STATISTIQUES DE BASE DE LA FRANCE, 2011

(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne simple de l'OCDE)

## LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Population (en millions) : | 63.1 | | Densité de la population par km$^2$ | 114.9 | (34.3) |
| Moins de 15 ans (%) | 18.4 | (18.4) | Espérance de vie (années, 2010) : | 81.4 | (79.7) |
| Plus de 65 ans (%) | 17.3 | (14.9) | Hommes | 78.0 | (76.9) |
| Née à l'étranger (%, 2010) | 11.4 | | Femmes | 84.7 | (82.5) |
| Croissance moyenne des 5 dernières années (%) | 0.5 | (0.5) | Dernière élection générale : | | juin 2012 |

## L'ÉCONOMIE

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| PIB, prix courants (milliards USD) | 2 776.5 | | Part dans la valeur ajoutée (%): | | |
| PIB, prix courants (milliards, monnaie locale) | 1 995.4 | | Secteur primaire | 1.8 | (1.6) |
| Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%) | 0.4 | (0.8) | Industrie y compris construction | 18.7 | (27.8) |
| PIB par habitant, PPP (milliers USD) | 36.3 | (35.4) | Services | 79.5 | (69.5) |

## LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Dépenses (% du PIB) | 56.1 | (45.0) | Dette financière brute (% du PIB) | 100.0 | (90.2) |
| Recettes (% du PIB) | 50.9 | (38.1) | Dette financière nette (% du PIB) | 63.0 | (51.4) |

## LES COMPTES DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Taux de change (€ par USD) | 0.719 | | Principales exportations (% du total de marchandises) : | |
| Taux de change PPP (USA = 1) | 0.872 | | Machines et matériel de transport | 37.6 |
| Exportations de biens et services (% du PIB) | 26.9 | (52.7) | Produits chimiques et produits connexes, n.d.a. | 17.1 |
| Importations de biens et services (% du PIB) | 29.7 | (49.7) | Articles manufacturés | 12.0 |
| Solde de la balance courante (% du PIB) | -2.0 | (-0.7) | Principales importations (% du total des importations de marchandises) | |
| Position d'investissements internationaux nette (% du PIB, 2010) | -10.6 | | Machines et matériel de transport | 32.8 |
| | | | Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes | 16.4 |
| | | | Produits chimiques et produits connexes, n.d.a. | 13.8 |

## LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Taux d'emploi (%) des 15-64 ans : | 63.9 | (64.9) | Taux de chômage (%) : | 9.2 | (7.9) |
| Hommes | 68.2 | (73.0) | Chômage des jeunes (%) | 22.1 | (16.2) |
| Femmes | 59.7 | (56.8) | Chômage de longue durée (%) | 3.8 | (2.6) |
| Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne | 1 476.0 | (1 776.0) | | | |
| Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB) | 2.3 | (2.4) | Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (%, 2010) | 29.0 | (30.7) |

## ENVIRONNEMENT

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Offre d'énergie primaire par habitant (toe) : | 4.0 | (4.3) | Émissions de $CO_2$ par habitant dues | | |
| Part des énergies renouvelables (%) | 7.3 | (8.2) | à la combustion d'énergie (tonnes, 2010) | 5.7 | (10.2) |
| Concentration en particules fines | | | Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m$^3$, 2009) | 0.5 | |
| (secteur urbain, PM10 µg/m$^3$, 2008) | 12.9 | (22.0) | Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2010) | 0.5 | |

## LA SOCIÉTÉ

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Inégalité de revenus (coefficient de Gini, | | | Résultats de l'éducation (score PISA, 2009) | | |
| fin des années 2000) | 0.293 | (0.314) | Compréhensions de l'écrit | 496 | (493) |
| Taux de pauvreté relative (%) | 13.5 | (17.7) | Mathématiques | 497 | (496) |
| Dépenses publiques et privées (% du PIB) : | | | Sciences | 498 | (501) |
| Soins de santé (2010) | 11.6 | (9.7) | Part des femmes au Parlement (%, juillet 2010) | 25.1 | (25.3) |
| Retraites (2009) | 13.9 | (8.2) | Aide officielle nette au développement | | |
| Éducation (2009, excl. tertiaire) | 4.0 | (4.0) | % du RNN) | 0.5 | (0.4) |

Indicateur du vivre mieux : *www.oecdbetterlifeindex.org*

*Note :* La moyenne de l'OCDE a été calculée comme une moyenne des dernières données disponibles, lorsque des données existent pour au moins 75 % des pays membres.

*Source :* OECDSTAT *(http://stats.oecd.org), base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.*

© OCDE 2013

# Résumé

## Principales conclusions

**L'économie française a été sévèrement touchée par la récession mondiale et, plus récemment, par les turbulences dans la zone euro.** La crise a été bien gérée, mais le chômage augmente rapidement. Avec le retour de la confiance, l'activité devrait se redresser progressivement dans les deux années à venir et le chômage se stabiliser fin 2013. Cependant, la France est confrontée à d'importants défis à long terme. Si les inégalités de revenu ont été contenues, la croissance du PIB par habitant a été l'une des plus faibles de la zone OCDE depuis plus de 20 ans, et le manque de compétitivité des entreprises françaises est devenu une question prioritaire pour les responsables politiques.

**Le calendrier politique offre une occasion unique de mettre en œuvre une stratégie ambitieuse de réformes** permettant d'accroître l'efficacité et de réduire le coût des politiques publiques, de relever le taux d'emploi des seniors et d'améliorer les perspectives des jeunes, qui ont été frappés de plein fouet par le ralentissement économique. L'adoption récente du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et l'accord entre partenaires sociaux sur le marché du travail constituent des signaux encourageants. Il faut encore améliorer le fonctionnement du marché du travail. L'objectif est de continuer à atténuer la dualité des contrats de travail et à offrir plus de souplesse aux entreprises pour répartir plus équitablement les coûts de l'adaptation aux chocs. Il s'agit aussi de rendre les services d'accompagnement vers l'emploi et de formation plus efficaces. Le renforcement de la concurrence dans le secteur des services et la rationalisation des politiques du logement sont des réformes essentielles pour augmenter le pouvoir d'achat, créer des emplois et améliorer la compétitivité.

**L'assainissement des finances publiques demeure une priorité.** Les gouvernements récents ont fait preuve d'une détermination louable à restaurer les finances publiques après des décennies d'augmentation de la dette. Les efforts de réduction du déficit doivent se poursuivre comme prévu, tout en laissant les stabilisateurs automatiques jouer pleinement. Les dépenses publiques sont très élevées en pourcentage du PIB et doivent être progressivement réduites afin d'alléger les prélèvements à moyen terme. Le réexamen prévu des dépenses devrait servir à identifier les mesures qui n'ont guère d'effet. Il faudrait simplifier la structure complexe des administrations infranationales et repenser leur financement. Le débat public sur les retraites promis en 2013 donne l'occasion de promouvoir de nouvelles réformes. Les coûts de la santé peuvent être abaissés sans nuire à la qualité des soins. Supprimer les dépenses fiscales inefficaces et augmenter les taxes environnementales, la fiscalité immobilière et les droits de succession permettraient de réduire davantage la fiscalité sur le travail et sur les entreprises.

**Une réforme du système de prélèvements et de transferts peut améliorer l'efficience sans sacrifier l'équité.** La France est l'un des rares pays de l'OCDE où les inégalités de revenu ne se sont pas creusées au cours des vingt-cinq dernières années. Néanmoins, la taille, la complexité et l'instabilité du système de prélèvements et de transferts pèsent sur l'économie et nécessitent une simplification profonde. La fiscalité de l'épargne est très variable d'une catégorie d'actifs à l'autre et, plus généralement, les bases d'imposition sont étroites, y compris pour la TVA. Une réforme de l'indemnisation du chômage contribuerait à réaliser des économies et à stimuler l'emploi.

**Améliorer la situation des jeunes suppose d'entreprendre des réformes de grande ampleur.** Remplacer les nombreux programmes de soutien existants par une extension du revenu minimum aux jeunes adultes permettrait de réduire l'intensité de la pauvreté, mais cette évolution doit s'accompagner d'une obligation effective de se former, de rechercher un emploi et d'accepter les offres proposées. Le niveau élevé du salaire minimum évince les jeunes les moins qualifiés du marché du travail, tandis que les services publics de l'emploi comme les fonctions d'orientation gagneraient à être mieux coordonnés. L'insertion professionnelle est difficile, ce qui reflète, outre les faiblesses sur le marché du travail, un système éducatif insatisfaisant, une mauvaise répartition des ressources contribuant à l'échec scolaire, et un système d'enseignement supérieur encore trop fragmenté et étroitement contrôlé.

## Recommandations principales

### *Stimuler la croissance potentielle et restaurer la compétitivité des entreprises*

- Réduire les dépenses publiques pour diminuer le déficit budgétaire et permettre à moyen terme la baisse des prélèvements sur le travail et sur les entreprises.
- Élargir la définition du licenciement économique ; simplifier les procédures de licenciement et raccourcir les procédures juridiques ; assouplir les obligations de reclassement ; faire en sorte que les cotisations patronales des contrats temporaires soient plus élevées que celles des contrats permanents ; allonger les périodes d'essai des contrats permanents ; et améliorer l'efficacité de la formation professionnelle et des services d'accompagnement vers l'emploi.
- Augmenter la concurrence sur le marché des produits, notamment en assouplissant les réglementations limitant l'accès à de nombreuses professions.

### *Assainir les finances publiques en réduisant les dépenses*

- Effectuer une analyse systématique de l'efficience des postes de dépenses existants ou proposés, y compris les subventions publiques aux entreprises, et supprimer progressivement ou rejeter celles qui se révèlent être peu rentables, mal ciblées ou sources de distorsions.
- Fusionner les plus petites communes et supprimer les départements. Transformer les recettes fiscales pré-affectées en dotations budgétaires.
- Ajuster rapidement les paramètres du système de retraite afin de limiter les dépenses à court / moyen terme. Mettre fin aux régimes spéciaux de retraite. Modifier le système actuel de pension de réversion en offrant la possibilité d'opter pour les pensions de réversion, dont le coût serait individualisé et intégré dans le montant des cotisations ou de la pension.
- Rationaliser les soins hospitaliers, notamment en recourant davantage aux traitements ambulatoires. Réduire les dépenses de médicaments en ne remboursant que le prix des génériques, et en continuant à mettre l'accent sur les produits dont le bénéfice thérapeutique est incontesté.

### *Améliorer l'efficience et l'équité du système de prélèvements et de transferts*

- Réduire la complexité et accroître la stabilité du système de prélèvements et de transferts. Élargir les bases d'imposition.
- Renforcer la neutralité de la fiscalité du capital entre les différentes catégories d'actifs, en particulier en mettant fin au traitement fiscal préférentiel de certains revenus de placements. Simplifier l'imposition des dividendes.
- Mettre en œuvre un régime universel de retraite par points ou en comptes notionnels.
- Simplifier de façon importante l'ensemble des prestations sociales. Fusionner le RSA activité et la Prime pour l'emploi (PPE).
- Supprimer les spécificités des régimes d'indemnisation du chômage qui s'appliquent aux seniors. Supprimer graduellement les indemnités de chômage de longue durée (ASS, AER) en les remplaçant par le RSA. Introduire une certaine dégressivité des allocations durant la période de chômage. Renforcer le lien entre indemnisation, recherche d'emploi et participation à des mesures d'activation plus efficaces.

### *Améliorer la situation économique des jeunes*

- Étendre le RSA aux jeunes adultes ayant terminé leurs études selon un barème progressif en fonction de l'âge, à la condition expresse de mettre en œuvre une stratégie d'activation efficace comprenant une formation ou des démarches actives de recherche d'emploi. Indexer le salaire minimum en fonction de l'âge selon un taux de progression similaire à celui retenu pour ce RSA jeunes.

- Limiter le nombre de dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, faire remonter au niveau régional le pilotage des missions locales, et regrouper les missions d'orientation au niveau régional.
- Réaffecter une partie des dépenses d'éducation vers le primaire, et vers la scolarisation dès deux ans pour les enfants de milieux défavorisés. Développer l'autonomie des écoles primaires et de leurs directeurs.
- Consacrer les dépenses publiques supplémentaires allouées à l'éducation à rendre l'éducation prioritaire réellement prioritaire. Privilégier le renforcement de la qualité du corps enseignant et de l'efficacité des équipes de direction dans les écoles des quartiers défavorisés.
- Réallouer les moyens publics des grandes écoles vers les universités. Accroître l'autonomie des universités en termes de gestion, de sélection et de frais d'inscription. Mettre en place un système de prêts étudiants à remboursement subordonné aux revenus futurs et ajuster les bourses afin d'assurer un accès équitable.

© OCDE 2013

# Évaluation et recommandations

L'interconnexion entre l'économie française et celle de la zone euro est forte. Si la France a relativement bien traversé la crise, elle n'échappe pas aux difficultés profondes qui traversent la zone euro. Sous la pression des marchés financiers, les autorités ont gagné en crédibilité dans la gestion des finances publiques et la discipline budgétaire est récompensée par un faible coût de financement des emprunts d'État. Alors que la décision de poursuivre la réduction du déficit s'est imposée compte tenu du niveau et de l'accroissement de la dette, elle pèse à court terme sur la croissance et accentue les problèmes sociaux.

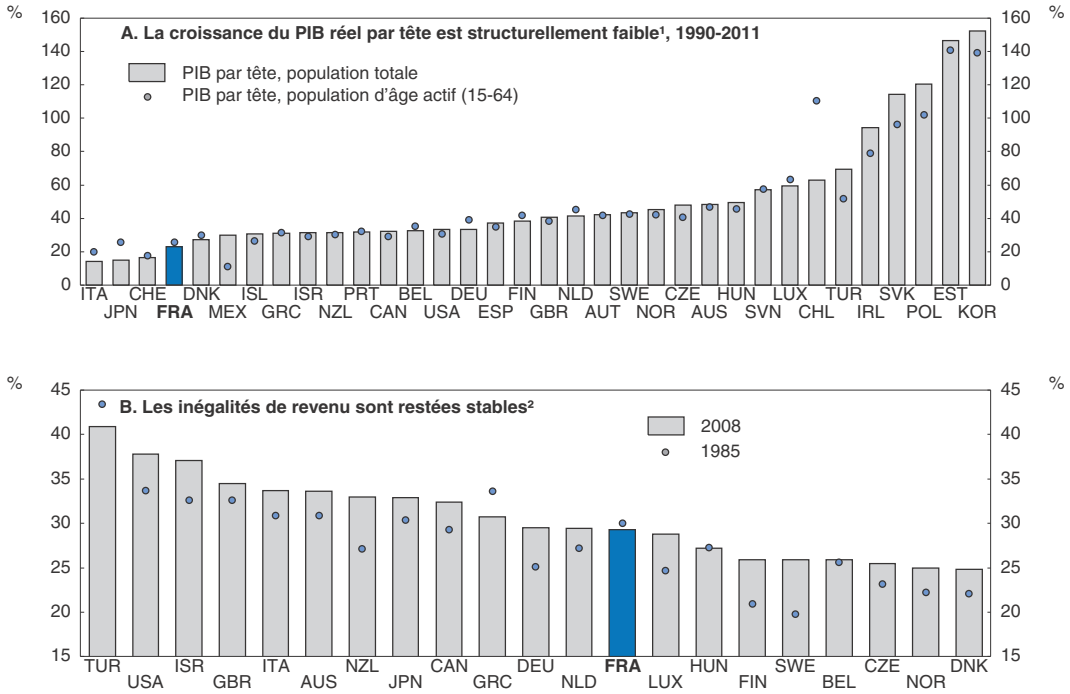
Malgré de nombreux atouts (endettement privé relativement faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE, pratiques d'octroi de crédit plutôt prudentes, taux d'épargne des ménages élevé, démographie dynamique), l'économie reste caractérisée par des déséquilibres importants des comptes publics et de la balance commerciale, et un chômage élevé. Ses faiblesses structurelles touchent de nombreux domaines, dépassant largement les difficultés rencontrées dans l'industrie : la France est un des pays de l'OCDE ayant enregistré la progression la plus faible du PIB réel par habitant depuis plus de 20 ans, même si c'est aussi l'un des rares dans lesquels les inégalités de revenu n'ont pas augmenté (graphique 1). L'amélioration des perspectives économiques est fortement conditionnée à la réduction des dépenses publiques inefficaces et à la mise en œuvre de réformes cruciales axées sur la réduction du chômage structurel et le redressement de la compétitivité des entreprises. L'adoption récente par le gouvernement du *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* et l'accord entre partenaires sociaux sur le marché du travail envoient des signaux encourageants. Les autorités prévoient notamment de réformer le système de retraite, l'indemnisation du chômage, la formation professionnelle et l'éducation. Le calendrier politique offre une occasion unique de poursuivre une stratégie ambitieuse de réformes à moyen terme.

## À court terme, la croissance resterait faible et le chômage croîtrait davantage

Affaiblie par les difficultés persistantes de la zone euro et le resserrement budgétaire, l'activité stagne depuis fin 2011. Le PIB réel était fin 2012 légèrement inférieur à son niveau de 2007 (soit une baisse d'environ 3 % par habitant), ce qui place la France dans une situation intermédiaire parmi les pays de l'OCDE (graphique 2). La progression du chômage a repris à un rythme régulier et, alors que les jeunes ont été particulièrement affectés en 2008-09, elle touche désormais l'ensemble des classes d'âge de façon similaire (panneau B) (graphique 3).

D'après la loi de programmation budgétaire pluriannuelle, établie sur des hypothèses de croissance optimistes de respectivement 0.8 % et 2 % en 2013 et 2014, le déficit public reviendrait à 3 % du PIB en 2013 et 2.2 % en 2014 ; le déficit structurel (tel qu'estimé par

Graphique 1. **Faible croissance du PIB par habitant mais stabilité des inégalités de revenu à long terme**




1. PPA 2005.
2. Indice de Gini, après impôts et transferts.

*Source :* OCDE, *Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92, et sur la *Distribution des revenus et la pauvreté*.

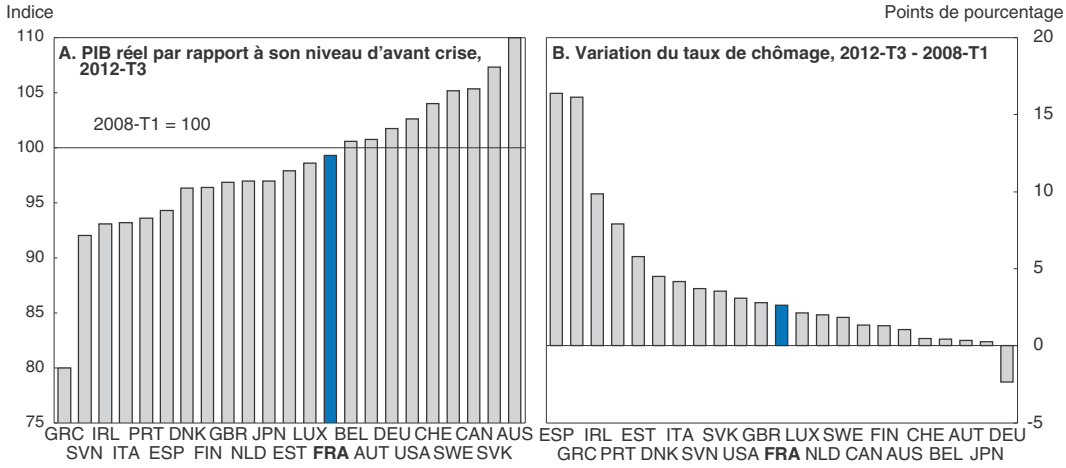
**Comment lire ce graphique :** Panneau A – En France par exemple, le PIB réel rapporté à l'ensemble de la population s'est accru de 23.1 % entre 1990 et 2011 et de 25.8 % rapporté à la population d'âge actif (15-64 ans). Panneau B – L'indice de Gini est ici calculé à partir des revenus des ménages après impôts et transferts par unité de consommation. Il s'agit d'un indicateur d'inégalités variant de 0 % lorsque tout le monde a le même revenu à 100 % lorsqu'un seul ménage capte l'intégralité des revenus.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788189

l'OCDE) serait proche de zéro fin 2014. La réduction cumulée correspondante de 2.6 points de PIB du déficit structurel, intégrée dans les projections ci-dessous (tableau 1), est ambitieuse dans les circonstances actuelles.

Dans ce contexte, même si la confiance s'améliore au niveau international depuis quelques mois, le PIB réel ne progresserait que lentement, de 0.1 % en 2013 et 1.3 % en 2014 selon les projections de l'OCDE. L'investissement résidentiel devrait reculer en 2013 tandis que la faiblesse des marges des entreprises et leur endettement élevé pourraient limiter la reprise de leur investissement. Le taux de chômage continuerait d'augmenter avant de se stabiliser à 11¼ pour cent fin 2013. L'importante sous-utilisation des ressources productives devrait ramener l'inflation à moins de 1.5 pour cent. Avec une croissance plus faible que celle prévue par le gouvernement et des conditions favorables de financement de la dette, il convient de laisser les stabilisateurs automatiques jouer à plein au prix de déficits publics plus élevés qu'envisagés ; ils s'établiraient alors à 3.5 % du PIB en 2013 et à 3.0 % en 2014. Il faut toutefois rester vigilant quant aux répercussions que pourrait avoir le dérapage du déficit cyclique sur la crédibilité de la politique budgétaire. La poursuite en

Graphique 2. **La France se trouve dans une situation intermédiaire en termes d'impact de la crise**

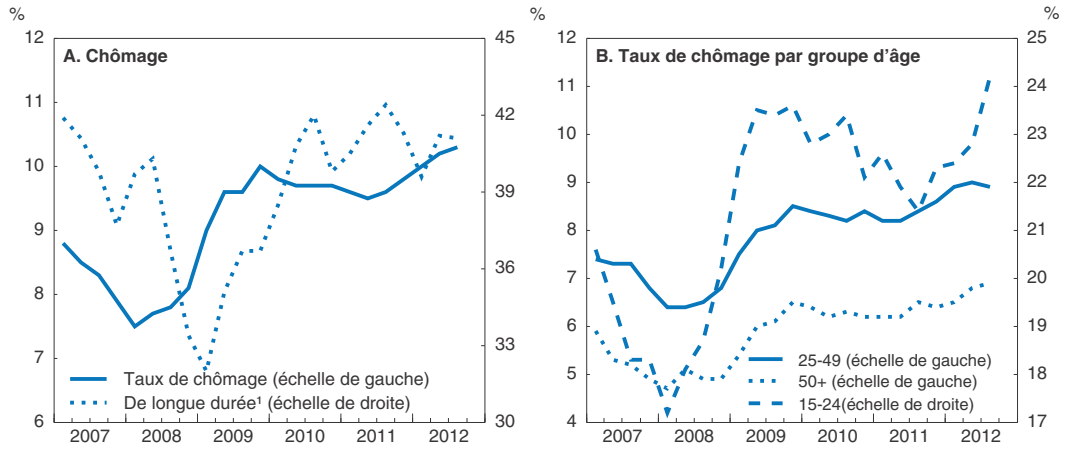



*Source :* OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92.

**Comment lire ce graphique :** Panneau A – La différence entre la valeur de l'indice et la valeur de référence (100) mesure l'évolution du PIB réel en pourcentage entre le premier trimestre 2008 et le troisième trimestre 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788208

Graphique 3. **Le chômage s'accroît**




1. Chômage de longue durée (12 mois ou plus) en pourcentage du chômage total.
*Source :* OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92 ; INSEE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788227

parallèle de réformes visant l'accroissement du potentiel productif à moyen terme permettrait d'en minimiser les risques.

De nombreuses incertitudes continuent de peser sur la zone euro. Compte tenu de l'épargne abondante des ménages, la France est bien positionnée pour bénéficier d'une amélioration de la confiance par le biais d'effets ricardiens atténuant l'impact de l'assainissement budgétaire sur l'activité. *A contrario*, le fait de viser le déficit public total (plutôt que structurel) pourrait avoir des effets néfastes sur l'activité à court terme en aggravant l'impact d'un fléchissement plus prononcé de la croissance, en particulier si des

Tableau 1. **Évolutions et prévisions macroéconomiques récentes**

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Prix courant en milliards EUR | Pourcentage en variation de volume | | | | |
| PIB | 1 886.1 | 1.6 | 1.7 | -0.0 | 0.1 | 1.3 |
| Consommation privée | 1 095.7 | 1.5 | 0.3 | 0.0 | 0.5 | 0.7 |
| Consommation publique | 467.3 | 1.7 | 0.2 | 1.4 | 1.2 | 0.8 |
| Formation brute de capital fixe | 367.6 | 1.0 | 3.5 | 0.0 | -1.1 | 2.9 |
| Secteur public | 64.4 | -8.2 | -1.8 | 0.2 | -1.0 | 0.3 |
| Secteur privé : résidentiel | 104.1 | -0.2 | 3.1 | 0.7 | -1.6 | 0.9 |
| Secteur privé : autres | 199.2 | 4.6 | 5.3 | -0.4 | -0.9 | 4.5 |
| Variation des stocks[1] | -10.7 | 0.0 | 0.8 | -1.1 | -0.4 | 0.0 |
| Demande intérieure totale | 1 920.4 | 1.5 | 1.7 | -0.7 | -0.1 | 1.2 |
| Exportations de biens et services | 441.0 | 9.2 | 5.5 | 2.3 | 2.0 | 6.0 |
| Importations de biens et services | 475.3 | 8.4 | 5.2 | -0.3 | 1.5 | 5.4 |
| Exportations nettes[1] | -342 | 0.0 | -0.0 | 0.7 | 0.1 | 0.1 |
| *Pour mémoire :* | | | | | | |
| Taux de chômage national | | 9.7 | 9.6 | 10.3 | 11.0 | 11.2 |
| Rémunération totale des salariés | | 2.3 | 3.4 | 2.1 | 1.6 | 1.6 |
| Indice des prix à la consommation harmonisé | | 1.7 | 2.3 | 2.2 | 1.3 | 1.2 |
| IPCH sous-jacent | | 1.0 | 1.1 | 1.5 | 1.0 | 1.0 |
| Taux d'épargne brut des ménages[2] | | 12.6 | 12.9 | 12.9 | 12.4 | 12.4 |
| Dette publique, définition de Maastricht[3] | | 82.4 | 86.0 | 91.3 | 94.5 | 96.1 |
| Solde financier des administrations publiques[3] | | -7.1 | -5.2 | -4.5 | -3.5 | -3.0 |
| Solde financier corrigé des variations cycliques[3] | | -5.9 | -4.2 | -3.0 | -1.2 | -0.4 |
| Balance des opérations courantes[3] | | -1.6 | -2.0 | -2.4 | -1.7 | -1.7 |
| Balance commerciale nette[3] | | -2.2 | -2.8 | -2.2 | -1.9 | -1.9 |

*Note :* Les comptes nationaux sont basés sur des indices chaînés.
1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).
2. En pourcentage du revenu disponible.
3. En pourcentage du PIB.

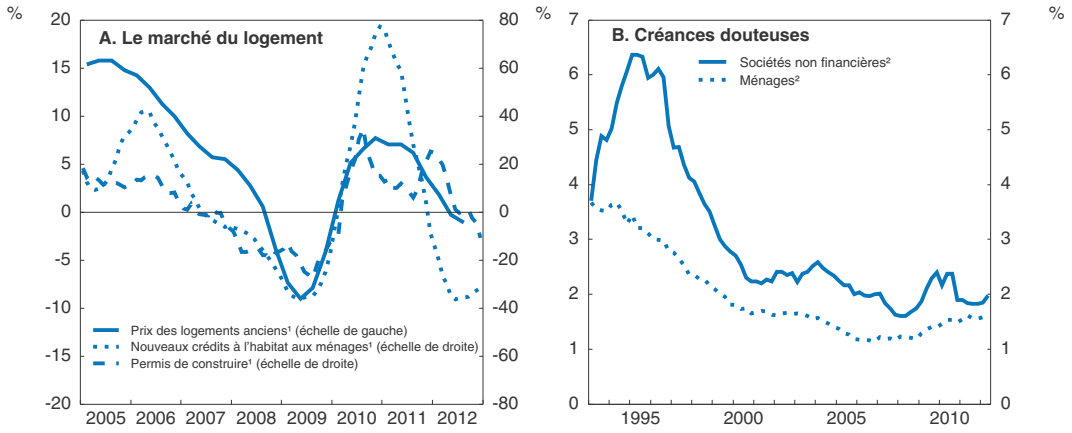
*Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92 avec des mises à jour.

réformes structurelles insuffisantes jetaient le doute sur la capacité de la France à réduire ses déséquilibres.

Le secteur de la construction est particulièrement touché (graphique 4, panneau A). La faible demande de crédit a entraîné depuis fin 2011 un brusque recul de la distribution de nouveaux prêts immobiliers. Les prix immobiliers ont légèrement baissé depuis leur pic atteint mi-2011, et devraient poursuivre leur repli ; l'augmentation du risque de patrimoine négatif (*negative equity*) au cours des dix dernières années (COREFRIS, 2011) pourrait contribuer à gripper le marché en cas de retournement. Cependant, la qualité des prêts immobiliers est relativement bonne (panneau B) dans la mesure où les politiques d'octroi de crédit par les banques sont prudentes et assises sur la solvabilité personnelle des emprunteurs. Elle pourrait toutefois se dégrader sensiblement avec la hausse prolongée du chômage qui touche de nouvelles franges de la population, d'autant que le taux d'effort financier a crû jusqu'en 2011.

L'endettement des différents secteurs de l'économie a fortement augmenté au cours de la dernière décennie (graphique 5, panneau A). Néanmoins, la France reste en comparaison internationale dans une position relativement favorable concernant l'endettement privé (panneaux B et C). La baisse des taux d'intérêt a favorisé cette évolution tout en garantissant une relative stabilité des charges d'intérêt (panneau D). Une

Graphique 4. **Le secteur immobilier est affaibli mais les taux de défaut restent faibles**



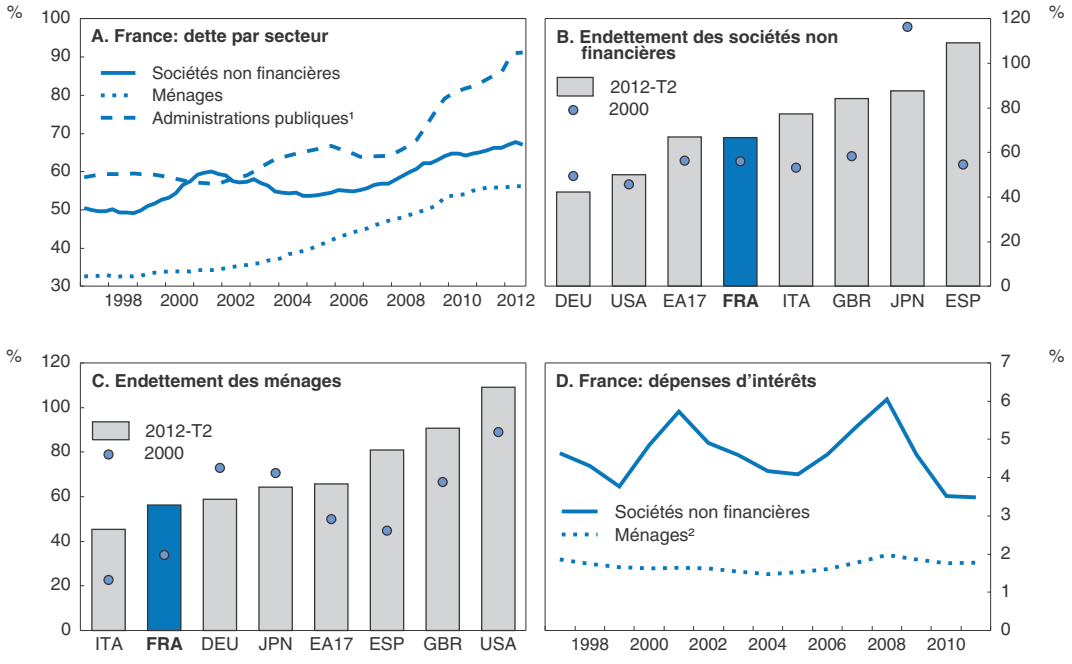

1. Taux de croissance en glissement annuel ; moyenne mobile sur 6 mois pour les permis de construire.
2. En pourcentage de l'encours total par secteur.

*Source :* OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92 ; INSEE ; Banque de France.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788246

Graphique 5. **L'endettement des agents privés s'est accru fortement à partir d'un faible niveau**

En pourcentage du PIB




1. Définition de Maastricht.
2. Intérêts versés par les ménages, hors entrepreneurs individuels et hors correction pour les SIFIM (Services d'intermédiation financière indirectement mesurés).

*Source :* INSEE ; BCE et banques centrales nationales.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788265

remontée des taux de financement pèserait certes sur l'investissement privé mais peu sur la capacité des ménages à rembourser leurs emprunts car ils se financent essentiellement à taux fixe. Elle pèserait sur la demande de nouveaux crédits, pouvant conduire à une baisse des taux d'endettement. Cependant, une remontée des taux pourrait dégrader le bilan des banques compte tenu de leur activité de transformation.

## Les banques françaises ont plutôt bien résisté mais présentent certaines vulnérabilités

Les banques françaises ont été particulièrement affectées par le net repli des créances transnationales en 2011. Bien qu'en net recul jusqu'en 2011, leur exposition aux dettes des pays d'Europe du Sud, et notamment l'Italie, reste importante (tableau 2). La gestion des plans de restructuration de Dexia et la quasi-faillite du Crédit immobilier de France (CIF) ont constitué les principales difficultés d'un secteur bancaire qui a par ailleurs relativement bien résisté à la crise. Au total, l'État français a octroyé environ 4 points de PIB de garantie à des organismes financiers privés. Depuis fin 2007, les cinq principales banques françaises, qui détiennent environ 80 % de l'ensemble des actifs bancaires, ont renforcé substantiellement leurs fonds propres (graphique 6, panneau A). Mi-2012, elles respectaient largement l'objectif de 9 % (norme Bâle 2.5) pour le ratio « Core Tier 1 » (relativement aux actifs pondérés par les risques) fixé par l'Autorité bancaire européenne (ABE), et ont bénéficié de l'accalmie des tensions dans la zone euro (panneau B). Elles envisagent d'atteindre les objectifs de ratios de fonds propres selon la définition stricte de

Tableau 2. **Créances des banques vis-à-vis d'une sélection de pays périphériques de l'UE**

**A. Exposition envers les pays périphériques de l'UE selon la nationalité des banques**[1] (fin 2012-T3, en pourcentage du PIB)

| Exposition envers : | Type d'exposition | Nationalité des banques | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | FRA | DEU | ESP | ITA | GBR | JPN | USA |
| Total | **Créances totales** | 19.4 | 10.9 | 8.3 | 1.8 | 10.9 | 1.4 | 0.9 |
| | Secteur public | 2.8 | 2.3 | 1.3 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.1 |
| | Banques | 2.5 | 2.5 | 0.6 | 0.4 | 1.2 | 0.1 | 0.3 |
| | Privé non bancaire | 14.1 | 6.1 | 6.4 | 1.1 | 9.2 | 0.7 | 0.5 |
| Grèce | Créances totales | 1.2 | 0.2 | 0.1 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | 0.0 |
| Irlande | Créances totales | 1.1 | 2.5 | 0.5 | 0.5 | 4.9 | 0.4 | 0.3 |
| Portugal | Créances totales | 0.7 | 0.7 | 5.5 | 0.1 | 0.7 | 0.0 | 0.0 |
| Espagne | Créances totales | 4.1 | 3.7 | - | 1.1 | 3.2 | 0.4 | 0.3 |
| Italie | Créances totales | 12.4 | 3.8 | 2.3 | - | 1.9 | 0.6 | 0.3 |

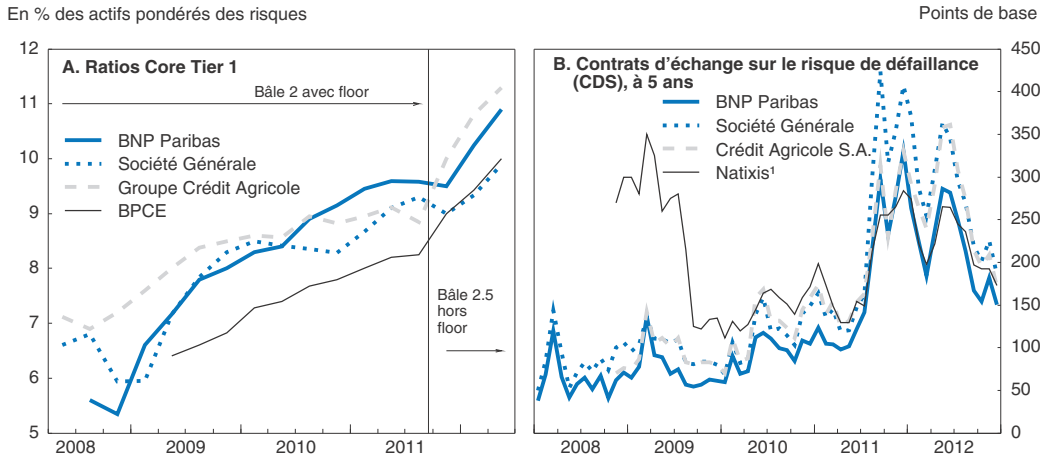
**B. Créances totales des banques françaises vis-à-vis des pays périphériques de l'UE** (en pourcentage du PIB)

| | Fin 2007 | Fin 2009 | Fin 2011 | 2012-T3 |
|---|---|---|---|---|
| Grèce | 2.3 | 2.8 | 1.6 | 1.2 |
| Irlande | 3.4 | 1.9 | 1.0 | 1.1 |
| Portugal | 1.2 | 1.6 | 0.8 | 0.7 |
| Espagne | 6.8 | 7.5 | 4.2 | 4.1 |
| Italie | 17.3 | 18.1 | 12.3 | 12.4 |
| Total | 31.0 | 32.0 | 20.0 | 19.4 |

1. Les expositions des banques à leur propre pays ne sont pas incluses.
*Source :* BRI.

**Comment lire ce tableau :** Les banques italiennes, par exemple, détenaient au troisième trimestre 2012 des créances sur l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal représentant 1.8 % du PIB italien dont 1.1 % pour l'Espagne.

Graphique 6. **La capitalisation des banques françaises s'est accrue et les tensions ont diminué**




1. Banque de financement et d'investissement du Groupe BPCE.
*Source : Base de données Datastream* et communications aux autorités financières.

**Comment lire ce graphique :** Panneau A – Le ratio rapporte au numérateur les fonds propres et au dénominateur les actifs pondérés du risque. Les fonds propres retenus ici sont les fonds propres durs (Core TIer 1, essentiellement le capital apporté par les actionnaires) selon les règles en vigueur au comité de Bâle. Le principe de la pondération des actifs vise à donner un poids plus important aux actifs risqués. Panneau B – Le CDS est un contrat d'assurance contre le risque de défaillance. Lorsqu'il vaut 100 points de base pour une entité donnée, cela signifie qu'il faut débourser EUR 10 000 par an pour assurer un montant de sa dette d'EUR 1 million.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788284

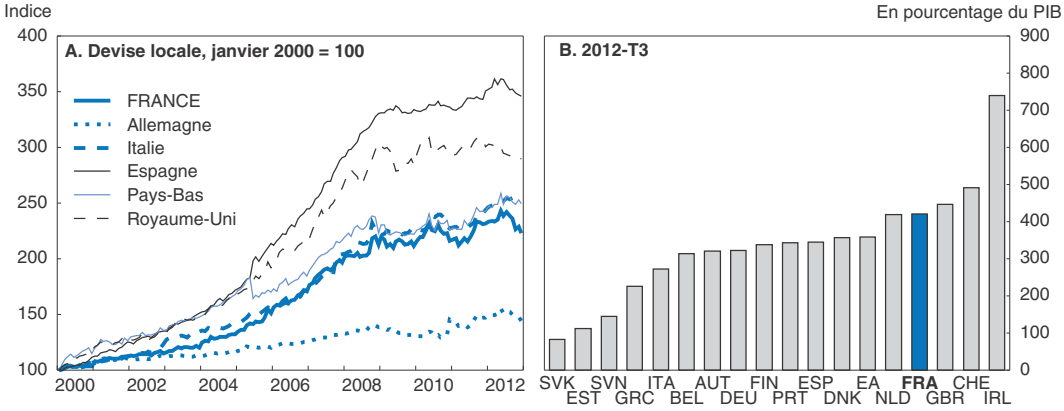
Bâle III, compris entre 9 et 10 %, dès fin 2013. Une faiblesse évidente de cette pondération des risques, définie au niveau international, est d'accorder un poids nul aux dettes souveraines et notamment à celles émises par des pays de la zone euro en proie à de fortes tensions.

Les banques françaises sont très implantées internationalement et ont en moyenne une taille de bilan plus élevée qu'ailleurs en Europe, même si l'expansion des bilans bancaires a été une tendance générale dans les années 2000 (graphique 7). Le ratio de levier moyen, mesurant l'ensemble des actifs non pondérés par les risques rapporté aux fonds propres « Core Tier 1 », est plus élevé que dans les autres pays européens à l'exception de la Grèce (OCDE, 2012a). Or, cet indicateur semble constituer un meilleur instrument de prévision des risques de défaillance que le ratio de capital pondéré par le risque (Blundell-Wignall et al., 2010 ; Haldane et Madouros, 2012). Ce type d'analyses connaît cependant une limite inévitable (« loi de Goodhart ») : les différents ratios dépendent de la réglementation en place (biais d'endogénéité) et les propriétés statistiques mises en évidence peuvent être affaiblies par un changement réglementaire.

En outre, en France plus qu'ailleurs, les banques restent très dépendantes du financement sur les marchés financiers ; refinancer le montant élevé de leurs dettes arrivant à maturité en 2013 et 2014 (soit EUR 131 milliards) pourrait être difficile (FMI, 2012). Au total, des poches de vulnérabilité subsistent en particulier concernant le risque de liquidité (FMI, 2012). L'importance des fonds communs de placement et de l'épargne défiscalisée concurrencent les dépôts bancaires (Artus, 2012). En incluant l'épargne bilancielle, plus des deux tiers du patrimoine financier des ménages (représentant au total environ 150 % du PIB) bénéficient de mesures de défiscalisation,

Graphique 7. **La taille du bilan des institutions monétaires et financières est élevée en France**

Actifs totaux




*Source :* BCE et banques centrales nationales.

**Comment lire ce graphique :** Lorsque l'indicateur vaut 300, cela signifie que les actifs totaux des banques d'un pays donné en % du PIB de ce pays ont triplé entre janvier 2000 et septembre 2012.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932788303*

lucratives pour les groupes financiers mais faussant fortement l'allocation du capital en plus de leurs coûts pour les finances publiques. Ces dispositifs encouragent un comportement averse au risque dans les choix d'investissement des ménages, ce qui nuit au financement de l'entrepreneuriat. Cependant, la principale source de préoccupation reste probablement liée à la forte intrication des risques bancaires et souverains et à la possibilité d'une dégradation prolongée de l'environnement macroéconomique dans la zone euro.

Selon l'évaluation en profondeur du système financier français conduite récemment par le FMI (FMI, 2012), la supervision est de haut niveau. Le FMI relève cependant que, tout en favorisant l'échange d'informations, la présence sans droit de vote d'un représentant du Trésor aux Collèges des autorités de supervision pourrait représenter un conflit d'intérêt et nuire à l'indépendance *de jure* des autorités de supervision. De plus, la France est en retard par rapport à de nombreux pays en termes de publication de données détaillées et comparables entre institutions financières.

Le gouvernement a proposé une réforme bancaire dont l'un des objectifs vise à séparer, à partir de 2015, les activités sans lien avec le service au client de celles qui financent « utilement » l'économie. Cet aspect de la réforme serait d'une ampleur limitée afin de préserver l'essentiel du modèle de banque universelle, qui selon les autorités et le FMI a fait la preuve de sa résilience. En conséquence, son coût pour les banques françaises sera lui-aussi limité. La réforme vise d'une part à interdire les activités les plus spéculatives, comme les transactions à haute fréquence et la spéculation sur les matières premières agricoles, et à séparer les activités de négociation pour compte propre sans lien avec le service au client. En revanche, en retrait relativement au rapport Liikanen, la réforme ne prévoit pas d'obliger les banques à isoler les activités de tenue de marché fortement imbriquées avec la négociation pour compte propre mais qui sont aussi partie intégrante des services à la clientèle et de la gestion de la dette publique. L'étanchéité de la séparation est un enjeu important.

Le projet de loi comprend aussi un volet bienvenu sur la résolution des crises bancaires. La gestion des faillites avait été identifiée comme le point faible de la réglementation prudentielle en France (Ahrend et al., 2009), et l'absence de dispositif de résolution des faillites a compliqué la gestion du cas du CIF. Considérant qu'il s'agit d'un élément-clé pour rétablir la confiance dans la zone euro, le gouvernement soutient fortement dans les discussions européennes le projet d'union bancaire dans ses trois volets de surveillance intégrée, de mutualisation de la résolution des crises bancaires et de garantie des dépôts. Le projet de loi français prévoit le renforcement des pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel (la révocation des dirigeants, la nomination d'un administrateur provisoire, le transfert d'actifs à d'autres banques en cas de problèmes graves et la possibilité d'imputer les pertes sur les actionnaires et les créanciers juniors) et l'instauration d'une « solidarité financière » entre banques par la mobilisation du Fonds de garantie des dépôts qui devient le fonds de résolution français (Michel, 2012). Enfin, le projet de loi souhaite renforcer également la surveillance macroprudentielle en confiant des pouvoirs juridiquement contraignants (notamment la fixation de coussins en capital supplémentaires contracycliques) à l'Autorité de contrôle prudentiel.

Encadré 1. **Recommandations pour améliorer le système financier**

- Continuer à encourager les banques à renforcer leurs fonds propres.
- Supprimer progressivement les nombreuses niches inefficientes sur la fiscalité de l'épargne (voir aussi l'encadré 4).
- Améliorer la transparence en publiant des données facilement accessibles et comparables entre institutions financières.

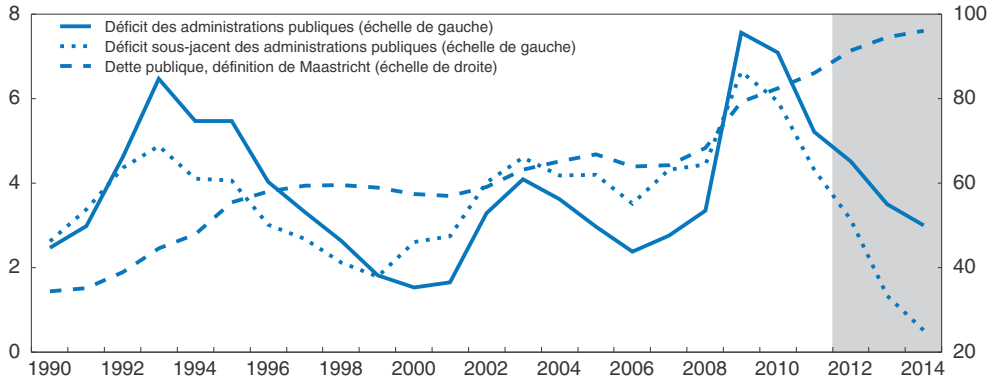
## La réduction du poids des dépenses publiques doit être résolument engagée

Depuis la fin des années 70, le budget des administrations publiques a toujours été déficitaire, entraînant une augmentation tendancielle du ratio de la dette publique au PIB (graphique 8). La principale source du déséquilibre budgétaire a été la forte hausse des dépenses publiques, et principalement celles de retraites et de soins de santé (graphique 9). En 2011, la France avait le deuxième ratio de dépenses publiques le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. La part de l'emploi public dans l'emploi total atteignait 23 %, un ratio plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE à l'exception des pays nordiques. La forte pression fiscale qui en résulte comporte des éléments distorsifs qui pèsent lourdement sur l'économie. L'assainissement des finances publiques doit donc, sans nuire à l'équité, passer par une baisse du ratio de dépenses permettant à moyen terme de réduire les prélèvements, condition essentielle pour améliorer la compétitivité des entreprises.

La réalisation des objectifs budgétaires au cours des trois dernières années a renforcé la crédibilité de la France, ainsi que l'illustre la faiblesse des taux d'intérêt des emprunts d'Etat. D'après la loi de programmation budgétaire pluriannuelle 2012-17, le déficit devrait être ramené à 3 % du PIB en 2013 et 2.2 % en 2014, avant de s'établir à 0.3 % en 2017. Selon les projections de l'OCDE, le ratio dette publique/PIB (définition de Maastricht) sera passé de 57 % en 2001 à 91 % en 2012, avant d'atteindre un niveau proche de 96 % en 2014 (graphique 8). Réduire nettement ce ratio d'endettement est essentiel pour assurer la stabilité macroéconomique et favoriser la croissance de long terme (Égert, 2012).

Graphique 8. **Déficit et dette publics, 1990-2014**

En pourcentage du PIB

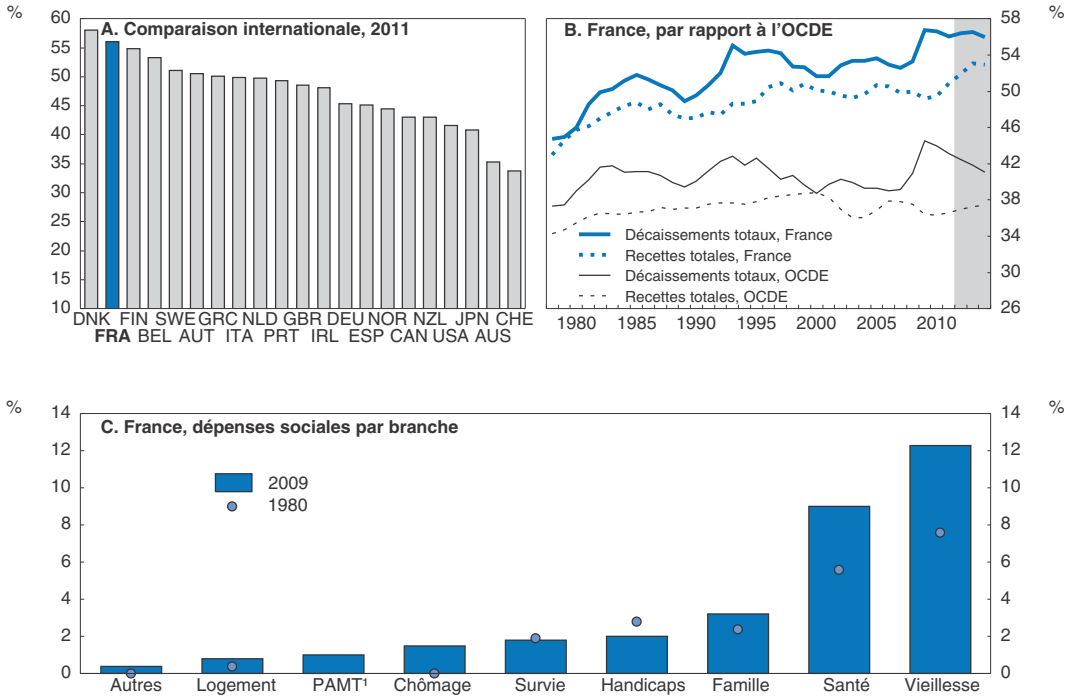



*Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE,* n° 92.

**Comment lire ce graphique :** Le solde financier sous-jacent des administrations publiques désigne le solde financier des administrations publiques net de l'effet des variations cycliques, dû notamment aux stabilisateurs automatiques. Le solde sous-jacent représente en principe l'incidence des politiques budgétaires discrétionnaires. Par exemple, une augmentation d'un point de pourcentage du déficit sous-jacent correspond à un assouplissement budgétaire discrétionnaire d'un point de PIB.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788322

Graphique 9. **Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB en France et dans d'autres pays de l'OCDE**




1. Politiques actives du marché du travail.

*Source :* OCDE, *Bases de données des Statistiques des dépenses sociales* et des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788341

La stratégie du gouvernement consiste à combiner des hausses d'impôt concentrées sur 2012-13, qui ciblent principalement les grandes entreprises et les ménages aisés de façon à minimiser leur impact sur l'activité, et un effort en dépenses montant en puissance à moyen terme. D'après la loi de programmation budgétaire pluriannuelle 2012-17 ajustée pour tenir compte du *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* (voir ci-après), le ratio de recettes fiscales rapportées au PIB passerait de 44.9 % en 2012 à 46.3 % en 2013 et commencerait à diminuer en 2015. Le ratio de dépenses publiques serait stabilisé en 2013 au même niveau qu'en 2011 et 2012, soit 56.3 %. Il diminuerait ensuite progressivement pour s'établir à 53.1 % en 2017. Toutefois, les mesures précises de réduction des dépenses ne sont pas encore arrêtées.

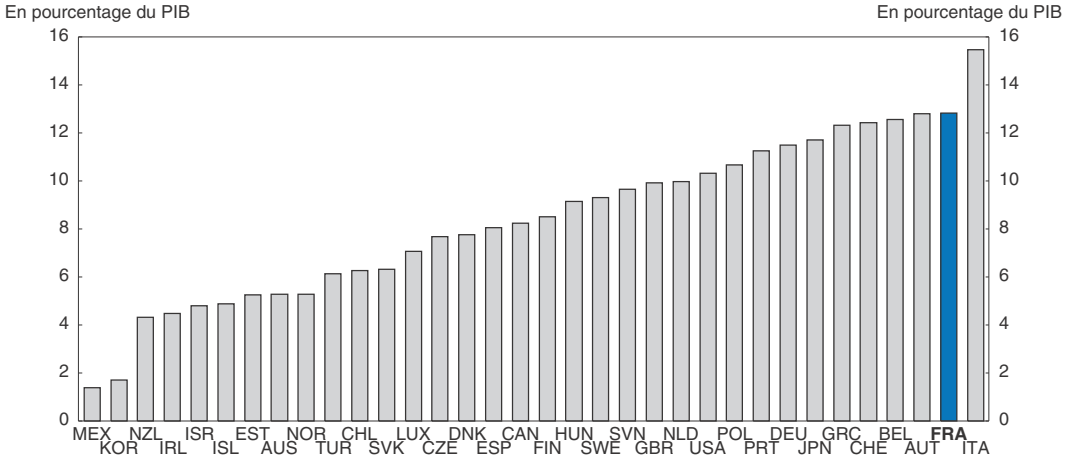
Cette approche se justifie par l'ampleur des multiplicateurs respectifs des recettes et des dépenses. D'après les estimations économétriques, les multiplicateurs de dépenses sont en moyenne plus élevés à court terme que les multiplicateurs de recettes (tableau 3). Des hausses d'impôts peuvent aussi présenter l'avantage à court terme, relativement aux baisses des dépenses, de susciter de moindres résistances sociales à même de perturber les marchés de capitaux. Mais, à moyen terme, les réductions de dépenses sont jugées moins préjudiciables à la croissance que les hausses d'impôts, peut-être parce qu'elles traduisent un engagement plus fort et durable (Alesina et al., 2012 ; Molnár, 2012). Compte tenu des niveaux déjà élevés des prélèvements en France, faire reposer une part importante de l'assainissement des finances publiques sur les hausses d'impôts est donc risqué à moyen terme.

Tableau 3. **Estimations des multiplicateurs budgétaires de court terme pour la France**

| | |
|---|---|
| Biau et Girard (2005) | Le multiplicateur fiscal est de -0.1, tandis que le multiplicateur des dépenses s'établit à 1.4. |
| OCDE (2010a) | Les multiplicateurs à court terme de l'investissement public, de la consommation publique et des transferts publics aux ménages s'établissent respectivement à 1.0, 0.8 et 0.6. Les multiplicateurs à court terme des impôts indirects et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont de -0.3 et -0.6. |
| Créel et al. (2011) | Les multiplicateurs sont proches de 1.0 tant pour les coupes dans les dépenses que pour les hausses d'impôts, mais légèrement supérieurs en phase de repli de l'activité économique. |
| Barrell et al. (2012) | Les multiplicateurs de la consommation publique et des transferts publics aux ménages sont de 0.7 et 0.3, tandis que les multiplicateurs des impôts indirects et des impôts directs s'établissent à -0.3 et -0.1. |
| Batini et al. (2012) | Les multiplicateurs fiscaux sont proches de zéro, voire positifs, à un horizon d'un an. Le multiplicateur des dépenses est de l'ordre de 2 pendant les récessions. |

Il est possible de réduire sensiblement les dépenses publiques. Premièrement, les dépenses de retraite sont parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE (graphique 10). La trajectoire prévue du déficit du système de retraite nécessite de prendre rapidement des décisions difficiles afin de limiter les dépenses à court/moyen terme. De plus, le taux réduit de la contribution sociale généralisée (CSG) et l'exemption des cotisations d'assurance maladie dont bénéficient les retraités sur leurs pensions devraient être supprimés, ainsi que leur traitement fiscal favorable au regard des impôts locaux et des plus-values immobilières, même si cela peut nécessiter de relever le minimum vieillesse. Des économies peuvent aussi être réalisées dans le régime des salariés des entreprises publiques, dont les retraites sont plus élevées que celles du secteur privé. Concernant le régime des fonctionnaires, les règles de calculs des pensions sont tellement différentes de celles qui s'appliquent au secteur privé qu'il est difficile d'avoir une appréciation d'ensemble sur le niveau de générosité relative. Même si le niveau des pensions peut être

Graphique 10. **Dépenses de retraite des régimes publics et privés**




*Source :* OCDE (2011), *Panorama des pensions 2011*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788360

vu comme partie intégrante de la rémunération globale, les régimes spéciaux (y compris celui des fonctionnaires) non seulement rendent l'ensemble du système de retraite opaque et sans doute peu équitable, mais ils freinent aussi la mobilité entre secteurs soumis à des régimes différents et compliquent l'ouverture à la concurrence des entreprises publiques.

En outre, le régime de pensions de réversion semble généreux car le niveau de pension ne prend pas en compte au niveau individuel le coût d'une telle assurance décès, induisant une redistribution en faveur des couples mariés, en particulier ceux susceptibles de bénéficier d'une retraite élevée. Les salariés devraient pouvoir opter, comme en Suède par exemple, pour une pension au conjoint survivant en contrepartie d'une cotisation supplémentaire (ou d'une pension moindre). Il est également possible de réaliser davantage d'économies en supprimant les dispositifs implicites de retraite anticipée et en réformant l'indemnisation du chômage (cf. infra).

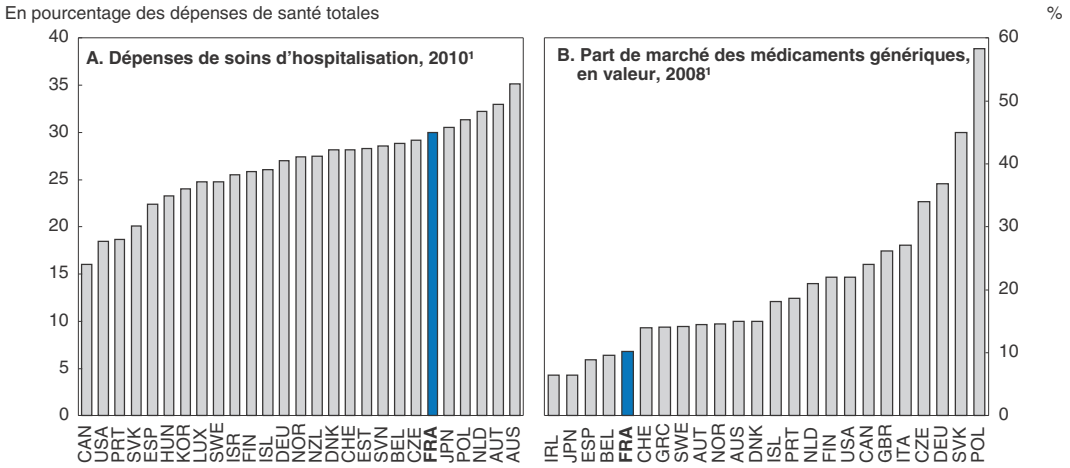
Qu'il s'agisse de dispositifs existants ou proposés, les postes de dépenses publiques, à tous les niveaux de l'administration, devraient faire l'objet d'une analyse d'efficience approfondie en vue d'éliminer progressivement ou de renoncer à ceux qui s'avèrent inefficaces, mal ciblés ou pouvant créer des distorsions peu justifiables. Par exemple, les coûts de collecte des impôts mesurés en pourcentage des recettes recouvrées sont trois fois plus importants qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2011a). Une amélioration de l'efficience de la collecte des impôts conjuguée à une simplification d'un code des impôts complexe et changeant fréquemment pourrait permettre de réaliser des économies de l'ordre de 0.3 point de PIB. Les aides à des secteurs spécifiques, aux PME et aux associations entre autres devraient faire l'objet d'un réexamen particulièrement attentif. Par ailleurs, le système de formation professionnelle des adultes, qui absorbe 1.5 % du PIB, bénéficie peu à ceux qui en ont le plus besoin (les titulaires de contrats temporaires et les peu qualifiés) et délivre souvent des formations de mauvaise qualité (CESE, 2011). Ses coûts pourraient être sensiblement réduits et son efficacité nettement améliorée dans le cadre de la réforme envisagée mi-2013. Le gouvernement a lancé fin 2012 un plan de « Modernisation de l'action publique » qui vise, pour l'ensemble des administrations publiques, à identifier les réformes nécessaires au respect des objectifs budgétaires pour 2012-17.

Simplifier la structure des administrations infranationales, notamment en fusionnant les plus petites des 36 700 communes et en supprimant les départements, engendrerait des économies d'échelle substantielles. En moyenne, une commune française compte environ 1 800 habitants contre 5 500 pour l'Union européenne et 55 000 au Danemark. L'intercommunalité, qui aurait dû permettre de rationaliser les dépenses entre communes, est venue dans les faits surtout ajouter un niveau supplémentaire à une organisation territoriale déjà complexe. La pression actuelle à la baisse des dotations aux communes est de nature à encourager la mutualisation des services et de dégager ainsi des économies. Spécificité française (Bach, 2012), le cumul fréquent entre un mandat national et un mandat exécutif local, que le gouvernement entend interdire en dépit de fortes résistances, représente un obstacle à la réforme profonde de l'organisation territoriale et, au-delà, au bon fonctionnement des institutions (Cahuc et Zylberberg, 2009 ; Commission Jospin en 2012). Des économies supplémentaires sont atteignables en renforçant les incitations des collectivités territoriales à mieux maîtriser leurs dépenses. Premièrement, les recettes fiscales pré-affectées de l'administration centrale (taxes d'accise et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques notamment) devraient être transformées en transferts prédéterminés, étant donné que toute recette fiscale inattendue a tendance à être dépensée. Deuxièmement, les dotations de l'administration centrale, qui représentent environ la moitié des recettes des collectivités territoriales, pourraient être réduites lorsque les gains de productivité réalisables, déterminés sur la base d'analyses comparatives, sont importants (OCDE, 2011b).

La France étant dotée d'infrastructures de réseau et de transport bien développées, certains investissements supplémentaires ont probablement un rendement relativement faible. Certaines lignes de train à grande vitesse (TGV) ne seront sans doute jamais rentables, et des projets prestigieux, notamment la construction du nouveau siège du ministère de la Défense (Furuto, 2012), de stades et d'aéroports régionaux, risquent de représenter une charge pour les générations futures. De même, certaines dépenses d'investissement au niveau local n'auront qu'un effet négligeable sur la croissance future. Par conséquent, la rentabilité des projets d'investissement public devrait être évaluée avec soin. La nouvelle mission d'évaluation de l'ensemble des projets d'investissements publics au-delà d'un certain seuil, confiée au Commissariat général à l'investissement, est donc bienvenue.

Les dépenses publiques de santé pourraient être réduites de 1.3 point de PIB environ sans nuire à la qualité des soins, selon l'analyse transversale de l'OCDE (OCDE, 2012b). L'intensification du recours à l'ambulatoire réduirait les coûts de l'hospitalisation. De plus, la convergence des tarifs des hôpitaux et ceux des cliniques, si elle avait été poursuivie, aurait pu générer une économie de l'ordre de 0.4 % du PIB (Cour des comptes, 2011), le paiement à l'acte permettant de prendre en compte l'hétérogénéité des cas traités. Il serait possible de réduire le coût et la surconsommation de médicaments en France *i*) en réduisant de manière systématique les remboursements en cas de faible valeur thérapeutique, *ii*) en ne remboursant que le prix des génériques qui restent insuffisamment utilisés (graphique 11), et *iii*) en relevant le ticket modérateur de façon modulée en fonction des ressources.

Graphique 11. **Les dépenses de santé peuvent être rationalisées en France**




1. Ou année la plus proche.

*Source : Base de données de l'OCDE sur la santé 2012* et OCDE (2010), *Optimiser les dépenses de santé.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788379

## Le renforcement du cadre budgétaire est bienvenu

Les règles budgétaires existantes, décrites dans la précédente *Étude* (OCDE, 2011b), ont été maintenues voire renforcées dans le budget 2013. Au niveau de l'État, les normes de croissance zéro des dépenses en valeur (hors charges d'intérêts sur la dette publique et retraites des fonctionnaires) et en volume ont été conservées pour 2013, 2014 et 2015. La gestion de l'objectif national de dépenses de l'assurance-maladie (ONDAM) s'est également améliorée ces deux dernières années, grâce à la mise en place d'un comité qui surveille l'exécution des dépenses et repère les dépassements, et au renforcement du dispositif d'alerte en cas de dérapage. Le gel des transferts de l'État aux collectivités territoriales est reconduit en 2013, et de légères réductions en valeur sont prévues à compter de 2014. Enfin, les dépenses fiscales ne seront votées que pour une durée limitée. La loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017 impose également au gouvernement d'évaluer systématiquement chaque année l'efficacité de 20 % de l'ensemble des niches et d'en transmettre les résultats au Parlement. Il importe que ces évaluations soient faites par une institution indépendante.

Le cadre budgétaire général a été modifié conformément au Pacte budgétaire européen. Les budgets annuels et pluriannuels seront élaborés à partir d'une trajectoire cible de solde structurel des administrations publiques. Même si le calcul des ajustements cycliques peut être complexe, cela devrait considérablement atténuer la procyclicité de la politique budgétaire. La trajectoire de finances publiques de l'ensemble des administrations publiques sera votée par le Parlement préalablement aux budgets de l'État et de la sécurité sociale, ce qui améliorera la cohérence d'ensemble en enlevant toute pertinence aux transferts de déficit d'un secteur à un autre.

Un Haut Conseil des finances publiques a été créé en janvier 2013. Les membres de la Cour des comptes y joueront un rôle éminent, ce qui est un gage d'indépendance. Ce Haut Conseil évaluera les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux budgets et aux programmes de stabilité. Les gouvernements successifs ont de fait souvent eu recours à des hypothèses de croissance excessivement optimistes (OCDE, 2011b). Le Haut Conseil jugera également de la cohérence des budgets annuels avec les trajectoires pluriannuelles

de solde structurel votées précédemment par le Parlement. Cette appréciation fera partie des éléments utilisés par le Conseil constitutionnel lorsqu'il se prononcera sur la sincérité du budget, et en cas de contradiction majeure, il pourrait invalider le projet de budget. La réussite de ce nouveau cadre institutionnel dépendra du poids qui sera accordé aux appréciations du Haut Conseil. Mais jusqu'ici, les choses évoluent dans le sens des recommandations formulées dans la précédente *Étude* (OCDE, 2011b).

Encadré 2. **Recommandations relatives à la gestion des finances publiques**

- Permettre aux stabilisateurs économiques de jouer en 2013-14.
- Effectuer une analyse systématique de l'efficience des postes de dépenses existants ou proposés, y compris les subventions publiques aux entreprises, et supprimer progressivement ou rejeter celles qui se révèlent être peu rentables, mal ciblées ou sources de distorsions.
- Ajuster rapidement les paramètres du système de retraite afin d'en limiter les dépenses à court/moyen terme. Mettre fin aux régimes spéciaux de retraite. Modifier le système actuel de pension de réversion en offrant la possibilité d'opter pour les pensions de réversion, dont le coût serait individualisé et intégré dans le montant des cotisations ou de la pension.
- Fusionner les plus petites communes et supprimer les départements. Transformer les recettes fiscales préaffectées en dotations budgétaires.
- Rationaliser les soins hospitaliers, notamment en recourant davantage aux traitements ambulatoires. Réduire les dépenses de médicaments en ne remboursant que le prix des génériques, et en continuant à mettre l'accent sur les produits dont le bénéfice thérapeutique est incontesté.
- Suivre les recommandations du nouveau Haut Conseil des finances publiques. Confier à une institution indépendante la responsabilité d'évaluer systématiquement le coût et l'efficacité des dépenses fiscales pour pouvoir supprimer celles qui sont peu efficientes.

## Améliorer l'équité et l'efficience du système de prélèvements et de transferts

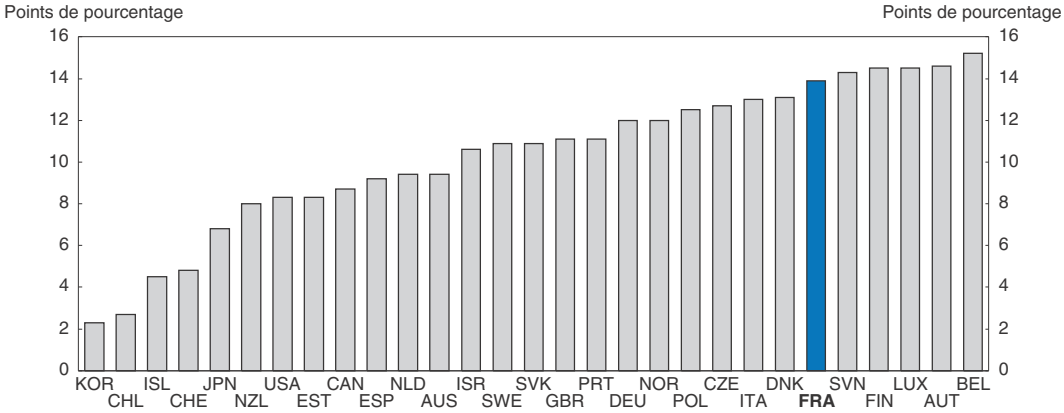
### *Les inégalités de revenu sont relativement faibles et assez stables grâce à une forte redistribution*

La France est l'un des rares pays de l'OCDE où les inégalités de revenu après impôts et transferts sont restées globalement inchangées entre 1985 et 2008 (graphique 1, panneau B). Bien que les disparités de revenu avant impôts et transferts des ménages soient parmi les plus fortes de la zone OCDE, principalement en raison du faible taux d'emploi, les prélèvements et transferts en espèces atténuent davantage ces inégalités que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 12). Après redistribution, les inégalités sont plutôt faibles en comparaison internationale. Les prestations représentent les deux tiers de la redistribution des revenus, le dernier tiers provenant de la fiscalité (Duval et al., 2012).

Une certaine progressivité est souhaitable pour résorber les inégalités de revenu. Cependant, si l'on veut éviter que le système fiscal affecte les incitations à travailler, épargner et investir, il doit être stable, simple et neutre autant que possible (Mirrlees Review, 2011). Or, le système fiscal français est source de fortes distorsions affectant les décisions des agents économiques. Se rapprocher de la neutralité contribuerait aussi à atténuer la complexité, ce qui réduirait les possibilités d'optimisation et d'évasion fiscales.

Graphique 12. **La redistribution est forte en France**[1]

Fin des années 2000




1. Coefficient de Gini avant impôts et transferts moins coefficient de Gini après impôts et transferts.
*Source :* OCDE, *Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.*

**Comment lire ce graphique :** Ce graphique illustre la différence absolue entre le coefficient de Gini avant prélèvements et transferts en espèces, et le coefficient de Gini après prélèvements et transferts en espèces. Plus cette différence est élevée, plus l'effet de redistribution dû au système de prélèvements et de transferts est important. Par exemple, les 14 points indiqués pour la France signifient que les prélèvements et transferts réduisent le coefficient de Gini de 43 % à 29 %.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788398

La stabilité ferait baisser les coûts de discipline fiscale (*tax compliance*). La non-neutralité est néanmoins souhaitable en présence d'externalités, comme celles engendrées par la pollution environnementale ou l'innovation.

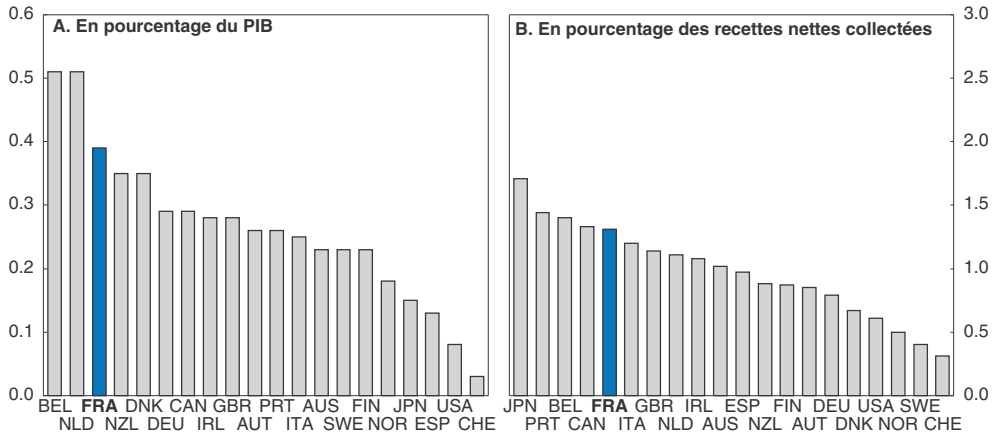
### *Simplifier le système fiscal et en assurer une meilleure prévisibilité permettraient d'améliorer les performances économiques*

La fiscalité française est très complexe et comprend un grand nombre de déductions, de crédits et d'exemptions. De nouvelles dépenses fiscales sont fréquemment créées et celles existantes sont souvent modifiées. Cette complexité est coûteuse pour les agents économiques (*tax compliance*) et encourage certains groupes d'intérêts catégoriels à faire pression pour bénéficier eux-aussi de nouvelles rentes, ce qui peut engendrer d'importantes distorsions. Les coûts élevés du recouvrement de l'impôt (graphique 13) reflètent cette complexité.

### *Les taux marginaux d'imposition sur le travail sont élevés*

L'action des gouvernements successifs a permis d'abaisser le coin fiscal sur les bas salaires. S'élevant à plus de 40 % des coûts de main-d'œuvre au niveau du salaire médian, il reste cependant l'un des plus élevés de la zone OCDE, ce qui réduit à la fois la demande et l'offre de travail pour les salariés concernés (graphique 14). Le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (au cœur du Pacte de compétitivité) constitue une avancée importante et reviendra à une baisse de plus de 4 % en moyenne du coût du travail pour les salariés rémunérés jusqu'à 2.5 SMIC. Les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) sont élevés en raison du poids des cotisations sociales et de la réduction ou de la suppression des allocations chômage et d'autres prestations sous condition de ressources lorsque les revenus du travail s'accroissent.

Graphique 13. **Coûts d'administration de l'impôt, 2009**

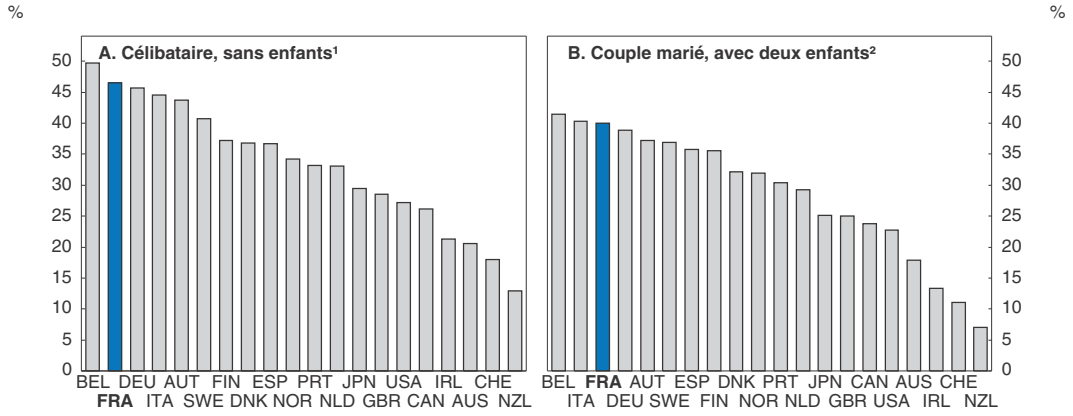



*Source :* OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788417

Graphique 14. **Le coin fiscal sur le travail est élevé en France, 2011**

En pourcentage des coûts de main-d'œuvre




1. Évalué à 67 % du salaire du travailleur moyen.
2. Pour un couple dont le premier et deuxième apporteur de revenu sont rémunérés, respectivement, à hauteur de 100 % et de 33 % du salaire du travailleur moyen.

*Source :* OCDE, *Les impôts sur les salaires 2011*, Éditions OCDE.

**Comment lire ce graphique :** Le coin fiscal est la différence entre le salaire super brut (y compris les cotisations salariales et patronales de sécurité sociale) et la rémunération nette après impôts dont dispose le salarié. Par exemple, un célibataire sans enfants perçoit une rémunération nette inférieure de 45 % à son salaire super brut.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788436

Les deux principaux instruments utilisés pour compenser l'impact de la suppression des prestations pour les ménages à faible revenu sont la prime pour l'emploi (PPE) et le volet activité du revenu de solidarité active, RSA (complément au RSA socle versé aux actifs percevant des revenus modestes). Ces deux instruments sont différents en termes de fréquence de paiement, de conditions de ressources et de prise en compte des revenus des autres membres du foyer, ce qui réduit la transparence et l'impact incitatif de ces dispositifs. Par conséquent, ils devraient être fusionnés. Le gouvernement a annoncé dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté (encadré 3) qu'il mettrait en œuvre une meilleure articulation entre le RSA et la PPE.

### Encadré 3. **Le programme de réduction de la pauvreté du gouvernement français**

En janvier 2013, le gouvernement a rendu public son plan de réduction de la pauvreté (Bureau du Premier ministre, 2013). Les mesures suivantes concernent les transferts publics et les jeunes :

- augmentation réelle cumulée de 10 % du RSA socle sur la période 2013-2017 ;
- réforme du RSA liée à celle de la prime pour l'emploi (PPE) ;
- mesures destinées à faciliter l'accès des familles modestes aux structures publiques de garde d'enfants ;
- hausse, sous condition de ressources, des allocations destinées aux parents isolés et aux familles de trois enfants ou plus ;
- extension du RSA socle aux jeunes ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET), âgés de 18 à 25 ans et en situation très précaire, sous réserve qu'ils participent à des programmes d'activation.

Dans d'autres domaines, les principaux changements proposés visent à :

étendre le régime minimum d'assurance maladie à 750 000 personnes supplémentaires ;

- augmenter les investissements dans le logement et améliorer l'accès à celui-ci. Une première mesure vise à accroître l'offre de places en hébergement d'urgence d'au moins 9 000 unités ;
- porter à 12 mois la durée moyenne des contrats aidés ;
- créer une liste positive des débiteurs pour réduire le surendettement des ménages. Créer un nouvel organisme, l'Observatoire de l'inclusion bancaire, qui sera chargé d'évaluer la manière dont les différentes banques traitent leurs clients qui ont des difficultés financières, et de rendre public le résultat de ses travaux.

*Source :* Bureau du Premier ministre (2013), *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, janvier.

L'assiette de l'impôt sur le revenu (IR) est étroite en raison de nombreuses niches, qui doivent être réduites. De plus le gouvernement avait introduit dans le projet de budget 2013 une tranche temporaire de 75 % applicable aux revenus annuels supérieurs à EUR 1 million. Au-delà de l'effet négatif sur la capacité de la France à attirer des activités innovantes et à forte valeur ajoutée, elle n'aurait dégagé que des recettes faibles (0.02 % du PIB), voire nulles en suscitant l'émigration de certains contribuables très mobiles internationalement. Cette disposition a été invalidée par le Conseil constitutionnel fin 2012 parce qu'elle ne s'appliquait pas au niveau du foyer fiscal.

### *Les incitations à travailler sont atténuées, surtout pour les seniors et les femmes*

Les dispositifs explicites de préretraites ont été progressivement éliminés, permettant ainsi d'augmenter sensiblement le taux d'activité des seniors (OCDE, 2011b). Le système de prestations intègre encore des dispositions pouvant réduire l'offre de travail des seniors. En premier lieu, les travailleurs de 50 ans et plus qui ont acquis suffisamment de droits peuvent bénéficier des allocations de chômage pendant trois ans au lieu de deux en général. En second lieu, les chômeurs qui n'ont plus droit aux allocations de chômage ont accès, sous certaines conditions d'activité passée et de ressources, à l'allocation de solidarité spécifique (ASS), plus élevée dans certains cas que le RSA et qui permet

d'accumuler des droits à la retraite. Enfin, les chômeurs de plus de 61 ans en fin de droits peuvent prolonger leurs indemnisations jusqu'à ce qu'ils puissent bénéficier de la retraite à taux plein.

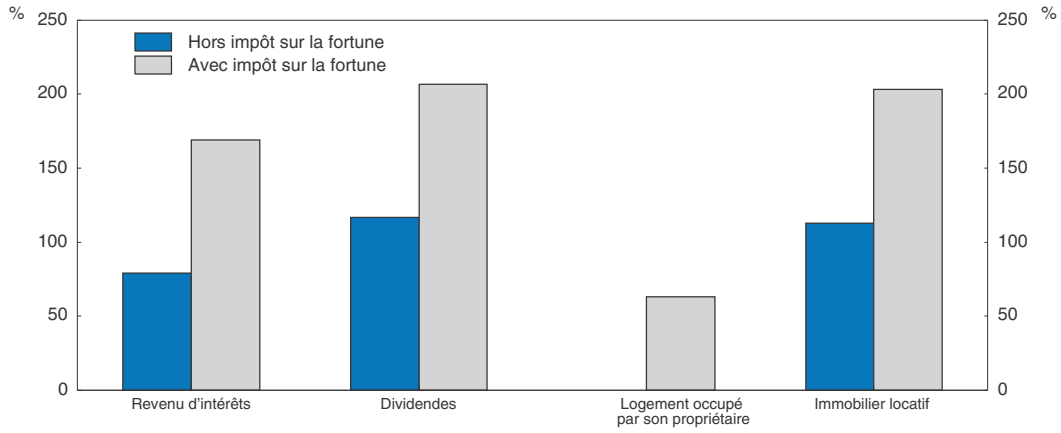
Pour relever le taux d'emploi des seniors, il conviendrait d'aligner d'une part la durée d'indemnisation maximale de chômage des travailleurs âgés sur le régime général et d'autre part les indemnités de chômage longue durée (ASS et allocation équivalent retraite, AER), qui bénéficient surtout aux travailleurs âgés, sur le dispositif général de revenu minimum (RSA). Les dépenses publiques d'indemnisation du chômage sont à la fois élevées et conjuguées à des mesures d'activation peu efficaces (chapitre 1). Elles pourraient être réduites en appliquant plus systématiquement des pénalités en cas de non respect des obligations et/ou, lorsque la croissance sera de retour, en réduisant les allocations au fil de la période de chômage comme en Belgique et en Suède. Ces mesures permettraient d'accroître l'emploi et le revenu total et d'améliorer les finances publiques, mais pourraient augmenter le taux de pauvreté, avec un effet total ambigu sur les inégalités.

Les femmes sont également confrontées à des désincitations à travailler, surtout quand elles sont jeunes et peu qualifiées. L'allocation de congé parental (congé de libre choix d'activité) telle qu'elle est conçue peut faire glisser les mères peu qualifiées dans une trappe à inactivité. Cette indemnité forfaitaire représente un taux de remplacement relativement élevé pour les salarié(e)s disposant de faibles revenus (cela peut durer jusqu'à six années consécutives pour le cas de ceux (celles) ayant trois enfants en six ans, après quoi il peut s'avérer très difficile de reprendre le travail). Il conviendrait donc de raccourcir la durée de cette allocation. En outre, la mutualisation des coûts des pensions de réversion peut aussi dissuader les seconds apporteurs de revenus de travailler plus longtemps. De telles pensions n'existent pas dans les pays comme le Danemark et les Pays-Bas, tandis qu'en Suède, on peut choisir soit de recevoir une retraite moins élevée mais transférable en cas de décès soit une retraite plus élevées mais non réversible (Whitehouse, 2013). Enfin, l'imposition commune entre conjoints soumet les seconds apporteurs de revenus à des taux marginaux élevés lorsque les écarts de revenus entre conjoints sont importants. C'est pourquoi le gouvernement devrait adopter un système d'imposition individuelle, comme de nombreux pays de l'OCDE l'ont fait, afin d'encourager davantage l'activité des femmes peu qualifiées.

### *Il faut rendre la fiscalité du capital plus neutre*

Les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) des revenus du capital varient sensiblement d'une catégorie d'actifs à l'autre (entre épargne financière, logement, etc.), ce qui fausse les décisions d'investissement et de financement (graphique 15). Ainsi, les dividendes sont assujettis à de multiples impositions : l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe récente de 3 % sur les dividendes, l'IR (qui comprend un abattement de 40 % permettant de limiter la double imposition des dividendes), et les prélèvements sociaux. En revanche, récemment encore, seul l'IR s'appliquait aux intérêts perçus. Le même traitement devrait être appliqué à l'ensemble des produits d'épargne. Or, il existe de nombreuses mesures de traitement préférentiel des revenus du capital qui réduisent les taux d'imposition effectifs. Plutôt que d'intégrer les revenus du capital aux barèmes de l'IR, ce qui provoque une forte augmentation des taux marginaux pour les titulaires de hauts revenus, il vaudrait mieux supprimer ces traitements préférentiels. De nombreux pays optent pour des taux d'imposition du capital inférieurs à ceux sur les revenus du travail.

Graphique 15. **Taux marginal supérieur d'imposition effectif sur le rendement réel de différentes catégories d'actifs, 2011**[1]




1. Les taux d'imposition effectifs sont calculés sur la base d'un rendement nominal de 4 % et d'un taux d'inflation de 2 %.

*Source :* Calculs de l'OCDE, chapitre 1.

**Comment lire ce graphique :** Ce graphique représente les taux effectifs d'imposition correspondant aux taux marginaux supérieurs. Pour l'impôt sur le revenu, le taux de 41% a été retenu. Le graphique montre qu'environ 70 % des revenus réels d'intérêts sont taxés si l'on ne tient pas compte des impôts sur le patrimoine, contre plus de 100 % si l'on tient compte de ces impôts. Un taux d'imposition supérieur à 100 % est possible parce que les impôts s'appliquent au revenu nominal d'intérêt et non au revenu réel. Lorsque l'impôt qui grève le revenu nominal d'intérêt est supérieur à 50 %, le taux d'imposition effectif du rendement réel dépasse 100 % dans l'hypothèse d'un taux d'intérêt nominal de 4 % et d'un taux d'inflation de 2 %. En pareil cas, le rendement réel de 2 % sera entièrement supprimé et la partie de l'impôt au-delà de 50 % grèvera la composante inflation, ce qui réduira la valeur réelle de l'actif.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788455

Dans le secteur immobilier, le revenu généré par la propriété occupante bénéficie d'un traitement fiscal favorable non seulement par rapport à l'investissement non résidentiel, mais aussi par rapport à l'investissement immobilier locatif. En outre, les plus-values sur les résidences principales, actuellement exonérées, devraient être au minimum alignées sur celles des autres actifs. Étant donné que les taxes sur les plus-values réalisées lors de la vente de la résidence principale peuvent décourager la mobilité résidentielle, elles ne devraient être acquittées que dans le cadre des successions (OCDE, 2011b). Les taxes sur les transactions immobilières devraient être réduites. L'imposition des donations et des legs devrait être basée sur les montants reçus tout au long de la vie du bénéficiaire, quelle qu'en soit la source.

### *Les taux de TVA réduits représentent une forme de redistribution coûteuse*

Il existe une multitude de produits bénéficiant de taux réduits de TVA difficilement justifiables par des objectifs redistributifs. On pourrait atteindre les mêmes objectifs de redistribution de façon plus efficiente au moyen d'un taux uniforme de TVA allant de pair avec des compensations sous conditions de ressources, comme au Canada où les titulaires de faibles revenus perçoivent un remboursement d'une partie de leurs paiements de TVA dans le cadre de l'imposition des revenus. L'impact d'une hausse des taux de TVA réduits serait limité pour les bas revenus puisque de nombreux minimas sociaux sont indexés sur l'inflation.

### *Des progrès ont été accomplis pour internaliser la pollution locale, mais les prix implicites du carbone varient beaucoup selon les différentes sources d'énergie*

La France a bien progressé dans l'internalisation des coûts externes liés aux pollutions locales en relevant la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable à la mise en décharge et à l'incinération des déchets, mais les coûts externes de l'usage de pesticides et d'engrais ne sont que partiellement couverts par l'impôt. Les prix du carbone induits par les taxes existantes sur les diverses sources d'énergie, dont les carburants, le fioul domestique, le gaz naturel et le charbon, sont très différents. De plus, de nombreuses exemptions et réductions s'appliquent à différentes sources d'énergie. C'est pourquoi les pouvoirs publics devraient s'employer à harmoniser les prix implicites et explicites du carbone comme l'explique l'*Étude* de 2011 (OCDE, 2011b).

### *Le système de transferts devrait être radicalement simplifié*

Le système de transferts en espèces totalise environ 60 programmes de dépenses (sans compter les quelque 90 régimes de retraite et de pensions de réversion). Une telle complexité accroît les coûts administratifs, et le manque de transparence qui en résulte freine le recours aux prestations. Certains transferts se chevauchent et les programmes ne sont pas toujours élaborés conjointement, faute de coordination entre les différents échelons de gouvernement. De solides arguments plaident en faveur d'une simplification importante de l'ensemble des prestations sociales qui soit neutre sur le plan budgétaire. Cette simplification devrait viser l'harmonisation des critères d'attribution et la mise en place d'un guichet unique tout en permettant la prise en compte des situations particulières. De même, le recouvrement des cotisations sociales assises sur la masse salariale est fragmenté et devrait être unifié.

Les bénéficiaires de l'aide sociale pourraient être davantage incités à retrouver un emploi. S'agissant des prestations de chômage, la durée maximale de deux ans va de pair avec un taux de remplacement inchangé sur toute la période. L'absence de données disponibles ne permet pas de lever les doutes sur l'application effective de la suppression des prestations en cas de refus d'offres d'emploi. De même, l'application du volet incitatif reste limitée pour les bénéficiaires du RSA socle, même si le taux de retour à l'emploi s'est très légèrement amélioré par rapport au dispositif précédent (Comité national d'évaluation du RSA, 2011). La conditionnalité des prestations pourrait être renforcée sans amplifier *ex post* les inégalités de revenu, en augmentant le rôle des politiques d'activation et en rendant plus crédible la menace de réduction de l'indemnisation par l'application de sanctions. Concernant les allocations de chômage, la réduction du taux de remplacement en fonction de la durée d'indemnisation pourrait contribuer à pallier certaines insuffisances en matière d'activation. Sur la base d'observations dans d'autres pays, le renforcement de l'activation pour les bénéficiaires de l'aide sociale et la réduction des possibilités de sortie précoce du marché du travail pourraient encourager le recours aux pensions d'invalidité, qui sont plus élevées que l'aide sociale et qui présentent de moindres obligations. Il convient donc de veiller à ce que les politiques d'activation adéquates soient aussi mises en œuvre pour les bénéficiaires de ces pensions.

Le système de retraite français a une structure très complexe, puisqu'il compte une quarantaine de régimes obligatoires, assortis de critères d'admissibilité et de niveaux d'indemnisation différents. Un système universel plus transparent par points ou en comptes notionnels est un moyen de simplifier cet écheveau. Une telle réforme systémique offrirait plus de flexibilité pour parvenir à l'équilibre financier à long terme en

dépit d'évolutions démographiques défavorables. Ce système serait plus juste au sein d'une génération donnée : les adhérents aux régimes spéciaux de retraite couvrent près de 4 millions de retraités, principalement d'anciens fonctionnaires, des salariés d'entreprises publiques et certaines professions spécifiques (acteurs, mineurs, notaires et marins). Une plus grande simplicité est également essentielle pour garantir la transparence et la neutralité aux salariés qui changent de secteur et de régime en cours de carrière.

Encadré 4. **Recommandations visant à améliorer l'efficience et l'équité des politiques fiscales et sociales**

- Réduire la complexité et accroître la stabilité du système de prélèvements et de transferts. Élargir les bases d'imposition.
- Renforcer la neutralité de la fiscalité du capital entre les différentes catégories d'actifs, en particulier en mettant fin au traitement fiscal préférentiel de certains revenus de placements. Simplifier l'imposition des dividendes.
- Passer à une imposition individuelle des revenus et raccourcir l'allocation de congé parental.
- Mettre en œuvre un régime universel de retraite par points ou en comptes notionnels.
- Unifier les prix implicites et explicites du carbone pour toutes les sources d'émissions.
- Supprimer les spécificités des régimes d'indemnisation du chômage qui s'appliquent aux seniors. Supprimer graduellement les indemnités de chômage de longue durée (ASS, AER) en les remplaçant par le RSA. Introduire une certaine dégressivité des allocations durant la période de chômage. Renforcer le lien entre indemnisation, recherche d'emploi et participation à des mesures d'activation plus efficaces.
- Simplifier de façon importante l'ensemble des prestations sociales. Fusionner le RSA activité et la Prime pour l'emploi (PPE).

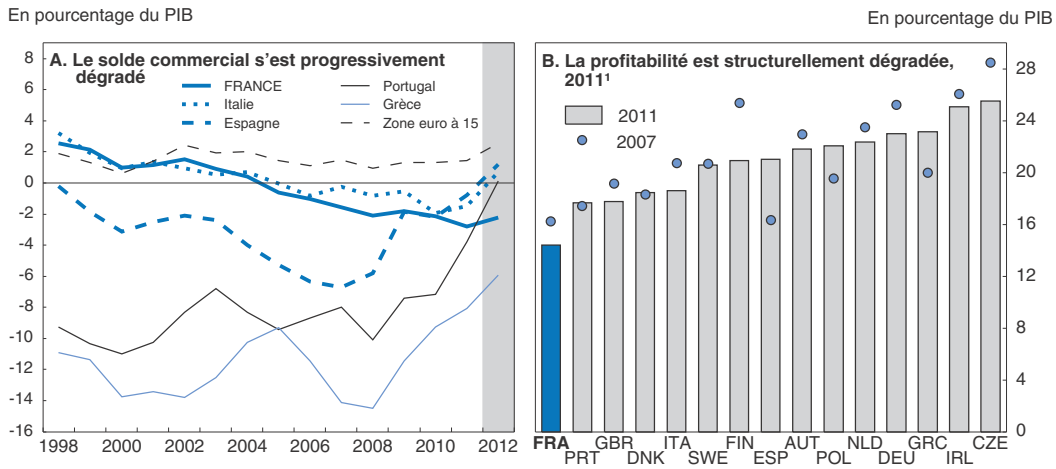
## Les mauvaises performances à l'exportation reflètent des faiblesses générales du côté de l'offre

Depuis 15 ans, le solde commercial s'est progressivement dégradé (graphique 16). Si le recul des parts de marché à l'exportation est semblable à celui d'autres grands pays de l'OCDE à l'exception de l'Allemagne, c'est l'un des plus prononcés des pays de la zone euro. Cette mauvaise performance s'explique mal par l'évolution de la compétitivité-prix dans l'industrie, qui a mieux résisté que la compétitivité-coût du fait la compression des marges des entreprises (voir Boulhol et Sicari, 2013a, pour plus de précisions). Les difficultés que rencontrent les entreprises industrielles sont le reflet de faiblesses structurelles plus générales du côté de l'offre productive y compris dans les services (structure de la fiscalité, marché du travail, complexité de la législation et des réglementations, concurrence dans les secteurs non industriels, innovation, éducation, etc.).

## Intensifier la concurrence sur le marché des produits

Les réformes permettant de lever les obstacles à la concurrence sont essentielles en France car elles sont susceptibles d'élever le revenu national dans des proportions importantes. Par exemple, d'après Bouis et al. (2011), une réforme ambitieuse visant à assouplir la réglementation dans les services accroîtrait le PIB d'environ 5 % à un horizon de dix ans. Des réglementations nombreuses et excessives accroissent les coûts de production et nuisent au pouvoir d'achat des ménages. Les alléger permettrait aussi

Graphique 16. **Solde commercial et profits des entreprises**




1. Profits des sociétés non financières avant impôts, intérêts et dividendes.

*Source :* OCDE, *Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92, et des *Comptes nationaux 2012*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788474

d'exploiter des gisements d'emplois aujourd'hui fermés. En raison d'une concurrence insuffisante, le niveau des prix est élevé dans des secteurs aussi divers que les médicaments (Benkimoun, 2012), l'optique (Babeau, 2012), les pièces détachées et la réparation de véhicules automobiles (Autorité de la concurrence, 2012), et plus généralement dans les services. Dans le secteur de la téléphonie mobile, l'entrée d'un quatrième opérateur début 2012 a une nouvelle fois montré qu'un accroissement de la concurrence pouvait engendrer des économies substantielles.

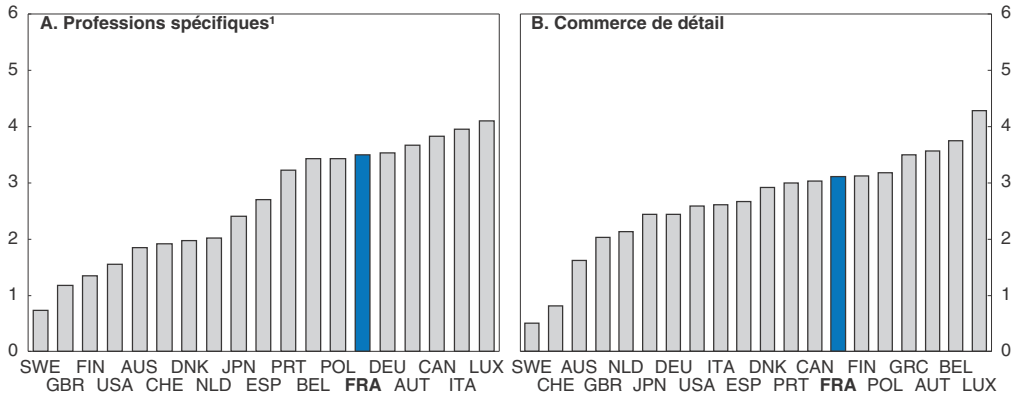
### *Professions réglementées, commerce de détail, transport*

Les barrières réglementaires à l'entrée dans certaines professions (services juridiques, experts-comptables, architectes, pharmaciens, kinésithérapeutes, vétérinaires, coiffeurs, chauffeurs de taxi, etc.) restreignent drastiquement la concurrence et vont au-delà de ce qui est souhaitable (graphique 17, panneau A).

La concurrence est également insuffisante dans le secteur du commerce de détail en dépit des avancées permises par la Loi de modernisation de l'économie de 2008 (panneau B). La structure du marché est fortement influencée par les règles d'urbanisme commercial et par les restrictions imposées aux négociations entre détaillants et fournisseurs. Une autorisation spéciale reste requise pour l'ouverture d'une surface supérieure à 1 000 m², alors que les critères d'attribution des permis de construire prennent déjà en compte des objectifs d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement, comme relevé dans l'*Étude* de 2009 (OCDE, 2009a). 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. De même, les détaillants ne sont pas autorisés à revendre à perte alors que la pratique des prix prédateurs (en cas de position dominante) est déjà interdite par le droit de la concurrence. Enfin, malgré un certain assouplissement récent, les horaires d'ouverture des magasins sont encore très réglementés, en particulier en ce qui concerne les ouvertures le dimanche, restreignant la concurrence, les choix du consommateur et l'emploi.

Graphique 17. **La réglementation reste importante**

Échelle de l'indicateur de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif, 2008




1. Moyenne des indicateurs pour les services juridiques, les experts-comptables et les architectes.

*Source :* OCDE, *Base de données PMR.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788493

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.

Le secteur du rail est un autre secteur dans lequel la France est en retard sur la plupart des pays européens en termes de libéralisation et de concurrence, ce qui engendre des coûts pour les usagers et les finances publiques (CAS, 2011). L'opérateur historique, la SNCF, a été sanctionné en 2012 pour entrave à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché du frêt (*Les Échos*, 2013). La décision récente du gouvernement de fusionner le gestionnaire de réseau (RFF) et la SNCF constitue un pas en arrière, même si la façon dont la séparation avait été conduite en 1997 n'a pas permis de renforcer suffisamment la concurrence ; elle visait essentiellement à soustraire du périmètre maastrichtien une partie de la dette du secteur. De plus, la séparation fonctionnelle et juridique des gares vis-à-vis de la SNCF est souhaitable. Comme l'exemple allemand l'a montré, l'abandon du statut de cheminot pour les nouvelles recrues de l'opérateur historique est également essentiel pour accroître la concurrence dans le secteur.

Enfin, la concurrence dans le secteur des transports est aussi intermodale, et il convient de doter l'ensemble du secteur – y compris le transport aérien et routier qui sont aujourd'hui mal régulés – d'un régulateur indépendant (Autorité de la concurrence, 2011a). Par exemple, des interconnexions insuffisantes des ports avec le réseau ferroviaire mais aussi la mauvaise qualité du dialogue social et la faible intensité de la concurrence dans les activités portuaires sont souvent avancées pour expliquer la perte de parts de marché substantielles des ports français depuis dix ans (Merk et al., 2011).

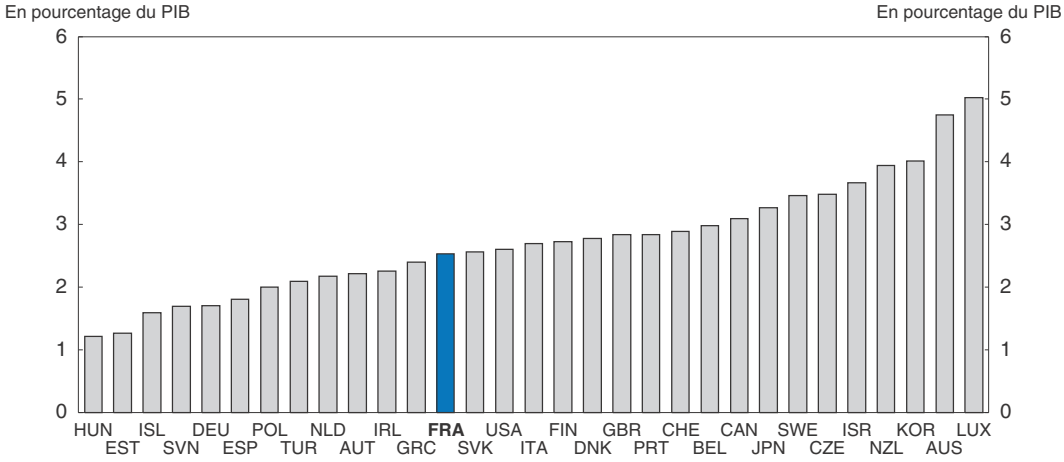
### *Cadre de la concurrence et croissance des entreprises*

Concernant le cadre de la concurrence, il convient d'introduire l'action de groupe en droit français qui permettrait aux consommateurs d'entreprendre une démarche collective pour obtenir réparation d'un dommage identique. Le gouvernement a lancé une consultation sur le sujet devant déboucher sur un projet de loi au printemps 2013. Il importe que le dispositif puisse jouer un rôle de régulation par les consommateurs de pratiques anticoncurrentielles et de comportements commerciaux illicites (OCDE, 2009a), en prévoyant explicitement la responsabilité en cas de violation du droit de la concurrence. Les actions dites de « suivi » (« *follow on* »), c'est-à-dire consécutives à la constatation par l'Autorité de la concurrence d'une infraction, présentent des avantages en termes de simplification de la formation de l'action, de sécurité juridique, et de prévention contre les recours abusifs.

La présence limitée des PME françaises sur les marchés d'exportation est bien documentée. S'il n'existe pas d'éléments convaincants attestant de difficultés structurelles dans leur accès au crédit, des obstacles réglementaires nuisent à la croissance des entreprises. Au-delà de certains seuils, nombreux et fixés en termes d'effectifs, les entreprises françaises sont confrontées à de lourdes charges administratives et financières, ce qui limite leur capacité à se développer et à exploiter les économies d'échelles (OCDE, 2009). Par exemple, si sa taille dépasse 50 salariés, l'entreprise est alors soumise à plus de 30 lois et réglementations supplémentaires, dont le coût représente environ 4 % de la masse salariale (CLCF, 2008). Selon Ceci-Renaud et Chevalier (2010), ces effets de seuil n'expliqueraient qu'une faible partie des différences de taille entre la France et l'Allemagne. Cependant, leur impact sur l'emploi total et la productivité peut ne pas être marginal. Garicano et al. (2012) estiment que le seuil le plus important (50 salariés) engendre un coût pour l'économie d'au moins 0.5 % du PIB.

L'attractivité du territoire serait renforcée en rendant le taux effectif d'imposition sur les sociétés plus transparent. Malgré le taux statutaire très élevé de l'impôt sur les sociétés (IS), les recettes en pourcentage du PIB sont relativement faibles (graphique 18), en raison

Graphique 18. **Recettes de l'impôt sur les sociétés, 2011**[1]



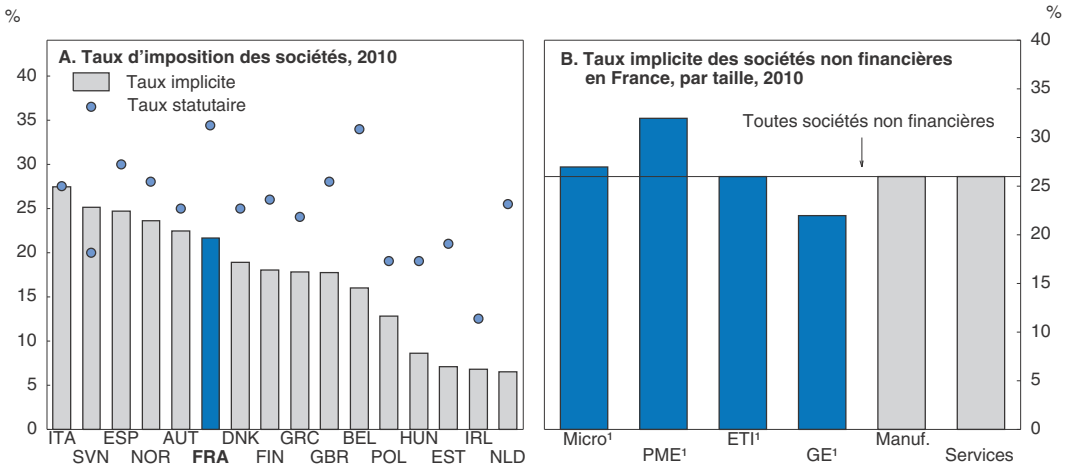

1. 2010 pour l'Australie, la Grèce, les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal. La Norvège, avec des recettes fiscales de l'impôt supérieures à 11 % du PIB en 2011 a été exclue du graphique afin d'en améliorer la lisibilité.

*Source :* OCDE, *Base de données des Statistiques des recettes publiques*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788512

de la multiplicité des dépenses fiscales, des modalités particulières de l'IS, l'existence d'un taux réduit de 15 % pour les PME (graphique 19, panneau A) et de la faiblesse des profits. Ces dispositifs dérogatoires sont source de complexité et créent des distorsions entre firmes : les taux effectifs d'imposition sont beaucoup plus faibles pour les grandes entreprises (panneau B) (Partouche et Olivier, 2011). La loi de finances pour 2013 réduit l'ampleur de ces dispositifs, mais il convient de poursuivre l'élargissement de l'assiette de l'IS et de réduire le taux normal. Enfin, l'inflation des règlements relevant du code du travail – qui a pratiquement triplé en volume depuis 40 ans – engendre à la fois complexité et instabilité qui tendent à pénaliser les petites entreprises.

Graphique 19. **Les dispositifs dérogatoires sur l'impôt sur les sociétés sont très importants**




1. Les microentreprises ont moins de 10 salariés, un chiffre d'affaires et un actif inférieur à EUR 2 millions. Les PME ont moins de 250 salariés, un chiffre d'affaires inférieur à EUR 50 millions et un actif inférieur à EUR 43 millions. Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) ont moins de 5 000 salariés, un chiffre d'affaires de moins de EUR ½ milliard et un actif de moins de EUR 2 milliards. Enfin, les grandes entreprises (GE) sont celles qui dépassent les bornes des ETI.

*Source :* OCDE, *Base de données fiscales* ; Eurostat (2012), *Taxation Trends in the European Union* ; liasses fiscales 2010 (DGFiP), calculs DG Trésor.

**Comment lire ce graphique :** Le taux implicite est le ratio entre les recettes de l'impôt sur les sociétés et son assiette économique.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788531

La recherche et l'innovation est un autre domaine où la compétitivité des entreprises françaises pourrait être améliorée. La R-D réalisée par les entreprises, en particulier celle des PME, a pris du retard par rapport à celle de leurs concurrents au cours de la dernière décennie, et les liens entre recherche publique et privée sont insuffisants. En conséquence, peu de microentreprises et de PME réussissent à se développer. La France doit en particulier mieux utiliser ses universités afin de permettre aux entreprises d'acquérir les bases scientifiques propices à leur développement (voir plus bas). Même si des efforts ont été entrepris pour surmonter ce problème depuis quelques années, ceux-ci doivent être évalués afin de ne conserver que les meilleurs dispositifs.

### *Améliorer le fonctionnement du marché du logement*

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. D'après Égert et

Kierzenkowski (2010) et ministère de l'Économie (2012), la hausse des prix immobiliers aurait contribué aux mauvaises performances des exportations françaises. La précédente *Étude* (OCDE, 2011b) 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 (annexe).

## Réformer le marché du travail

En janvier 2013, les partenaires sociaux sont parvenus à un accord en vue d'une réforme du marché du travail. Le gouvernement a l'intention de le transposer dans la législation en mars, mais des incertitudes demeurent quant à l'issue finale du processus législatif. Le compromis signé prévoit d'accorder de nouveaux droits aux salariés et accorde une plus grande flexibilité aux employeurs. L'avancée la plus remarquable vient des « accords de maintien dans l'emploi » aux termes desquels il est possible de négocier des accords d'entreprise juridiquement garantis permettant, en cas de graves difficultés économiques, d'ajuster les salaires et les horaires de travail pour une durée maximale de deux ans afin de maintenir l'emploi. Une fois un tel accord signé, un salarié refusant de se soumettre à son application peut faire l'objet d'une procédure de licenciement économique.

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

En ce qui concerne le volet de la protection sociale, une assurance-maladie complémentaire sera rendue obligatoire pour tous les employés, dans l'objectif louable 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. On touche ici aux problèmes inhérents à la responsabilité des partenaires sociaux en matière de financement de la protection sociale, dans la mesure où les contributions sociales sont le seul instrument sur lequel ils ont une influence directe.

L'accord renforcerait par ailleurs la générosité du régime des indemnités de chômage en autorisant les travailleurs à cumuler sur la durée leurs droits à prestations, sans toutefois dépasser un plafond standard de deux ans. Cette mesure a été présentée comme un moyen d'améliorer les incitations à reprendre un emploi, mais son effet global sur l'offre de main-d'œuvre et sur la situation financière du régime d'assurance chômage est difficile à prévoir et pourrait bien se révéler pervers. Il importe donc qu'elle s'accompagne d'ajustements du système d'indemnisation de façon à ne pas en grever davantage les comptes. L'accord prévoit aussi une hausse limitée des contributions salariales à l'assurance chômage pour certain contrats à durée déterminée (CDD) (le taux va passer de 4 % à 5.5 % pour les contrats d'une durée inférieure à 3 mois et à 7 % pour les contrats d'une

durée inférieure à 1 mois). Cette mesure peut contribuer à internaliser le coût social d'un recours excessif aux CDD et réduire le dualisme du marché du travail. En ce qui concerne ce dernier objectif, un nouvel assouplissement de la protection en cas de licenciement individuel serait également utile.

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 (Hijzen et Venn, 2011). 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.

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 et Royaume-Uni ; voir au tableau 4 les pays pour lesquels l'OCDE a déjà évalué les changements). En France, pour accroître l'emploi, il faudra encore mettre en œuvre un large éventail de réformes concernant non seulement les prestations de chômage, les mesures d'incitation à reprendre un emploi, la formation professionnelle et la formation des salaires, mais aussi les dépenses publiques, la fiscalité, la réglementation, l'éducation ou encore la concurrence sur les marchés de produits.

Tableau 4. **Portée des réformes récentes assouplissant la réglementation relative aux contrats de travail dans certains pays**

| | **FRA**[1] | 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 | 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 | |
| Réduction des indemnités de licenciement abusif | | X | | | | X |
| Réduction de la réglementation sur les licenciements collectifs | **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 | |

1. L'évaluation de la France repose sur l'hypothèse selon laquelle l'accord entre les partenaires sociaux sera transposé dans la législation.

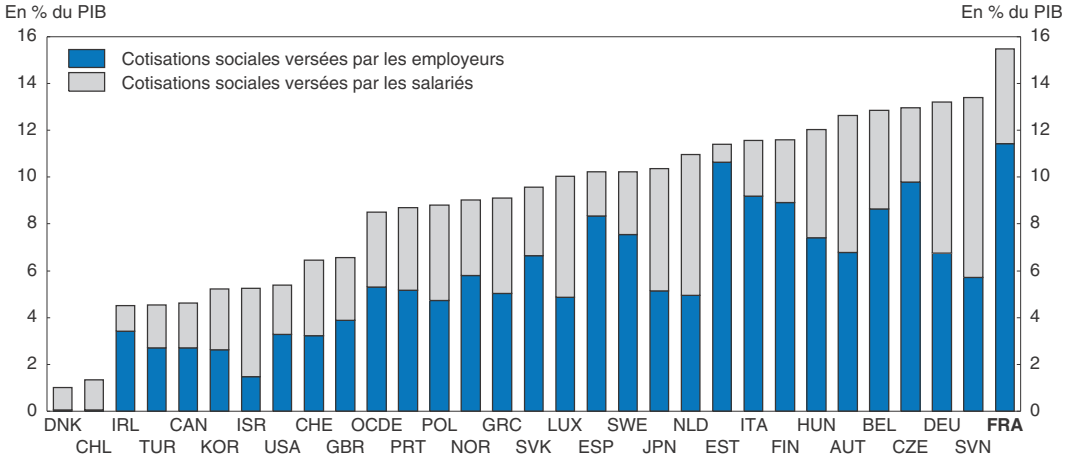
*Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (2013), à paraître.

### *Le coin fiscal sur le travail va diminuer*

Le coin fiscal sur le travail au niveau du salaire médian est élevé en France (graphique 14). Avec le *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* de novembre 2012, le gouvernement va alléger le coût du travail pour des salaires inférieurs à 2.5 fois le salaire minimum via un crédit d'impôt sur les sociétés. L'objectif est de réduire les prélèvements pesant sur le travail à hauteur d'un point de PIB et de financer la mesure pour moitié par des baisses de dépenses publiques et pour moitié par une augmentation de la TVA (notamment en augmentant le taux réduit intermédiaire de 7 % à 10 %) et par des taxes environnementales qui ne sont pas encore définies.

Cette réforme est conforme aux recommandations antérieures de l'OCDE (OECD, 2012a) et comblerait environ la moitié de l'écart de coin fiscal pesant sur le travail au niveau du salaire médian par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. Il importe qu'elle soit mise en œuvre avec une sortie en sifflet pour éviter une trappe au niveau du salaire plafond (2.5 SMIC). À moyen terme, il conviendra de réduire davantage les prélèvements sur le travail (graphique 20). Comme on l'a vu, la meilleure solution consisterait à réduire les dépenses publiques à due concurrence. Si le financement devait être assuré par de nouvelles recettes, celles-ci devraient être trouvées dans la suppression de dépenses fiscales inefficientes et l'augmentation des taxes environnementales et des impôts sur la propriété immobilière et sur les successions.

Graphique 20. **Les prélèvements pesant sur le travail sont élevés**[1]




1. 2010 pour la Grèce, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et l'OCDE.

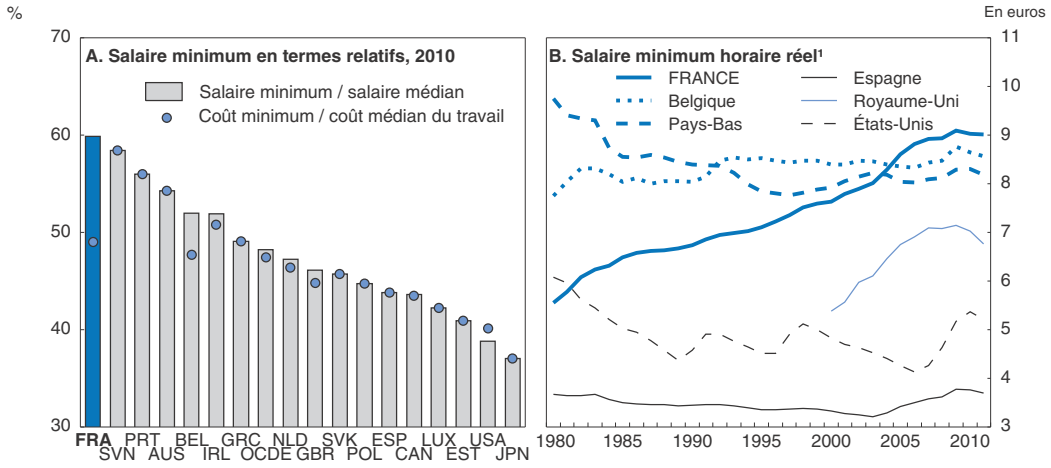
*Source :* OCDE, *Base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE 2012.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788550

### *Poursuivre la modération salariale au niveau du salaire minimum et améliorer la qualité du dialogue social*

L'impact négatif des prélèvements sur le travail est renforcé par les rigidités salariales. Ainsi, le SMIC rapporté au salaire médian est plus élevé en France que dans n'importe quel pays de l'OCDE (graphique 21). En termes absolus, l'Australie et les Pays-Bas, qui ont des niveaux de salaire minimum comparables, admettent des exceptions d'application larges pour les jeunes (chapitre 2) alors qu'elles sont assez réduites en France (apprentissage ou moins de 18 ans seulement). Malgré les allègements de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires, le coût du travail au niveau du salaire minimum rapporté au coût du travail au

Graphique 21. **Le salaire minimum relatif est élevé**




1. À prix et taux de change constants, base 2011.

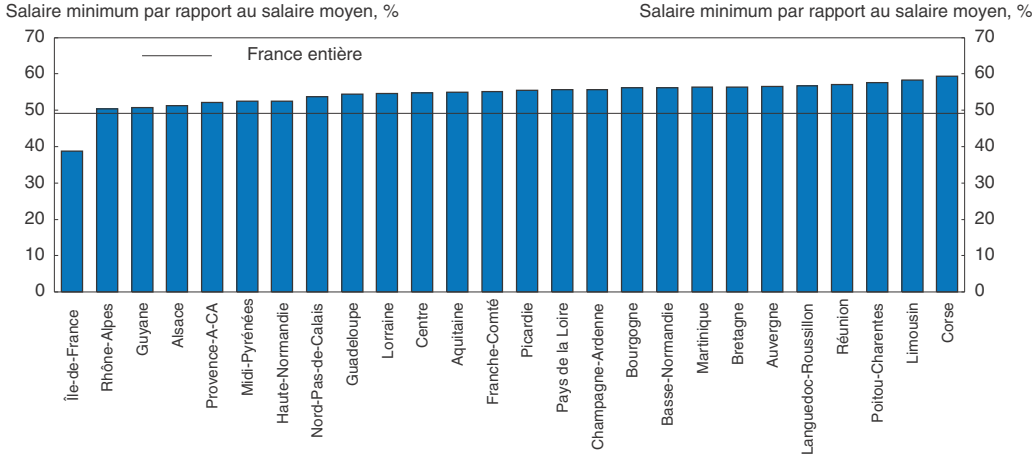
*Source :* OCDE, *Objectif croissance 2012* et *Base de données OCDE sur le salaire minimum.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788569

niveau du salaire médian se situe à un niveau relativement élevé, proche de la moyenne des pays de l'OCDE ayant un salaire minimum légal. Si le SMIC permet de limiter les inégalités salariales des travailleurs à temps plein, ce n'est pas un instrument efficace pour réduire les inégalités de revenu ou pour combattre la pauvreté en raison de ses retombées en termes de temps partiel subi et de chômage des jeunes et des travailleurs peu qualifiés. Les dispositifs de soutien aux revenus du travail (prime pour l'emploi et volet activité du RSA) sont potentiellement des instruments mieux adaptés.

En dehors de l'Ile-de-France, le ratio du salaire minimum au salaire moyen atteint un niveau élevé, le salaire minimum pouvant être très contraignant dans certaines régions (graphique 22, qui est sommaire en ce sens qu'il ne prend pas en compte les différences de

Graphique 22. **Salaire minimum relatif par région, 2009**




*Source :* Insee, DADS 2009.

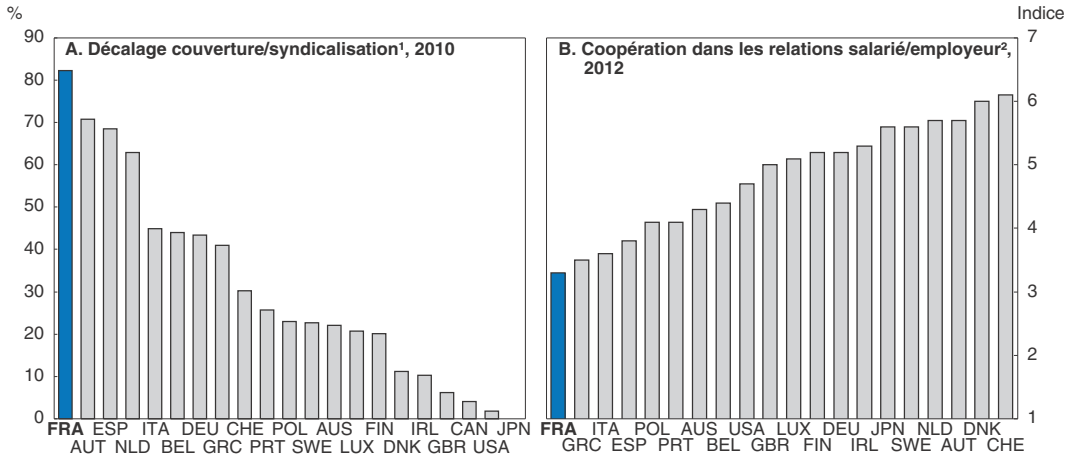
**Comment lire ce graphique :** En France, le salaire minimum s'applique uniformément à toutes les régions mais diffère d'une région à l'autre en pourcentage du salaire moyen.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788588

structure de l'emploi entre régions). Il serait utile d'effectuer des analyses, prenant en compte l'hétérogénéité des marchés du travail entre bassins d'emplois, qui permettraient d'évaluer dans quelle mesure le niveau du salaire minimum restreint la demande de travail au niveau régional. En effet, un salaire minimum uniforme ne peut rendre compte du fait que la productivité d'un individu donné peut varier géographiquement en raison d'effets d'agglomération bien mis en évidence par les travaux d'économie géographique. Le coût de la vie varie également beaucoup sur l'ensemble du territoire de sorte que les salariés rémunérés au SMIC ont un pouvoir d'achat très différent d'une région à l'autre.

Un salaire minimum élevé tend, par ailleurs, à limiter l'intérêt des négociations collectives, donc à nuire à la qualité du dialogue social (Aghion et al., 2008), et ainsi à contribuer à la faible syndicalisation (Cahuc et al., 2008). Or, l'insuffisante représentativité (graphique 23), mesurée par la différence entre la part des salariés couverts par les conventions collectives et le taux de syndicalisation, semble être un facteur important du chômage (Murtin et al., 2013). La loi d'août 2008 va rendre les syndicats plus représentatifs en fondant leur légitimité sur les résultats des élections professionnelles. Cependant, il est encore difficile de savoir quelle sera la portée de cette avancée.

Graphique 23. **Le dialogue social ne semble pas être de bonne qualité**




1. Différence arithmétique entre le taux de couverture des accords collectifs et le taux de syndicalisation.
2. Indice variant selon une échelle de 1 à 7 à partir d'une question posée à 14 000 chefs d'entreprise (129 pour la France), le niveau le plus élevé indiquant le maximum de coopération possible.

*Source :* OCDE, *Objectif croissance 2012* ; Forum économique mondial, *Global Competitiveness Report 2012-13*.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932788607*

La possibilité d'accords dérogatoires juridiquement sécurisés au niveau de l'entreprise, qui suspendent temporairement des contrats ou des accords collectifs est de nature à vitaliser le dialogue social. Le récent accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 ouvre cette voie (cf. supra). Par ailleurs, ainsi que le soulignent Cahuc et Zylberberg (2009) et le Rapport Perruchot (2011), le mode de financement des organisations syndicales et patronales manque de transparence et ne repose pas suffisamment sur les cotisations des adhérents, caractéristiques qui expliquent en grande partie la chute vertigineuse de la syndicalisation et la mauvaise qualité du dialogue social (Andolfatto, 2007). Cette mauvaise qualité a souvent été en France une entrave à l'établissement d'un meilleur équilibre du marché du travail. Le succès des négociations

entre les partenaires sociaux ouvertes depuis la grande conférence sociale de juillet 2012 (emplois d'avenir, contrats de génération, sécurisation de l'emploi) suggère que le dialogue social progresse en France.

### *Réduire la dualité des contrats de travail en s'orientant résolument vers la flexicurité*

Le marché du travail reste marqué par une dualité profondément ancrée des contrats de travail et un développement insuffisant des mesures actives d'accompagnement des chômeurs. Actuellement, 90 % des embauches s'effectuent sur des contrats temporaires et les parcours d'insertion dans l'emploi stable sont longs et souvent chaotiques (chapitre 2). La segmentation des contrats peut peser sur la capacité de l'économie à s'adapter aux chocs (donc sur la productivité agrégée). Surtout, elle répartit inégalement le poids des nécessaires ajustements entre ceux qui sont protégés et ceux qui sont exposés et ne parvient pas à réduire le sentiment d'insécurité des travailleurs, y compris ceux titulaires d'un contrat permanent. De plus, cette segmentation engendre de fortes inégalités d'accès aussi bien à la formation professionnelle qu'au logement. La rupture conventionnelle, un mode de rupture négociée du contrat de travail instauré en 2008, permet de pacifier les séparations mais ne réduit la dualité qu'à la marge.

Pour réduire la segmentation, la définition du licenciement économique devrait être élargie, les obligations de reclassement par les entreprises réduites et les procédures de licenciement simplifiées. Concernant le licenciement économique, un des objectifs importants serait de limiter le contrôle du juge sur l'appréciation du motif. En Australie, par exemple, le licenciement économique a une cause réelle et sérieuse dès qu'il fait suite à une suppression de poste qui ne cache pas un motif personnel. Ces assouplissements pourraient être combinés à des cotisations patronales plus élevées pour les contrats temporaires, à une limitation effective contre les abus de leur utilisation (comme en Finlande et en Norvège) et à un allongement de la période d'essai des contrats permanents.

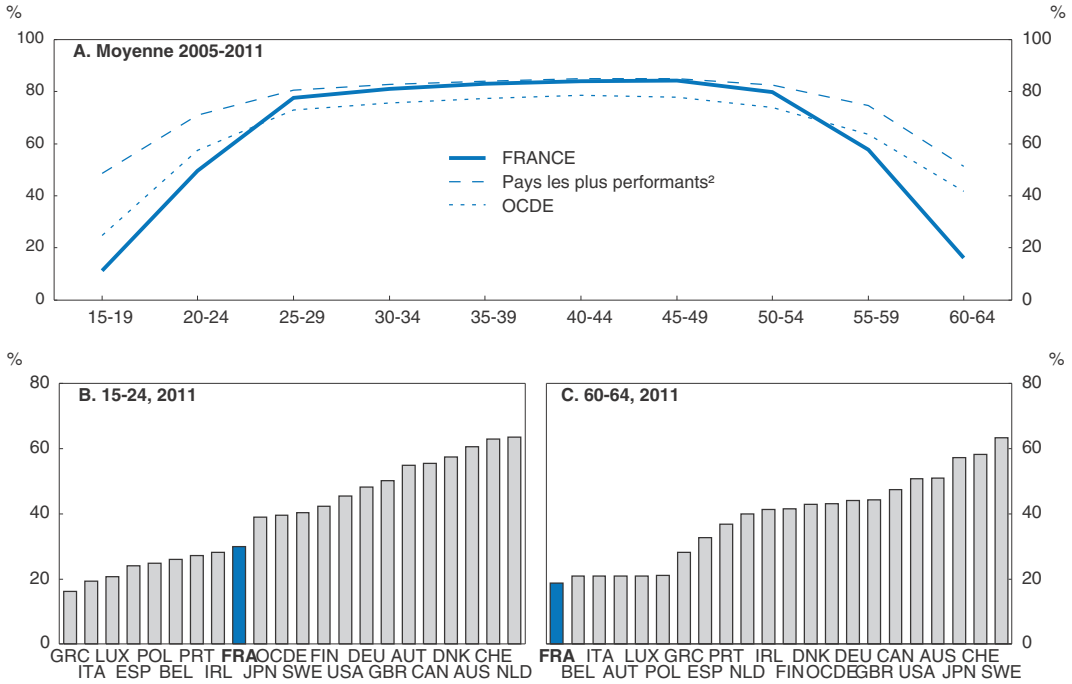
La France doit, en accentuant les progrès récents, se tourner résolument vers la « flexicurité ». Il s'agit d'un système d'organisation du marché du travail qui combine la flexibilité des contrats permanents, la sécurité des revenus pour les travailleurs entre deux emplois et une politique active qui, par des services intensifs de suivi, d'orientation et de reconversion, facilite le retour à l'emploi des travailleurs licenciés. La flexicurité vise à protéger les revenus et l'employabilité des personnes au lieu de maintenir des emplois trop faiblement productifs, et faciliter ainsi l'adaptation aux transformations économiques. Pour que ce système fonctionne convenablement, il faut que la garantie par l'État des ressources des chômeurs et d'une aide active (mais coûteuse) aux efforts de recherche d'emploi s'accompagne de l'obligation effective pour les bénéficiaires d'accepter des offres raisonnables d'emploi, même quand cela implique des conditions moins attrayantes que précédemment. Il s'agit dès lors de construire une stratégie d'aide au retour à l'emploi qui renforce le lien entre prestations, recherche d'emploi et participation à des mesures actives qui doivent s'appuyer sur des services d'accompagnement efficaces pour tout demandeur d'emploi, y compris les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), comme cela est prévu par la loi de décembre 2008.

### *L'accroissement de l'emploi des seniors reste une priorité*

L'emploi des jeunes et des seniors reste, malgré des progrès récents pour ces derniers, le talon d'Achille de la France (graphique 24). Bien que le taux d'emploi des seniors (surtout celui des femmes) ait connu une tendance haussière, même durant la crise, celui des

Graphique 24. **La France connaît une très forte dispersion des taux d'emploi par tranche d'âge**[1]

Taux d'emploi, en pourcentage de la population par classe d'âge




1. Une classification hiérarchique a été utilisée pour l'identification de groupes de pays de l'OCDE selon une structure par tranche d'âge des taux d'emploi (voir chapitre 2).
2. Australie, Canada, Danemark, Islande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suisse.

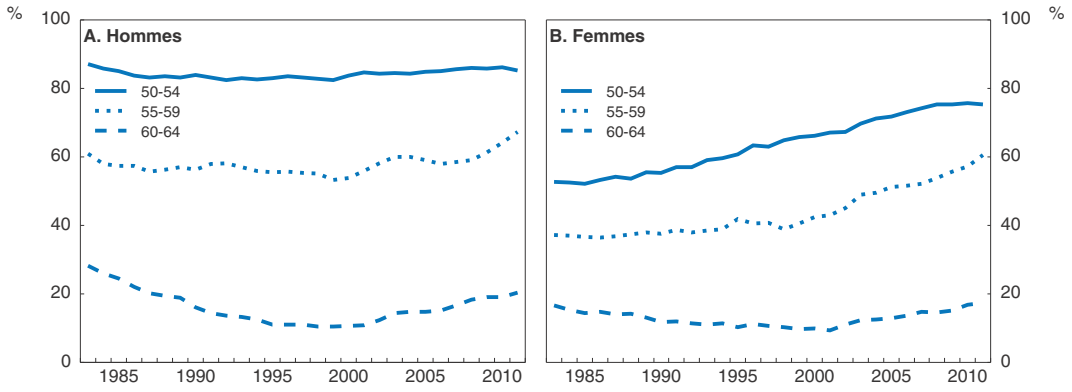
*Source :* Boulhol et Sicari (2013b); *Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active 2012.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788626

60-64 ans reste le plus faible des pays de l'OCDE, de sorte que la durée moyenne passée en retraite est l'une des plus longues (OCDE, 2011c) (graphique 25). Cet accroissement du taux d'emploi des seniors s'explique au moins en partie par un ensemble de politiques mises en place depuis une décennie (OCDE, 2011b). Du côté de l'offre de travail, la réforme des

Graphique 25. **Taux d'emploi des travailleurs âgés en France**

En pourcentage de la population par classe d'âge




*Source :* OCDE, *Base de données sur les Statistiques de la population active 2012.*

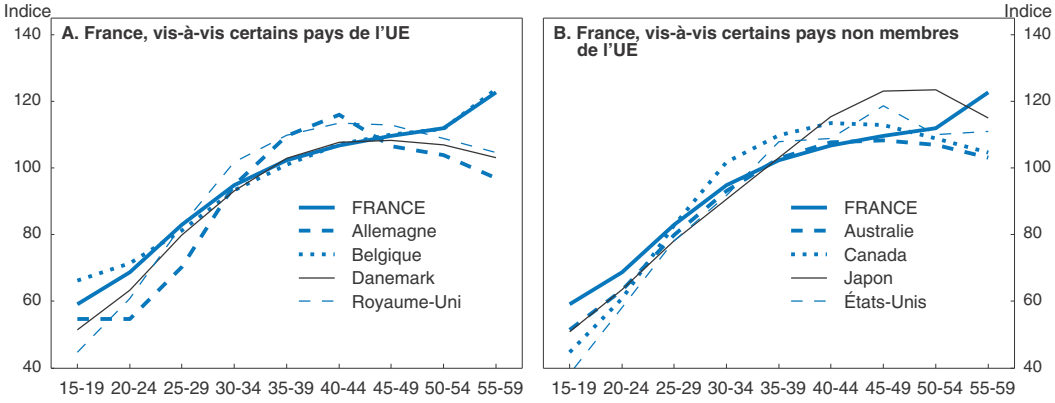
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788645

retraites de 2010 va contribuer à changer les comportements des employeurs comme des salariés vis-à-vis du travail des seniors, et notamment en ce qui concerne l'investissement dans la formation tout au long de la vie. Cela étant, alors que la plupart des dispositifs publics de subvention des préretraites ont été supprimés, d'autres canaux existent toujours qui permettent aux seniors de sortir de manière précoce du marché du travail notamment par le biais de la rupture conventionnelle ou d'un licenciement, et d'une indemnisation du chômage plus favorable (cf. supra).

Du côté de la demande de travail, le mécanisme de progression des salaires en fonction de l'ancienneté (revalorisation automatique résultant des grilles salariales négociées dans les accords de branche, indemnités de fin de carrière) peut nuire à l'emploi des seniors s'il ne reflète pas les écarts de productivité. Or, par rapport aux autres pays, les salaires relatifs semblent en France élevés pour les jeunes et les seniors (graphique 26). Les pouvoirs publics pourraient encourager les partenaires sociaux à placer la question de la progression salariale en fonction de l'âge au cœur des négociations salariales, y compris dans le secteur public.

Graphique 26. **Distribution des salaires moyens par tranche d'âge, 2009**

Salariés à temps plein, salaire moyen tous âges confondus = 100




*Note :* Ces graphiques doivent être interprétés avec prudence car ils peuvent refléter des effets de composition, par exemple si les moins qualifiés sortent plus précocement du marché du travail en France.

*Source :* OCDE, *Base de données sur les salaires et les gains*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788664

En 2013, le gouvernement va mettre en œuvre les contrats de génération. Ce nouveau dispositif consiste à accorder 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. Il serait préférable de s'attaquer directement aux effets négatifs du mode de formation des salaires de ces catégories de salariés, ce qui permettrait en outre d'éviter de grever les comptes publics (chapitre 2).

Encadré 5. **Recommandations pour accroître le potentiel de l'économie et redresser la compétitivité**

- Réduire les dépenses publiques pour diminuer le déficit budgétaire et permettre à moyen terme la baisse des prélèvements sur le travail et sur les entreprises.

**Marchés des biens et services**

- Augmenter la concurrence sur le marché des produits, notamment en assouplissant les réglementations limitant l'accès à de nombreuses professions.
- Supprimer les niches fiscales favorisant indûment les grandes entreprises. Supprimer ou alléger celles des obligations des entreprises liées aux seuils réglementaires qui sont superflues ou secondaires, et mieux répartir en fonction des effectifs celles qui sont nécessaires afin d'en lisser les effets.
- Supprimer les autorisations spéciales pour l'urbanisme commercial et l'interdiction de vente à perte, et assouplir les horaires d'ouverture des magasins. Élargir les compétences de l'intercommunalité, notamment en matière de permis de construire et de plan local d'urbanisme. Adopter le projet de loi de 2011 « droits, protection et information des consommateurs ».
- Créer une autorité indépendante de régulation de l'ensemble du secteur des transports. Maintenir et clarifier la séparation entre le gestionnaire de réseau (RFF) et l'opérateur historique (SNCF) de façon à instaurer les conditions propices à une concurrence effective.
- Introduire l'action de groupe en droit français couvrant notamment les cas d'infraction au droit de la concurrence.

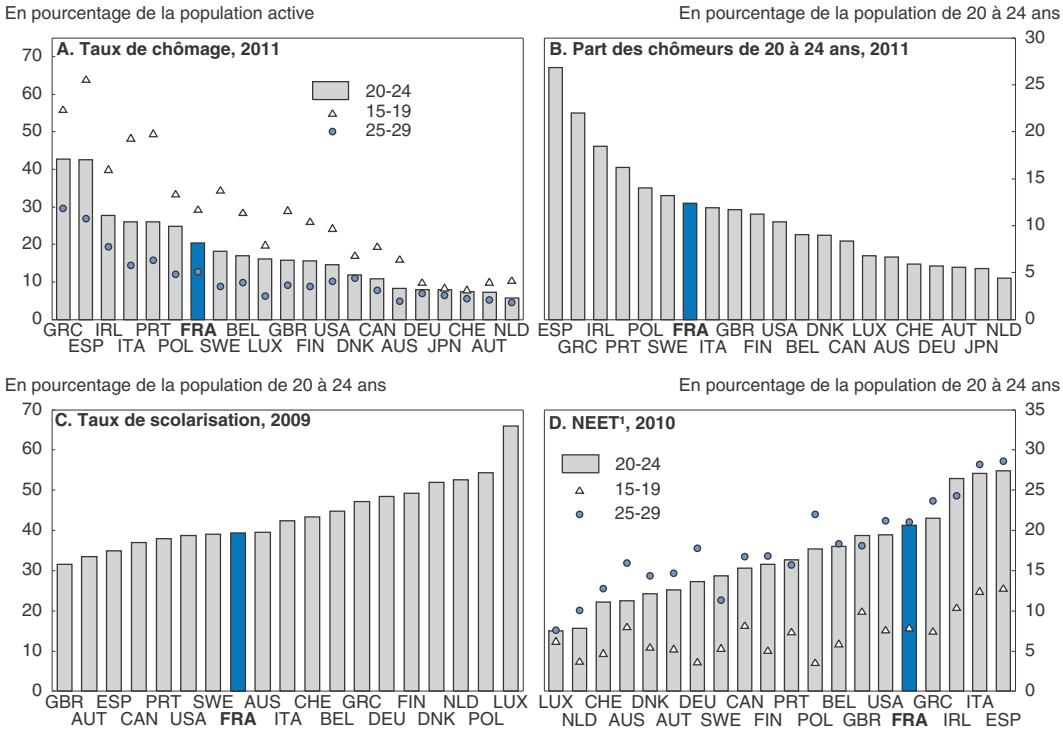
**Marché du travail**

- Élargir la définition du licenciement économique ; simplifier les procédures de licenciement et raccourcir les procédures juridiques ; assouplir les obligations de reclassement ; faire en sorte que les cotisations patronales des contrats temporaires soient plus élevées que celles des contrats permanents ; allonger les périodes d'essai des contrats permanents ; et améliorer l'efficacité de la formation professionnelle et des services d'accompagnement vers l'emploi.
- Poursuivre la modération salariale au niveau du salaire minimum, et envisager un ajustement du salaire minimum au niveau régional si des analyses plus approfondies montrent que le coût du travail constitue un frein important à l'emploi régional. Encourager les partenaires sociaux à placer la question de l'évolution des rémunérations en fonction de l'âge au centre des négociations salariales, y compris dans le secteur public.
- Réformer le système d'assurance chômage et améliorer les politiques d'activation (encadré 4).
- Accroître la possibilité de déroger au niveau de l'entreprise à des accords sectoriels et individuels. Réformer le mode de financement des organisations syndicales et patronales afin d'assurer une meilleure représentativité et de continuer à améliorer le dialogue social.

## Améliorer la situation économique des jeunes

Les jeunes sont durement touchés par la dégradation de la situation économique depuis 2008. Mais les difficultés auxquelles ils se trouvent confrontés sont d'abord structurelles. Les inégalités scolaires se creusent depuis plus d'une décennie, situation aggravée par le fait qu'elle provient de la baisse marquée des résultats des élèves les plus en difficulté. Les jeunes font face en France à de nombreux problèmes d'accès à l'emploi (graphique 27, panneaux A, B et C), qui ont été étudiés en profondeur par l'OCDE

Graphique 27. **Les difficultés des jeunes sur le marché du travail**




1. Ni étudiant, ni en emploi, ni en formation.

*Source :* OCDE, *Bases de données des Statistiques de la population active 2012 et de l'Éducation 2012.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788683

(OCDE, 2009b) ; en particulier le taux de chômage des 20-24 ans n'est pas descendu en dessous de 16 % depuis près de 30 ans. Les jeunes sont aussi très pessimistes face à l'avenir (voir graphique 2.6), et expriment une forte méfiance envers les institutions (gouvernement, médias, grandes entreprises, etc.). La concentration spatiale des situations d'extrême précarité nourrit un climat de tensions.

Les jeunes doivent faire face à une offre insuffisante de logements étudiants et de petits logements dans le parc social. Au-delà de l'aide personnalisée au logement, les mesures de soutien en faveur des jeunes adultes, reposant sur une centaine de bornes d'âge, passent essentiellement par les prestations familiales (Commission sur la politique de la jeunesse, 2009). Les jeunes majeurs sans enfant de moins de 25 ans se trouvent quasiment exclus du principal dispositif d'aide sociale (le RSA), une exception en Europe partagée par l'Espagne et le Luxembourg. Ce système hybride hésite entre autonomie et solidarité familiale, et est inéquitable car les jeunes sans emploi et dépourvus d'un soutien familial solide financièrement se retrouvent dans des situations difficiles.

L'extension du RSA aux jeunes adultes réduirait l'intensité de la pauvreté et, si elle est bien conçue, faciliterait la transition vers l'emploi. Elle devrait être progressive en fonction de l'âge et réservée aux NEET (ni étudiant, ni en emploi, ni en formation). La clé de la réussite du dispositif, et une condition *sine qua non* notamment pour éviter de décourager la poursuite des études, consiste à l'ancrer fermement dans le respect d'obligations réciproques facilitant l'insertion professionnelle, un défi en France dont l'enjeu dépasse largement le seul cas des jeunes (cf. supra). Cette extension du RSA pourrait être

intégralement financée par la suppression des allégements régressifs procurés par le rattachement des jeunes majeurs au foyer fiscal familial et des prestations familiales auxquels ils donnent droit. Dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté (encadré 3), le gouvernement entend mettre en place une « garantie jeunes » conditionnelle à la participation à des programmes d'activation, d'un montant similaire au RSA et réservée aux jeunes NEET « en situation de grande précarité ». Le dispositif viserait *in fine* 100 000 jeunes de 18 à 24 ans, soit seulement 10 % des NEET de cette classe d'âge environ.

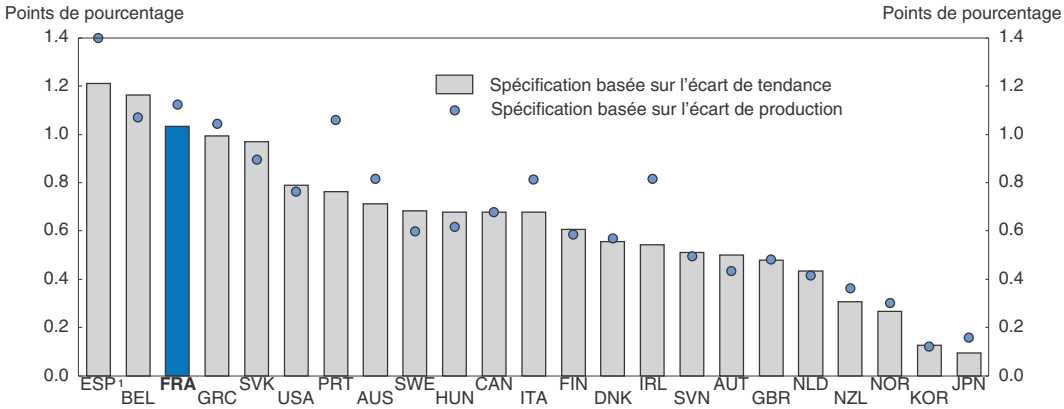
### *Le niveau du salaire minimum et la dualité des contrats de travail pénalisent les jeunes*

Le taux de progressivité du salaire minimum en fonction de l'âge pourrait suivre celui de ce vrai RSA jeunes. En effet, le niveau du salaire minimum tend à exclure les jeunes peu qualifiés de l'emploi. En France, contrairement à de nombreux pays qui ont adopté un salaire minimum fonction de l'âge, les jeunes adultes se trouvent en concurrence avec des salariés expérimentés sans avantage de coûts. Cela conduit à des stratégies de contournement (stages notamment).

La France est avec l'Espagne et la Belgique le pays de l'OCDE où la sensibilité du chômage des jeunes au cycle économique semble la plus marquée (graphique 28). Une forte protection de l'emploi pénalise davantage les nouveaux entrants en cas de repli de la demande, et répartit très inégalement, au détriment des jeunes et surtout les peu qualifiés, le poids des nécessaires ajustements de l'économie aux transformations structurelles. En France, 34 % des emplois de jeunes de 15 à 29 ans sont temporaires contre 13 % pour l'ensemble des salariés (DARES, 2012). Or, la France comme les pays de l'Europe du Sud cumule un système peu développé de liens entre les jeunes et les entreprises avec des rigidités sur le marché du travail. Les parcours d'insertion s'allongent en conséquence.

Graphique 28. **Sensibilité du taux de chômage des jeunes aux aléas de la conjoncture, 15-24 ans**

Variation estimée du taux de chômage un an après un choc négatif d'un point de PIB




1. Afin d'améliorer la lisibilité du graphique, l'échelle des ordonnées va jusqu'à 1.4 mais pour la spécification reposant sur l'écart de production, la valeur réelle estimée pour l'Espagne est de 2.4.

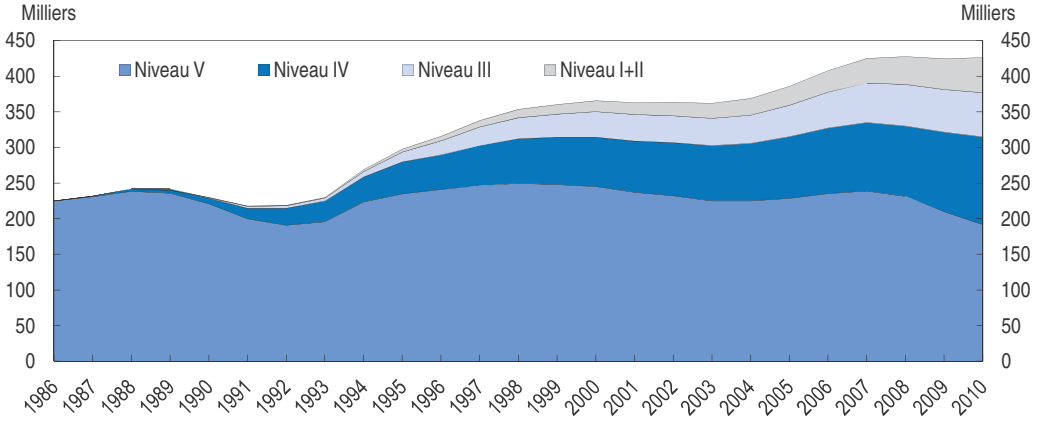
*Source :* Boulhol et Sicari (2013b).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788702

Les gouvernements successifs ont mis en place différents types de contrats aidés, y compris l'apprentissage, pour tenter de surmonter les difficultés que rencontrent les

jeunes sur le marché du travail. Ils représentent environ le quart des emplois occupés par les jeunes de moins de 26 ans et la moitié de ceux occupés par les non-bacheliers. Les études convergent sur l'absence d'impact positif durable pour les aides dans le secteur non marchand et sur les avantages de l'apprentissage. En réponse à la crise qui se prolonge, le gouvernement a lancé un nouveau programme de 150 000 contrats aidés hors alternance en 2013 et 2014 (les *emplois d'avenir*). Ces contrats diffèrent des contrats aidés classiques du secteur non marchand, avec des durées 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 quelque peu l'intégration dans l'emploi. 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 contracyclique d'urgence. L'apprentissage a connu une forte croissance *a priori* bienvenue, mais s'est développé en laissant de côté les moins qualifiés (graphique 29). Dans ce cas les effets d'aubaine peuvent être importants, les employeurs utilisant l'apprentissage pour embaucher des jeunes qualifiés et tirer profit des subventions (Martin et Grubb, 2001). Il convient de mieux coordonner les programmes de formation professionnelle, de simplifier les dispositifs d'apprentissage, et de recentrer les aides sur les peu qualifiés.

Graphique 29. **Nombre d'apprentis en fin d'année selon le niveau de diplôme**[1]




1. Certificat d'aptitude professionnelle (CAP), brevet d'études professionnelles (BEP) et mention complémentaire (MC) pour le niveau V ; brevet professionnel (BP), baccalauréat professionnel (Bac pro) et mention complémentaire (MC) pour le niveau IV ; brevet de technicien supérieur (BTS), diplôme universitaire de technologie (DUT) pour le niveau III ; licence, maîtrise pour le niveau II ; diplôme d'ingénieur, diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS), master pour le niveau I.

*Source :* Ministère de l'Éducation nationale, DEPP.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788721

### *Mieux coordonner l'accompagnement des jeunes et mieux les orienter*

Les missions locales ont pour fonction principale l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Bien qu'elles fassent désormais partie du service public de l'emploi, de nombreux défauts de coordination semblent affaiblir la cohérence du système, soulignant l'absence de politique intégrée d'insertion des jeunes. Faire remonter le pilotage des missions locales au niveau régional (tout en préservant l'implication sur les bassins d'emplois locaux) engendrerait des gains d'efficience.

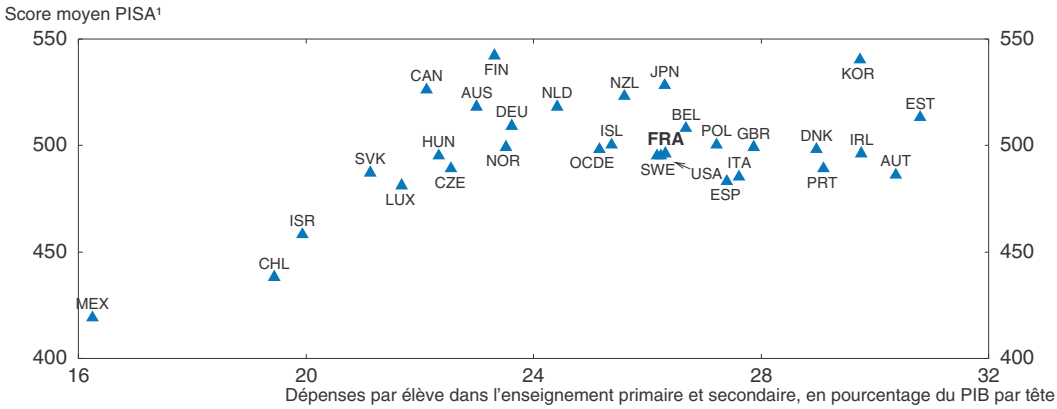
Le système d'orientation scolaire et professionnelle est un des maillons faibles de l'insertion professionnelle. Les élèves qui suivent les filières technologiques ou professionnelles doivent se décider parmi une myriade de formations dès le collège (Galland, 2011). Une année supplémentaire de tronc commun dans leur filière est souhaitable. Ce problème est exacerbé par le manque fréquent de connaissances fines sur le monde du travail et les débouchés de la part des conseillers d'orientation-psychologues (HCE, 2008). Leurs fonctions d'orientation, à développer par une formation spécialisée, devraient être nettement séparées de leurs fonctions psychosociales. Les enseignants sont également trop éloignés des entreprises. Les divers acteurs apportant des conseils d'orientation doivent aussi être mieux coordonnés, notamment en rapprochant voire en fusionnant au niveau régional les fonctions actuelles des centres d'information et d'orientation, de la Mission générale d'insertion de l'éducation nationale et des missions locales.

### *Échouant à réduire les inégalités, le système éducatif doit privilégier les interventions précoces*

Les résultats des tests PISA suggèrent que des marges substantielles existent pour améliorer, de façon budgétairement neutre, les performances du système éducatif français qui sont proches de la moyenne OCDE (graphique 30). Les inégalités croissantes en termes de niveau d'éducation atteignent un niveau inquiétant (graphique 31), et l'influence de l'origine sociale sur les performances scolaires se trouve parmi les plus fortes des pays de l'OCDE. Cela augure de sévères difficultés économiques et sociales à long terme si rien n'est fait pour redresser la barre. Il semble paradoxal que persistent en France de fortes inégalités scolaires en amont et qu'une protection sociale généreuse mais fort coûteuse soit mobilisée en aval afin de corriger les inégalités socio-économiques qui en découlent.

Graphique 30. **Les écarts de performance entre systèmes éducatifs ne sont pas liés aux dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE les plus riches**

2009

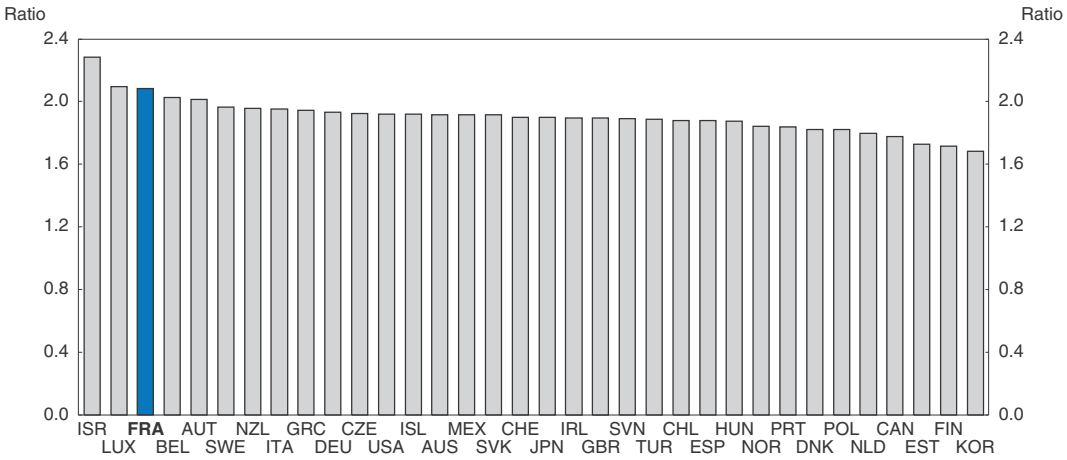



1. Moyenne des scores PISA sur les échelles de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et de culture scientifique.

*Source :* OCDE, *Bases de données des Regards sur l'éducation 2012 et des Résultats de PISA 2009.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788740

Graphique 31. **Ratio des scores PISA des élèves les plus et les moins performants[1], 2009**



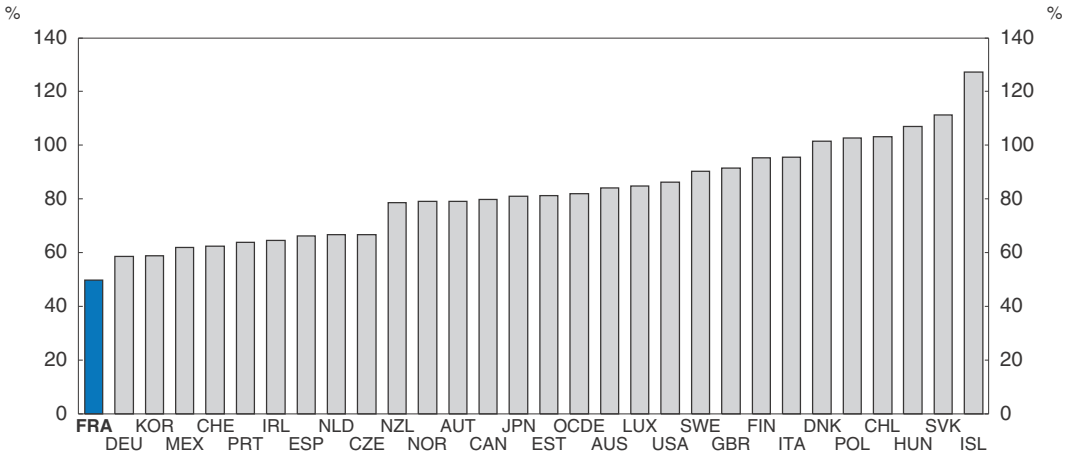

1. Ratio du score moyen des 5 % des élèves les plus performants sur le score moyen des 5 % des élèves les moins performants. Les scores sont des moyennes des scores PISA sur les échelles de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et de culture scientifique.

*Source :* OCDE, *Base de données des Résultats de PISA 2009.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788759

Lutter de façon efficiente contre l'échec scolaire suppose de concentrer les moyens à un âge précoce, et en particulier dans les milieux défavorisés (Heckman et Carneiro, 2003). Or, la dépense par élève dans le primaire représente environ la moitié de celle du deuxième cycle du secondaire contre quatre cinquièmes en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 32). De plus, le taux de scolarisation des enfants de deux ans recule à un rythme rapide depuis le début des années 2000.

Graphique 32. **Ratio des dépenses annuelles par élève de l'enseignement primaire par rapport au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, 2009**




*Source :* OCDE, *Base de données de Regards sur l'éducation 2012.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788778

### *Augmenter considérablement et utiliser efficacement les moyens de l'éducation prioritaire*

Environ un élève sur cinq relève de l'éducation prioritaire, une politique territoriale de discrimination positive mise en place au début des années 80. Cette politique erratique a conduit à des résultats décevants. Les moyens mis en œuvre sont très limités quoique mal identifiés. Sur la base d'expériences réussies à l'étranger, des ressources supplémentaires conséquentes, d'environ 0.13 % du PIB par an (selon les estimations du chapitre 2), devraient être déployées pour s'attaquer réellement à l'échec scolaire dans les milieux défavorisés. Cet ordre de grandeur correspond peu ou prou aux montants dégagés par le gouvernement pour créer 60 000 postes dans l'éducation au cours du quinquennat.

La façon d'utiliser les moyens importe autant que les sommes mises en jeu, et trois axes devraient être privilégiés dans les écoles des quartiers défavorisés: le renforcement de la qualité du corps enseignant (incitations financières, formation spécialisée, équipe pluridisciplinaire) ; l'amélioration de l'efficacité des équipes de direction (formation, sélection, autonomie et soutien des directeurs) ; et l'implication des parents. Une approche plus radicale consisterait à remettre en question l'idée même de zonage qui engendre de forts effets de stigmatisation. Il s'agirait alors d'allouer des enveloppes budgétaires supplémentaires aux écoles en fonction des caractéristiques individuelles des élèves qui y sont scolarisés, comme cela fonctionne par exemple aux Pays-Bas.

### *Donner de l'autonomie aux directeurs d'écoles, améliorer la formation des enseignants et développer le soutien scolaire individualisé*

Au-delà de l'éducation prioritaire, la formation initiale des enseignants reste trop académique et insuffisamment tournée vers l'apprentissage des méthodes pédagogiques. La meilleure prise en compte de l'hétérogénéité des situations suppose aussi de développer l'autonomie des écoles primaires. Les responsabilités des directeurs d'école primaires ne sont pas claires, et ils ne disposent ni de l'autorité leur permettant d'assumer une réelle responsabilité pédagogique, ni des moyens suffisants pour remplir leurs responsabilités administratives (Obin, 2007). La rationalisation des moyens est également déficiente en raison de la persistance d'un grand nombre de petites écoles, lui-même lié à la multitude de petites communes.

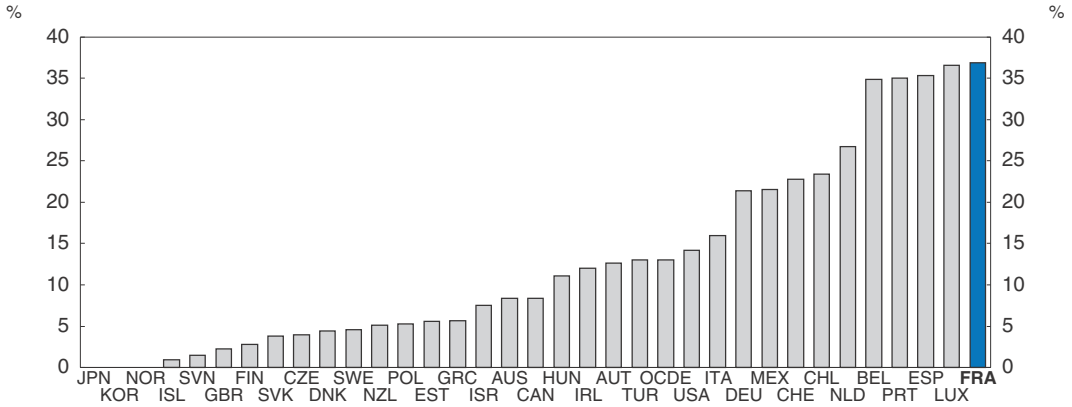
La pratique intensive, quoiqu'en net recul depuis vingt ans, du redoublement (graphique 33) est à la fois inefficace et coûteuse. Limiter cette pratique nécessitera de mettre en œuvre une plus grande individualisation de l'enseignement par un soutien efficace aux élèves en difficulté. De plus, les journées scolaires sont parmi les plus longues des pays de l'OCDE, la semaine d'école est de seulement quatre jours (contre cinq dans presque tous les pays) et les vacances sont longues. Cette organisation n'est pas adaptée au biorythme des enfants (OCDE, 2012f). Le gouvernement va améliorer le rythme hebdomadaire à l'école primaire à partir de 2013/2014.

### *Rééquilibrer le financement public de l'enseignement supérieur en faveur des universités et accroître leur autonomie*

Avec plus de 400 établissements relevant de 11 tutelles ministérielles (Cour des comptes, 2011), l'enseignement supérieur français est segmenté même si des efforts ont été réalisés pour en améliorer la lisibilité, avec la création des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES, voir annexe). Malgré des efforts récents, les ressources financières des universités restent insuffisantes en comparaison internationale et par

Graphique 33. **Le redoublement scolaire est très utilisé en France**

Pourcentage des jeunes de 15 ans qui ont redoublé au moins une année, 2009



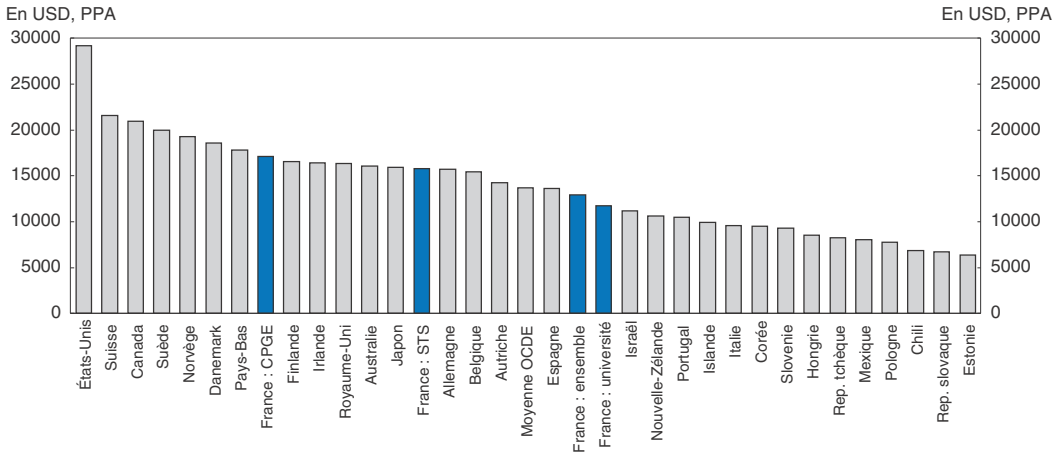

*Source :* OECD (2012), *Equity and Quality in Education*, Éditions OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788797

rapport aux autres établissements d'enseignement supérieur (graphique 34). Au-delà des différences de moyens publics, le succès des grandes écoles s'est construit sur un environnement très sélectif et une autonomie relativement forte. Parce que les universités n'opèrent pas ainsi, le système global est dual, et celles-ci se trouvent privées d'une vaste proportion des meilleurs éléments et assez largement coupées des élites.

Bien que cette question ne soit pas à l'ordre du jour en France, le relèvement des droits d'inscription est difficilement contournable si l'on souhaite rehausser la qualité du système universitaire et accorder aux universités un niveau d'autonomie et de responsabilité adéquate, et si les étudiants deviennent plus exigeants quant à la qualité de l'enseignement supérieur. Même si ce dernier bénéficie, comme dans les autres pays, surtout aux enfants des classes moyennes et supérieures, cette augmentation devrait s'accompagner d'une amélioration de l'accès aux prêts étudiants à remboursement

Graphique 34. **Dépenses par étudiant des différents secteurs de l'enseignement supérieur, 2009**[1]




1. Pour la France : Classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et Sections de techniciens supérieurs (STS).

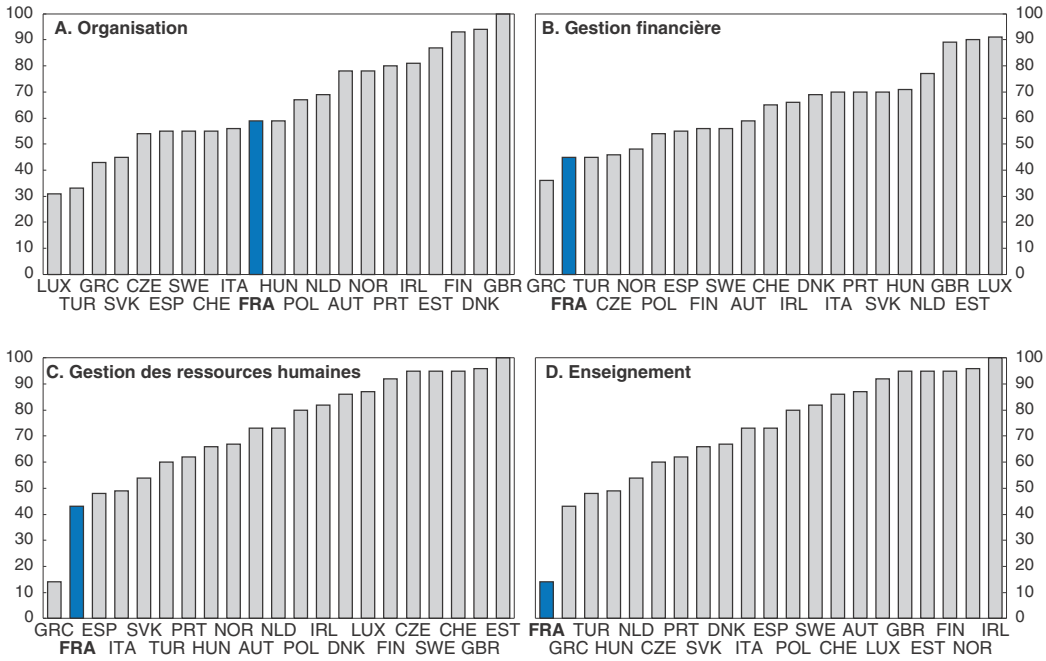
*Source :* OCDE, *Regards sur l'éducation 2012* ; ministère de l'Éducation nationale-DEPP, *L'état de l'école 2010*, 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788816

subordonné au revenu futur et, si nécessaire, à l'ajustement du système de bourses. Pour optimiser l'utilisation des moyens additionnels nécessaires, les universités doivent disposer de plus d'autonomie. Or, le système universitaire, malgré des progrès récents, reste parmi les plus contraints en Europe (graphique 35). L'accroissement de l'autonomie pourrait offrir aux universités une plus grande liberté dans la fixation des droits d'inscription, la sélection de leurs étudiants et la gestion des ressources humaines.

Graphique 35. **Autonomie des universités en Europe, 2010**[1]

En pourcentage




1. 100 % correspond au plus fort degré d'autonomie accordée aux universités dans chacun des quatre domaines reportés.

*Source :* Association européenne des universités, 2011.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932788835*

## Encadré 6. **Recommandations pour améliorer la situation économique des jeunes**

**Réduire la pauvreté et augmenter l'emploi des jeunes**

- Étendre le RSA aux jeunes adultes ayant terminé leurs études selon un barème progressif en fonction de l'âge, à la condition expresse de mettre en œuvre une stratégie d'activation efficace comprenant une formation ou des démarches actives de recherche d'emploi. Indexer le salaire minimum en fonction de l'âge selon un taux de progression similaire à celui retenu pour ce RSA jeunes.
- Réduire la dualité du marché du travail (voir encadré 5).
- Limiter le nombre de dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, faire remonter au niveau régional le pilotage des missions locales, et regrouper les missions d'orientation au niveau régional.
- Continuer d'axer les contrats aidés sur l'alternance qui doit être renforcée sur les moins diplômés et rendue plus intéressante pour les entreprises. Mieux coordonner les programmes de formation professionnelle.

Encadré 6. **Recommandations pour améliorer la situation économique des jeunes** *(suite)*

**Concentrer le financement de l'éducation sur l'école primaire et les milieux défavorisés**

- Réaffecter une partie des dépenses d'éducation du secondaire vers le primaire, et vers la scolarisation dès deux ans pour les enfants de milieux défavorisés. Développer l'autonomie des écoles primaires et de leurs directeurs.
- Consacrer les dépenses publiques supplémentaires allouées à l'éducation à rendre l'éducation prioritaire réellement prioritaire. Privilégier le renforcement de la qualité du corps enseignant et de l'efficacité des équipes de direction dans les écoles des quartiers défavorisés.
- Valoriser davantage les pratiques pédagogiques dans la formation des enseignants. Réduire rapidement le recours au redoublement et renforcer l'individualisation de l'enseignement. Adapter les rythmes scolaires au biorythme des enfants.
- Séparer nettement les fonctions d'orientation de celles de psychologue pour les conseillers d'orientation-psychologues. Introduire une première année de tronc commun dans le deuxième cycle des filières technologiques et professionnelles.

**Améliorer l'équité et l'efficacité de l'enseignement supérieur**

- Réallouer les moyens publics des grandes écoles vers les universités. Accroître l'autonomie des universités en termes de gestion, de sélection et de frais d'inscription. Mettre en place un système de prêts étudiants à remboursement subordonné aux revenus futurs et ajuster les bourses afin d'assurer un accès équitable.

## *Bibliographie*


Aghion, P., Y. Algan et P. Cahuc (2008), « Can Policy Influence Culture? Minimum Wage and the Quality of Labor Relations », *Document de travail*, CEPREMAP, n° 0801.

Ahrend, R., J. Arnold et F. Murtin (2009), « Prudential regulation and competition in financial markets », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 735, Éditions OCDE.

Alesina, A., C. Favero et F. Giavazzi (2012), « The output effect of fiscal consolidations », *NBER Working Papers*, n° 18336.

Andolfatto, D. (2007), *Les syndicats en France*, La documentation française.

Artus, P. (2012), « Désintermédiation du financement des entreprises: causes et effets », *Flash Natixis*, n° 695.

Autorité de la concurrence (2010), *Avis n° 10-A-26 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*, 7 décembre.

Autorité de la concurrence (2011a), « Concurrence et transport de voyageurs », *Étude thématique*.

Autorité de la concurrence (2011b), *Réponse à la consultation publique de la Commission européenne relative à une approche européenne cohérente en matière d'actions collectives*, 25 mai.

Autorité de la concurrence (2012), *Enquête sur l'entretien et la réparation automobile*, octobre.

Babeau, O. (2012), « Le prix trop élevé des lunettes en France n'est pas une fatalité », *Les Échos*, 9 novembre.

Bach, L. (2012), *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Collection du CEPREMAP, n° 27.

Barrell, R., D. Holland et I. Hurst (2012), « Fiscal consolidation: Part 2. Fiscal multipliers and fiscal consolidation », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 933, Éditions OCDE.

Batini, N., G. Callegari et G. Melina (2012), « Successful austerity in the United States, Europe and Japan », *IMF Working Paper*, n° 12/190.

Benkimoun, P. (2012), « Médicaments : 10 milliards d'euros d'économie possible en France », *Le Monde*, 24 septembre.

Biau, O. et E. Girard (2005), « Politique budgétaire et dynamique économique en France : l'approche VAR structurel », *Économie et Prévision*, n° 169-171, 1-23.

Blundell-Wignall, A., G. Wehinger et P. Slovik (2010), « The Elephant in the Room: The Need to Deal with What Banks Do », *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2009/2.

Bouis, R., R. Duval et F. Murtin (2011), « Les déterminants politiques et institutionnels de la croissance économique au sein des économies OCDE et non OCDE : nouveaux résultats à partir d'équations de croissance », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 843, Éditions OCDE.

Boulhol, H. et P. Sicari (2013a), « The declining competitiveness of French firms reflects a generalised supply-side problem », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 1029, Éditions OCDE.

Boulhol, H. et P. Sicari (2013b), « Labour market performance by age groups : a focus on France », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 1027, Éditions OCDE.

Cahuc, P., G. Cette et A. Zylberberg (2008), *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 79.

Cahuc, P. et A. Zylberberg (2009), *Les réformes ratées du Président Sarkozy*, Flammarion.

CAS (2011), « L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs », *Rapport de la mission présidée par Claude Abraham*, octobre.

Ceci-Renaud, N. et P.-A. Chevalier (2010), « L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises », *Économie et Statistique*, n° 437.

CESE (2011), « 40 ans de formation professionnelle: bilan et perspectives », Conseil économique, social et environnemental, décembre.

COREFRIS (2011), *Rapport annuel*.

Comité national d'évaluation du RSA (2011), *Rapport final*, décembre.

Commission pour la libération de la croissance française (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française* (Commission Attali), Paris.

Commission sur la politique de la jeunesse (2009), *Livre vert*, juillet.

Cour des comptes (2011), « Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire », *Rapport public annuel*, février.

Cour des comptes (2012), « Le bilan à mi-parcours de la loi programmation militaire », *Rapport public thématique*, juillet.

Créel, J., E. Heyer et M. Plane (2011), « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, 2011/1, n° 116, 61-86.

DARES (2011), « Emploi des jeunes », *Document d'études*, n° 166, novembre.

DARES (2012), « L'ajustement du marché du travail français pendant la crise de 2008-09 », DARES Analyses, n° 040, janvier.

Duval, J., A. Eidelman, F. Langumier et T. Leibowicz (2012), « La redistribution : état des lieux en 2011 », INSEE, *France, portrait social – édition 2012*, Paris.

Egert, B. (2012), « Public debt, economic growth and nonlinear effects: myth or reality? », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 993, Éditions OCDE.

Egert, B. et R. Kierzenkowski (2010), « Exports and property prices in France: Are they connected? », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 759, Éditions OCDE.

Furuto, A. (2012), « France Ministry of Defense/ANMA », *ArchDaily*, 15 août 2012, téléchargé le 18 décembre 2012, *www.archdaily.com/262981*.

Garicano, L., C. Lelarge et J. Van Reenen (2012), « Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France », *CEP Discussion Papers*, n° 1128.

Galland, O. (2009), *Les jeunes Français ont-ils raison d'avoir peur ?*, Armand Colin.

HCE (2008), *L'orientation scolaire*, Bilan des résultats de l'École.

Heckman, J. et P. Carneiro (2003), « Human Capital Policy », in *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?,* Heckman, J. et A. Krueger (éd.), MIT Press, 2003.

Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 115, Éditions OCDE.

FMI (2012), *France Financial Sector Assessment Program*, *IMF Country Report* n° 12/341, décembre.

Les Échos (2013), *Publication judiciaire*, 3 janvier.

Martin, J. et D. Grubb (2001), « What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies », IFAU-Office of Labour Market Policy Evaluation, *Working Paper*, n° 14.

Merck, O., C. Ducruet, P. Dubarie, E. Haezendonck et M. Dooms ((2011), « The Competitiveness of Global Port Cities: The Case of the Seine Axis (Le Havre, Rouen, Paris, Caen) – France », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2011/07.

Michel, A. (2012), « Réforme bancaire : le projet de loi dévoilé », *Le Monde*, 27 novembre.

Ministère de l'Économie (2012), « L'inflation immobilière et ses conséquences pour l'économie française », *Rapport économique, social et financier,* tome 1, Projet de loi de finances pour 2013, La documentation française.

Mirrlees Review (2011), *Tax by design*, Institute for Fiscal Studies, Londres.

Molnar, M. (2012), « *Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?* », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 936, Éditions OCDE.

Murtin, F., A. de Serres et A. Hijzen (2013), « Unemployment and the Automatic Extension of Collective Wage Agreements », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques*, à paraître.

Obin, J.-P. (2007), « Améliorer la direction des établissements scolaires », *Rapport de base national de la France présenté dans le cadre de l'activité de l'OCDE*.

OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : France 2009*, Éditions OCDE.

OCDE (2009b), *Des emplois pour les jeunes : France*, Éditions OCDE.

OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88, novembre, Éditions OCDE.

OCDE (2011a), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE.

OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE.

OCDE (2011c), *Panorama des pensions 2011*, Éditions OCDE.

OCDE (2012a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 91, mai, Éditions OCDE.

OCDE (2012b), « What are the best policy instruments for fiscal consolidation? », OCDE, *Note de politiques économiques du Département des affaires économiques*, n° 12.

OCDE (2012c), *Rapport de phase 3 sur la mise en oeuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, octobre.

OCDE (2012d), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92, novembre.

OCDE (2012e), « Face aux chocs : comment répartir les risqué macroéconomique de manière plus équitable », *Réformes économiques : Objectif croissance 2012*, Éditions OCDE.

OCDE (2012f), *France : Promouvoir la croissance et la cohésion sociale*, Série « Politiques meilleures », Éditions OCDE.

Partouche, H. et M. Olivier (2011), « Le taux de taxation implicite des bénéfices en France », *Lettre Trésor-Eco*, n° 88.

Whitehouse, E.R. (2013), « Adequacy and sustainability of pension systems: evidence from Europe », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, à paraître.

# ANNEXE

## *Progrès en matière de réformes structurelles*

Cette annexe passe en revue les mesures prises sur la base des recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les nouvelles recommandations qui émanent de la présente *Étude* figurent dans le chapitre correspondant.

| Recommandations | Mesures prises depuis le début de 2011 |
|---|---|
| **Politique du marché du travail** | |
| Faire progresser le salaire minimum moins vite que le salaire médian, au moins en évitant les « coups de pouce ». | Le ratio salaire minimum/salaire médian est resté à peu près stable, à un niveau élevé. Le gouvernement a choisi de donner un « coup de pouce » au salaire minimum (c'est-à-dire de l'augmenter plus que ne l'impose la législation) en juillet 2012, mais il ne s'agissait là que d'une avance sur les futures hausses automatiques. |
| Favoriser la flexisécurité et réduire le dualisme du marché du travail. | Aucune mesure n'avait été prise jusqu'à l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (voir corps du texte). |
| Développer la stratégie de retour à l'emploi pour renforcer le lien entre indemnisation, recherche d'emploi et participation à des mesures actives reposant sur des services publics de l'emploi efficaces. | L'inscription dans la durée de la crise économique n'a pas été favorable au renforcement de ce lien. Le nouveau plan triennal de l'agence publique pour l'emploi (*Objectif 2015*), décidé en juillet 2012, comprend notamment des progrès en matière de mesure des performances et de l'amélioration du ciblage des personnes en difficulté (voir le chapitre 1). |
| Accorder une importance prioritaire à l'employabilité des jeunes et aux dispositifs de formation en cours d'emploi. Orienter davantage les subventions en faveur de l'alternance vers les personnes peu qualifiées, et évaluer régulièrement l'efficacité des dispositifs. | Les pouvoirs publics ont créé de nouveaux contrats subventionnés (les *emplois d'avenir*) s'adressant aux personnes peu qualifiées, l'objectif étant de conclure 100 000 contrats d'ici à 2014 (voir le chapitre 2). Un nouveau dispositif est en train d'être mis en place (les *contrats de génération*), en vertu duquel un allègement forfaitaire des cotisations sociales sera accordé aux entreprises de moins de 300 salariés qui embaucheront un jeune de moins de 26 ans en contrat à durée indéterminée tout en conservant un senior de plus de 57 ans (voir le chapitre 2). |
| Mieux utiliser la prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active (RSA) pour aider les ménages à faible revenu d'activité. | Aucune mesure n'a été prise. Le gouvernement envisage de mieux articuler le RSA et la PPE (voir encadré 3). |
| Réduire le coin fiscal. | La loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012 a introduit le « Crédit d'impôt pour la compétitivité », qui allège le coût du travail, par l'intermédiaire d'un crédit d'impôt sur les sociétés (ou sur le revenu selon le régime fiscal de l'employeur), au titre des employés dont la rémunération est inférieure à 2.5 fois le salaire minimum. Ce dispositif réduit les prélèvements pesant sur le travail à hauteur d'un point de PIB. La moitié de ce dispositif doit être financée grâce à une diminution des dépenses publiques et le reste grâce à la TVA (notamment une augmentation des taux normale et intermédiaire) et à des taxes environnementales non encore définies. Cette réforme est globalement cohérente avec les précédents avis formulés par l'OCDE et permettra de combler environ la moitié de l'écart de coin fiscal sur le travail par rapport à la moyenne OCDE. |

| Recommandations | Mesures prises depuis le début de 2011 |
|---|---|
| Faire en sorte que le système d'assurance chômage ne subventionne pas implicitement une sortie anticipée du marché du travail. | Aucune mesure n'a été prise. |
| Faire en sorte que les pensions de retraite soient actuariellement neutres, surtout dans la fourchette d'âge de la retraite. Achever l'alignement des régimes de la fonction publique sur le régime général. | Bien qu'au cours des 10 dernières années, diverses réformes se soient traduites par un abaissement de la taxe implicite à la poursuite de l'activité, le système de retraite demeure très fragmenté. Il est souhaitable que le débat public promis pour 2013 ait pour objectif l'adoption d'un système unique de retraite par points. |
| Encourager les partenaires sociaux à placer au centre des négociations salariales la question de l'évolution des rémunérations en fonction de l'âge. | Aucune mesure n'a été prise. |
| **Politique de l'éducation** | |
| Accorder une autonomie aux établissements d'enseignement supérieur dans la gestion des ressources financières et du personnel. | Aucun progrès n'a été réalisé depuis l'entrée en vigueur de la loi « Liberté et responsabilité des universités » (LRU) de 2007. Le degré d'autonomie des universités est l'un des plus faibles d'Europe (chapitre 2). |
| Instaurer une sélection explicite à l'entrée des universités et proposer aux élèves une orientation plus rigoureuse au début de la dernière année de lycée. | Aucune mesure n'a été prise concernant la sélection. La réforme de 2012 du diplôme de licence (*Plan pour la réussite en licence*) s'est traduite par un renforcement du dispositif d'orientation au lycée (*Admission post-bac*), les universités ayant été chargées à la fois de mieux communiquer sur le nombre de places disponibles, les taux de réussite et l'insertion professionnelle et d'élaborer avec les élèves candidats un programme de formation adapté en lien avec un parcours professionnel déterminé. |
| Augmenter les frais d'inscription dans les universités en fonction du coût des prestations fournies. Mettre en place un système de prêts aux étudiants remboursables en fonction de leur revenu ultérieur via l'impôt sur le revenu. | Aucune mesure n'a été prise. |
| **Politique de recherche et d'innovation** | |
| Pour accroître l'efficacité de la politique de « pôles de compétitivité » : conditionner le maintien des aides publiques aux résultats ; annoncer une date butoir pour les subventions tout en leur substituant peu à peu des fonds privés. | Dans le *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* de 2012 a notamment été pris l'engagement de distinguer les pôles stratégiques à rayonnement international des pôles de développement régionaux. Les projets des pôles de compétitivité seront évalués sur leurs retombées économiques et sur la diffusion des innovations. |
| Organiser un rapprochement entre les grandes écoles et les universités en matière de délivrance de diplômes et de recrutement. | En mai 2012, on comptait 23 pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) regroupant 60 universités (sur un total de 83) et 13 établissements divers (écoles d'ingénieurs, écoles de commerce, etc.). Toutefois, le rôle exact des PRES n'est pas clairement défini, même s'ils sont censés devenir les principaux acteurs du réaménagement du paysage universitaire (voir le chapitre 2). La Loi sur l'enseignement supérieur et la recherche en préparation prévoit également des modalités de rapprochements entre les universités et les classes préparatoires aux grandes écoles. |
| Évaluer régulièrement l'efficacité du crédit d'impôt recherche afin d'optimiser sa configuration et son champ d'application. | Le crédit d'impôt recherche est l'un des dispositifs de soutien à la R-D les plus favorables au monde. Dans son rapport de septembre 2010, l'Inspection générale des finances avait indiqué que ce crédit d'impôt exerçait un effet de levier sur les dépenses privées et préconisé la stabilité du dispositif, au moins jusqu'en 2013. Son coût d'environ 5.3 milliards EUR en 2012 dépasse largement les prévisions (moins de 3 milliards EUR). |
| Favoriser l'engagement d'actions de groupe (*class actions*) et faire en sorte qu'elles soient applicables aux cas de préjudice dû à des pratiques anticoncurrentielles. | Le gouvernement a lancé une consultation sur le sujet devant déboucher sur une loi en 2013. |
| **Concurrence et réforme réglementaire** | |
| Abroger les lois Royer et Raffarin sur l'urbanisme commercial afin d'abolir la procédure d'autorisation distincte de celle du permis de construire. | Aucune mesure n'a été prise. |

| Recommandations | Mesures prises depuis le début de 2011 |
|---|---|
| Évaluer l'impact des mesures prises en vertu de la loi de modernisation de l'économie (LME) concernant les conditions de négociation entre distributeurs et fournisseurs et voir s'il y a lieu de les assouplir davantage. | L'interdiction de revente à perte est maintenue. |
| Supprimer de manière graduelle les contingentements (*numerus clausus*) dans certaines professions du droit (avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation) ainsi que dans plusieurs métiers de la santé (pharmacien, kinésithérapeute et vétérinaire). | Aucune mesure n'a été prise. |
| Assouplir les conditions d'accès à certaines professions en réduisant le champ des activités dont les membres de ces professions détiennent l'exclusivité (architectes, notaires, huissiers de justice) ou en réévaluant les exigences en matière d'années d'études requises (architectes, vétérinaires, coiffeurs). | Aucune mesure n'a été prise. |
| Renforcer la concurrence dans la téléphonie mobile en mettant en application la décision de favoriser la venue d'un quatrième opérateur de réseau lors de la prochaine attribution de fréquences et de faciliter l'accès des opérateurs mobiles virtuels (MVNO) aux réseaux. | L'arrivée d'un quatrième opérateur 3G (Iliad, maison mère de Free) a fortement tiré les prix vers le bas. Les licences 4G ont été attribuées à trois opérateurs à la fin de 2011 pour un montant total de 3.6 milliards EUR. |
| Dans le cas de l'électricité, mettre fin au tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (Tartam). Plus généralement, reconsidérer le champ d'application des divers tarifs réglementés sur le marché de détail, au moins en ce qui concerne les clients non résidentiels. | Le Tartam, qui devait expirer avant juin 2010, a néanmoins été prolongé. Le dispositif de l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique, instauré par la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME) est entré en vigueur en juillet 2011, l'objectif étant de favoriser la concurrence sur le marché de l'électricité (à l'exception des petits consommateurs) et de supprimer progressivement les tarifs réglementés. En janvier 2012, le prix de vente de l'électricité aux concurrents d'EDF a été fixé à un niveau relativement élevé (42 EUR/MWh). Les tarifs réglementés seront supprimés d'ici à 2016 pour les entreprises qui consomment plus de 36 kVA, tandis qu'ils continueront de s'appliquer dans le cas des petits consommateurs. |
| Abaisser le taux de l'impôt sur les sociétés en contrepartie d'une réduction des dépenses fiscales. Atténuer les distorsions qui favorisent le financement par emprunt au détriment du financement par capitaux propres. | Les dépenses fiscales liées à la déductibilité des intérêts ont été réduites, et les paiements au titre de l'impôt sur les sociétés ont progressé de 5 % dans le cas des grandes entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel de plus de 250 millions EUR en 2012 et 2013. |
| Alléger les obligations réglementaires et fiscales associées aux seuils sociaux légaux pour les entreprises de 50 salariés et plus. | Aucune mesure n'a été prise. |
| **Politique du logement** | |
| Mettre à jour les valeurs locatives cadastrales et mettre en place mécanisme de revalorisation périodique. | Aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne l'immobilier résidentiel. Pour ce qui est de l'immobilier commercial, les valeurs cadastrales seront révisées en 2013 puis actualisées chaque année à compter de 2016. |
| Élargir les compétences de l'intercommunalité, notamment en matière de permis de construire et de plan local d'urbanisme, relever les coefficients d'occupation des sols, et envisager d'élargir le champ d'application de la taxe sur les logements vacants. | La loi du 20 mars 2012 visait à augmenter de 30 % les coefficients d'occupation des sols mais elle a été abrogée en août 2012 en raison d'une application difficile et de l'opposition des élus locaux. Depuis janvier 2013, le taux de la taxe sur les logements vacants initialement de 10 % est passé à 12.5 % la première année d'imposition et à 25 % à compter de la deuxième. |
| Fusionner les organismes de logement social à un niveau supra-municipal afin de réaliser des économies d'échelle ; protéger le secteur du logement social des pressions qui s'exercent sur le plan local, notamment en matière d'attribution ; faire en sorte que les nouvelles constructions répondent davantage aux besoins. | La programmation de logements locatifs sociaux a été sensiblement recentrée sur les zones tendues (37 % de logements financés en zone très tendue en 2011 contre 27% en 2009). |
| Évaluer le mode de financement des logements sociaux grâce à une analyse coûts-avantages tenant compte des distorsions probablement importantes qui peuvent en résulter en matière d'affectation de l'épargne et des placements et de structure des loyers. Envisager d'ouvrir le marché du logement social aux prestataires privés, sous réserve d'une réglementation adaptée. | Aucune mesure n'a été prise. |

| Recommandations | Mesures prises depuis le début de 2011 |
|---|---|
| Indexer les loyers en cours de bail sur un indice publié reflétant l'évolution des nouveaux baux de location, de préférence dans un périmètre suffisamment restreint. Rapprocher les loyers en vigueur dans le secteur du logement social des prix du marché, plutôt que les rattacher aux coûts supportés au moment de leur construction. | L'encadrement des loyers a été provisoirement renforcé en juillet 2012 sur 38 agglomérations où le marché est tendu. Une nouvelle loi visant à encadrer les loyers dans certaines régions est prévue pour 2013, risquant ainsi de limiter un peu plus l'offre. |
| Continuer de centrer l'attribution des logements sociaux sur les ménages les plus défavorisés, et accroître la sortie du parc des ménages dont le revenu est supérieur au revenu médian, en particulier en durcissant et en faisant respecter les règles relatives aux suppléments de loyer. Assouplir les dispositions régissant la mobilité à l'intérieur du secteur du logement social. | Aucune mesure n'a été prise. |
| **Politiques environnementales** | |
| Instaurer une taxe carbone à même d'être validée, après examen, par le Conseil constitutionnel. Entreprendre une évaluation systématique des coûts de réduction de la pollution associés aux différentes composantes de la politique globale de la France en matière d'atténuation du changement climatique, et mettre davantage l'accent sur les options de réduction de la pollution à faible coût. | Aucune mesure n'a été prise. |
| Passer en revue les allégements fiscaux sur le carburant concernant les véhicules agricoles et les bateaux de pêche en vue de leur réduction, et supprimer ces allégements pour les poids lourds et les taxis. Mettre fin au régime fiscal plus favorable dont fait l'objet le gazole par rapport à l'essence. | Aucune mesure n'a été prise. |
| Réduire les subventions aux énergies renouvelables, notamment à l'énergie solaire. Privilégier les solutions de réduction des émissions ayant les coûts les plus faibles sans favoriser des technologies particulières. | Les subventions aux énergies renouvelables ont été réduites, mais des écarts sensibles subsistent d'une technologie à l'autre. |
| Appliquer pleinement le principe pollueur-payeur aux agriculteurs lorsque la consommation d'eau dans le cadre de leurs activités entraîne une pollution de l'environnement. Augmenter les prix de l'eau pour les activités industrielles et agricoles de façon à couvrir à la fois les dépenses d'exploitation et les dépenses d'infrastructure. Appliquer le taux de TVA normal à la consommation d'eau. | Aucune mesure n'a été prise. |

© OCDE 2013

*Chapitre 1*

# Efficacité et équité du système de prélèvements et de transferts

*Les impôts et les transferts en espèces réduisent en France les inégalités de revenu plus que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE en raison de la taille importante des flux concernés. Mais le système est complexe dans son ensemble. Son efficacité pourrait être améliorée à bien des égards, par exemple pour atteindre le même degré de redistribution à moindre coût. Le code des impôts devrait être simplifié et moins fréquemment modifié. Les taux statutaires élevés vont de pair avec un large éventail de taux d'imposition effectifs résultant d'une multitude de niches fiscales et sociales. Il est nécessaire d'élargir l'assiette fiscale, y compris pour la TVA, et de baisser les taux dans l'ensemble du système. Le coin fiscal sur les revenus du travail est élevé sauf dans le bas de la distribution des salaires, ce qui peut réduire la participation au marché du travail ainsi que les offres d'emploi. Une plus grande neutralité fiscale à l'intérieur et entre les différentes catégories d'actifs, et le déplacement des prélèvements sur le travail et le capital vers les taxes environnementales et les taxes sur la propriété immobilière permettraient d'améliorer les performances économiques. De la même façon, le système de prestations sociales devrait être simplifié pour gagner en transparence et en cohérence. La suppression des dispositifs permettant les sorties précoces du marché du travail, l'élimination des régimes spéciaux de retraite et l'internalisation du coût des pensions de réversion augmenteraient l'équité tout en générant des économies. Les performances du marché du travail pourraient être améliorées en augmentant les incitations à la recherche d'emploi et en raccourcissant l'allocation de congé parental.*

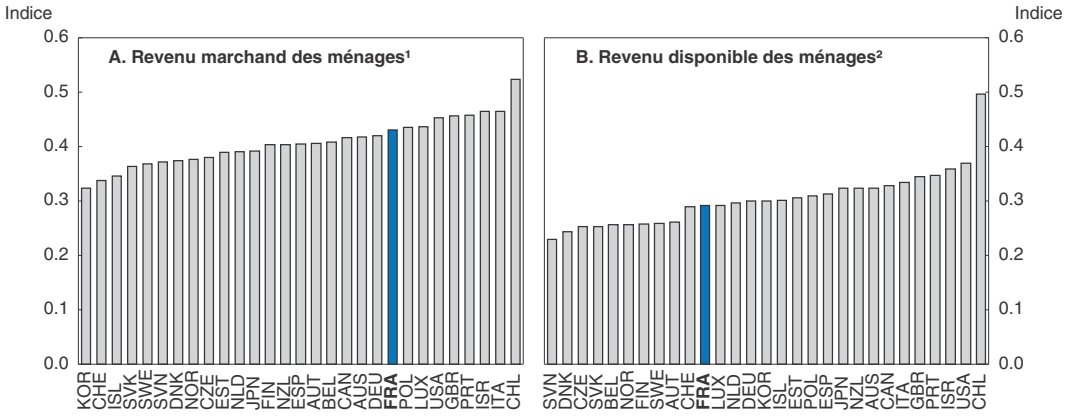
## Les inégalités de revenu sont faibles et relativement stables dans la durée grâce à la redistribution

Les inégalités de revenu des ménages avant impôts et transferts, telles que mesurées par le coefficient de Gini, sont en France parmi les plus fortes de la zone OCDE (graphique 1.1). La faiblesse du taux d'emploi en est la principale explication. La combinaison d'un faible taux d'activité et d'un haut niveau de chômage structurel aboutit à ce qu'une fraction importante de la population d'âge actif ne dispose d'aucun revenu du travail. La dispersion des revenus du capital (hors loyers imputés) joue un rôle mineur dans la dispersion du revenu marchand total des ménages : la contribution des revenus du capital aux inégalités de revenu n'est en France égale qu'à environ un quart de sa valeur moyenne dans les pays de l'OCDE, seuls les pays d'Europe centrale et orientale, le Portugal et la Corée ayant une contribution moindre (Hoeller et al., 2012 ; Koske et al., 2012).

Graphique 1.1. **Inégalités de revenu à la fin des années 2000**

Coefficients de Gini du revenu marchand et du revenu disponible des ménages pour la population d'âge actif

Par unité de consommation




1. C'est-à-dire avant taxes et transferts.
2. C'est-à-dire après taxes et transferts.

*Source :* OCDE, *Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788854

De par son ampleur, le système de prélèvements et de transferts en espèces atténuent les inégalités de revenu plus que dans d'autres pays de l'OCDE (voir encadré 1.1 pour les différentes mesures d'inégalité de revenus). Le coefficient de Gini recule d'environ 14 points de pourcentage après prise en compte des prélèvements et transferts en espèces, alors que ce recul n'est que de 10 points en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 13 de la partie Évaluation et recommandations). L'ampleur, conséquente, des efforts de redistribution a pour effet de faire passer les inégalités de revenu entre ménages d'un niveau bien supérieur à la moyenne de l'OCDE à un niveau inférieur. L'INSEE, l'Office national de la statistique en France, estime que, en partant d'un revenu intégrant déjà les

## Encadré 1.1. **De la dispersion des salaires individuels aux inégalités de revenu au niveau des ménages**

Les *revenus du travail au niveau individuel* sont le point de départ pour déterminer le revenu disponible des ménages ; ces revenus peuvent être inégaux du fait de différences dans les salaires horaires ou la durée du travail, ou encore du fait de l'absence de rémunérations du travail pour cause de chômage ou d'inactivité. Viennent ensuite les *revenus du travail au niveau du ménage,* qui dépendent de la taille et de la composition de la famille. Le revenu des ménages est exprimé en unité de consommation pour rendre compte du niveau de vie par personne, Les ménages perçoivent en outre des revenus du capital qui, combinés aux revenus du travail, donnent ce que l'on appelle le *revenu marchand du ménage.* Le montant des revenus restant à la disposition du ménage (*revenu disponible du ménage)* influe sur les montants perçus de transferts en espèces et les montants acquittés sous forme d'impôts. Enfin, le *revenu disponible ajusté* des ménages correspond au revenu après impôts et transferts, corrigé de la consommation de services publics (OCDE, 2011a ; Hoeller et al., 2012).

**Mesurer le degré de redistribution**

Le degré de redistribution des revenus à un moment donné dans le temps peut être mesuré en comparant le coefficient de Gini, indicateur d'inégalités, pour le revenu marchand des ménages (revenu avant prélèvements et transferts) et pour le revenu disponible des ménages (revenu après prélèvements et transferts). Une méthode classique consiste à calculer les coefficients de Gini en classant respectivement les ménages en fonction de leur revenu marchand (coefficient avant prélèvements et transferts) et de leur revenu disponible (coefficient après prélèvements et transferts). Les coefficients de Gini calculés pour l'ensemble de la population tiennent compte des titulaires d'une pension de retraite. Sur la base de cet indicateur, les prestations du régime public de retraite apparaîtront en tant que redistribution pure des actifs vers les retraités, puisque le revenu marchand des retraités est nul *stricto sensu*, alors que leur revenu disponible équivaut à leur pension de retraite. Si l'on considère le régime public de retraite, qui englobe les cotisations et les prestations, comme un mécanisme de redistribution tout au long de la vie, inclure les retraités dans les calculs risque d'entraîner une surestimation de la redistribution globale du revenu. Une façon très approximative de corriger ce problème consiste à calculer le coefficient de Gini pour le revenu marchand en reclassant les ménages selon leur revenu disponible. Néanmoins, les régimes publics de retraite peuvent impliquer une forte redistribution instantanée des revenus en présence de pensions minimales, indépendantes du montant des cotisations versées au cours de la vie active, et de régimes spéciaux de retraites , ou si les paramètres du système évoluent dans la durée. Pour supprimer l'effet des prestations de retraite, on peut aussi calculer le coefficient de Gini pour la population d'âge actif (15-64 ans) seulement. Toutefois, de tels coefficients peuvent ne pas être parfaitement comparables d'un pays à l'autre si l'âge moyen de la retraite diffère de sorte que la part des titulaires d'une pension de retraite dans la population âgée de 15 à 64 ans n'est pas la même.

**Quelle est l'importance de la redistribution des revenus opérée par le système français de prélèvements et de transferts ?**

Selon les données utilisées par Joumard et al. (2012), au milieu des années 2000, la redistribution des revenus générée par le système de prélèvements et de transferts a fait baisser le coefficient de Gini (pour la population d'âge actif) plus faiblement que pour la médiane des pays de l'OCDE. Mais le coefficient de Gini était calculé en classant les ménages selon leur revenu disponible y compris pour le coefficient portant sur le revenu marchand des ménages. Or, le même calcul portant sur une nouvelle série de données concernant la fin des années 2000 indique une redistribution de 9 points pour la France, contre 7 points pour la médiane de l'OCDE. La redistribution des revenus, calculée en utilisant le revenu marchand des ménages classés selon leur revenu marchand, conformément à la méthode employée dans ce chapitre, était de l'ordre de 14 points (la baisse médiane du coefficient de Gini avoisinait 11 points), à la fois au milieu et à la fin des années 2000. Globalement, la redistribution des revenus est donc plus forte en France que dans de nombreux autres pays de l'OCDE.

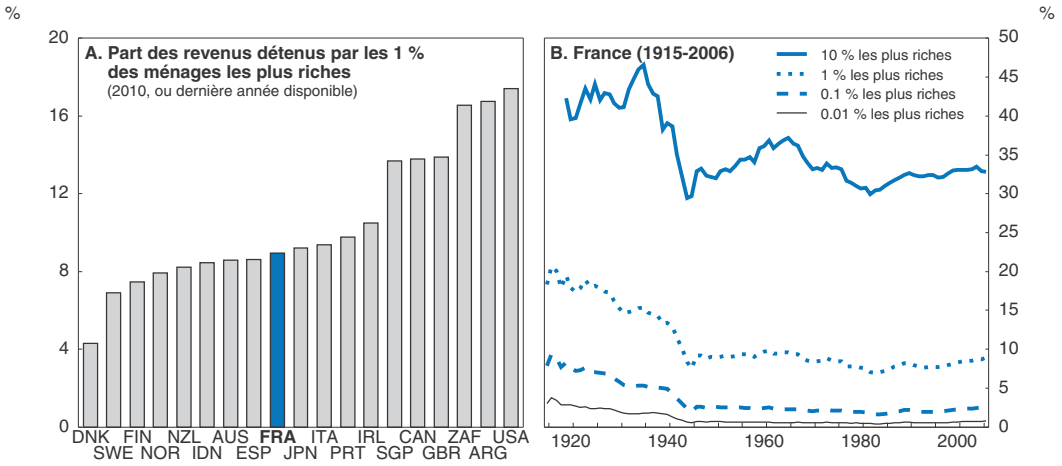
*Source :* Joumard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 926, Éditions OCDE.

retraites et les allocations chômage qui sont des prestations en grande partie assurantielles, les transferts en espèces représentent deux tiers de la redistribution et que les prélèvements en constituent le tiers restant (Duval et al., 2012). Les prestations familiales, les aides au logement et les prestations de revenu minimum constituent 90 % de la redistribution sous forme de transferts en espèces. Soixante pour cent de la redistribution généré par les prélèvements provient de l'impôt sur le revenu. Les mesures prises récemment par les pouvoirs publics, qui incluent la création d'une nouvelle tranche supérieures d'imposition et l'intégration de certains revenus du capital dans le régime d'imposition sur le revenu, vont accroître la progressivité globale du régime fiscal.

La France est l'un des rares pays de l'OCDE où les inégalités de revenu entre ménages après impôts et transferts sont restées stables entre 1985 et 2008. Mais ce constat masque une évolution en U : après un recul jusqu'au milieu des années 90, les inégalités de revenu ont commencé à se creuser lentement durant la décennie suivante. Selon Cazenave et al. (2011), la diminution de l'impôt sur le revenu et l'indexation des transferts en espèces sur les prix à la consommation (plutôt que sur les salaires par exemple) ont eu pour effet d'atténuer légèrement la progressivité du système, la mise en place de la CSG (contribution sociale généralisée) et la progressivité accrue de la taxe d'habitation n'ayant compensé que partiellement cet effet. Conséquence de la montée en charge de la CSG et de l'envolée des prix des actifs, la part des ménages du décile supérieur dans la distribution des revenus du capital a presque doublé entre 1995 et la fin des années 2000.

Les inégalités de richesse étaient deux fois plus marquées que les inégalités de revenu disponible en 2009 et se sont accentuées entre 2004 et 2010 (Chaput et al., 2011). La plus forte concentration de la richesse va probablement sur le long terme accroître les inégalités de revenu du capital et donc probablement les inégalités de revenu total. Aux États-Unis et dans d'autres pays de l'OCDE, l'émergence d'une part importante et croissante de très hauts revenus, les revenus des entreprises étant de plus en plus imposés comme des revenus personnels pour éviter une double imposition des profits, est la raison principale du creusement des inégalités (graphique 1.2). En France, cependant, la part de revenu des

Graphique 1.2. **Niveau et évolution de la part des hauts revenus**




*Source : The World Top Incomes Database, http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes.*

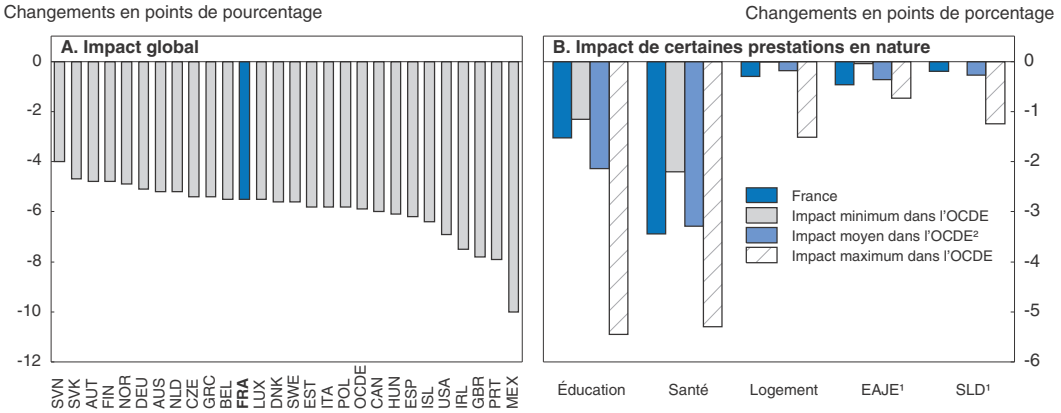
StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932788873*

1 % et des 0.1 % de ménages les plus riches ne représente par exemple respectivement que la moitié et le tiers de leur équivalent aux États-Unis et ces parts n'ont progressé que modérément depuis le milieu de la décennie 1990.

En France, les prestations en nature versées par les services de l'administration réduisent d'environ 6 points l'indice de Gini mesurant les inégalités de revenu, soit un peu moins que la moyenne OCDE (OCDE, 2011a) (graphique 1.3, partie A). Les services de santé et d'éducation sont les prestations en nature les plus à même de réduire les inégalités de revenu entre ménages français (graphique 1.3, partie B). En revanche, le logement social, l'accueil et l'éducation des jeunes enfants et les soins de longue durée (dépendance) ont un effet plutôt limité.

Graphique 1.3. **Impact des prestations en nature sur les inégalités de revenu à la fin des années 2000**

Variation en point de pourcentage du coefficient de Gini




1. EAJE et SLD désignent respectivement l'établissement d'accueil du jeune enfant et la dépendance (soins de longue durée).
2. Les moyennes par catégorie sont calculées sur la base des données disponibles.

*Source :* OCDE, « Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent », 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788892

Une grande part de la redistribution passe par un volume important de dépenses publiques, financées par un niveau élevé de prélèvements obligatoires qui peut peser sur les performances économiques. Compte tenu des sources d'inégalités de revenu marchands et leurs causes, les autorités pourraient atteindre plus efficacement le même niveau d'inégalités. Il serait souhaitable à la fois de modifier certains dispositifs de façon à réduire la dispersion du revenu marchand et donc la nécessité d'une redistribution explicite, et d'assurer un meilleur ciblage. Les dépenses publiques et les impôts pourraient alors être diminués.

Une récente étude de l'OCDE identifie un certain nombre de politiques qui favoriseraient une réduction générale des inégalités de revenu (Koske *et al.*, 2012). Parmi celles-ci, les mesures susceptibles d'être pertinentes pour la France seraient les suivantes : *i*) assurer l'égalité effective de l'accès à l'éducation et diminuer l'influence de l'origine socioéconomique sur les résultats scolaires ; *ii*) élimination du dualisme du marché du travail ; *iii*) augmentation des dépenses affectées aux politiques actives du marché du travail ; *iv*) renforcement de l'intégration des immigrants (OCDE, 2012a) et *v*) lutte contre la discrimination hommes-femmes en développant l'insertion des femmes dans la vie active

et en diminuant l'écart de salaire entre hommes et femmes. De même, la poursuite de la modération salariale au niveau du salaire minimum serait souhaitable car un salaire minimum élevé a tendance non à réduire, mais à accentuer, les inégalités et la pauvreté en évinçant les travailleurs peu qualifiés de l'emploi (Cahuc et al., 2008). Le salaire minimum (SMIC) en France est très contraignant : il s'applique indifféremment à tous les secteurs et les régions et, même si seulement 10.6 % des salariés sont payés au SMIC, la rémunération d'environ 35 % des salariés dépend, directement ou indirectement, de son évolution.

## Le système fiscal est complexe, instable et induit de sérieuses distorsions

Le système fiscal français est très complexe : il existe un grand nombre d'impôts et de prélèvements, doublés d'une multitude de crédits d'impôt et d'exonérations. La fiscalité change souvent. Cela coûte cher puisqu'un système fiscal, pour ne pas pénaliser excessivement l'activité économique, doit respecter trois principes directeurs : stabilité, neutralité et simplicité (*Mirrlees Review*, 2011). Un système fiscal neutre n'interfère pas dans les choix de consommation des ménages et n'influe pas sur la forme des revenus perçus, les modalités d'épargne choisies, les décisions d'investissement, ni sur la décision de consommer immédiatement ou ultérieurement. Or, le système fiscal français se caractérise souvent par une absence de neutralité, ce qui a d'importantes conséquences sur l'emploi, les décisions d'investissement, d'épargne et de consommation. L'absence de neutralité dans les classes d'actifs découle principalement de la multitude des dépenses fiscales qui implique de plus forts taux d'imposition statutaires et une très grande disparité des taux d'imposition effectifs. L'évolution vers plus de neutralité contribuerait aussi à atténuer la complexité. Plus de neutralité et plus de simplicité permettraient en outre de réduire les possibilités de fraude et d'évasion fiscale ainsi que les coûts administratifs et de conformité (*tax compliance*).

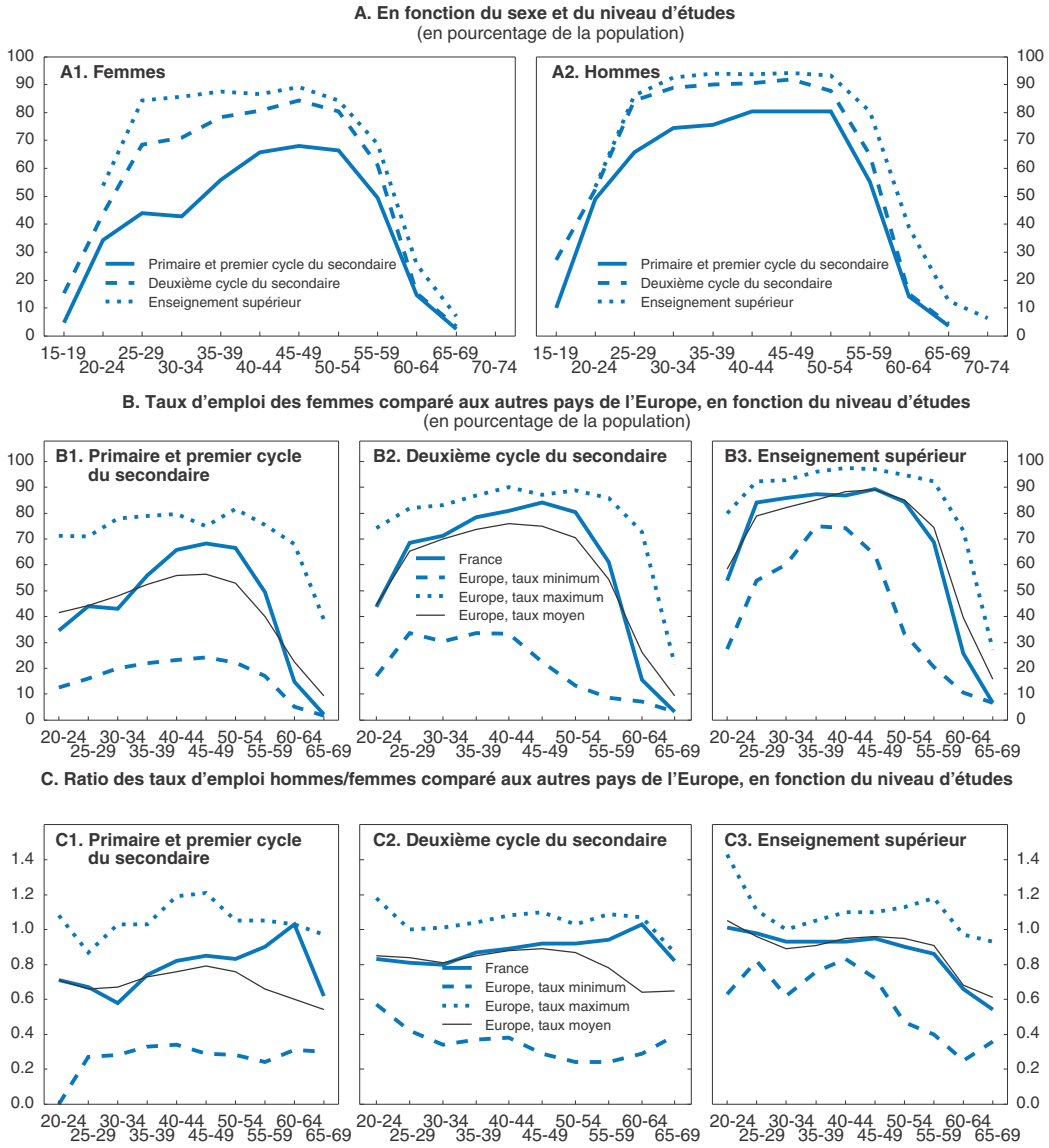
La stabilité est souhaitable aussi pour réduire au minimum les coûts administratifs et de conformité et les effets négatifs de l'incertitude politique sur les décisions d'investissement et d'épargne. Toute évolution de la fiscalité est reflétée dans les prix des actifs et peut provoquer de la volatilité et donc de l'incertitude concernant leur valorisation. Lorsque des changements sont nécessaires, ils doivent être décidés dans la transparence et être compatibles avec une stratégie à long terme. Cependant, la non-neutralité du système fiscal est souhaitable en présence d'externalités comme la pollution environnementale ou les retombées positives de l'innovation. La redistribution est tout aussi essentielle à n'importe quel système fiscal. Toutefois, cela suppose parfois d'arbitrer entre efficience et redistribution : un système fiscal plus efficient peut atténuer la réduction des inégalités et une redistribution plus massive des revenus peut nuire aux mesures d'incitation au travail, à l'épargne ou à l'investissement.

## La fiscalité du travail est lourde malgré d'importantes mesures ciblées

Des segments différents de la population d'âge actif réagiront sans doute différemment à un changement de fiscalité. Les comportements d'offre de travail des travailleurs à revenu modeste (peu qualifiés), des parents isolés, des deuxièmes apporteurs de revenu (les femmes, le plus souvent) dans les ménages avec des enfants à charge, des seniors sont très sensibles au niveau de fiscalité. Des études montrent que les travailleurs peu qualifiés réagissent à la marge extensive plutôt qu'à la marge intensive, c'est-à-dire qu'ils réagissent plus en termes d'entrée ou pas dans l'emploi que de nombre d'heures de travail (OCDE, 2011b). La fiscalité peut également modifier le choix de localisation

géographique des travailleurs mobiles, souvent très qualifiés. Les politiques fiscales françaises contiennent des incitations au travail pour les bas revenus. Et pourtant, bien que dans la moyenne des pays européens, le taux d'emploi des femmes ayant fait peu d'études est assez faible, dans l'absolu ou comparé aux pays les plus performants (graphique 1.4).

Graphique 1.4. **Taux d'emploi en 2010**




*Source :* Eurostat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788911

Un niveau élevé de coin fiscal sur les rémunérations des travailleurs à revenu modeste, en particulier s'il est combiné à un niveau élevé de salaire minimum comme c'est le cas en France, a pour effet de faire baisser la demande de main-d'œuvre. Depuis 1993, les gouvernements français successifs ont allégé les cotisations sociales employeurs sur les bas salaires. Depuis 2007, un allégement de 26 points de pourcentage (28.1 pour les

entreprises de moins de 20 salariés) est appliqué au salaire minimum, cet allégement étant ramené linéairement à zéro pour les salaires égaux à 1.6 fois le SMIC. Des analyses récentes suggèrent que la réduction des cotisations sociales patronales aurait permis de créer ou de maintenir entre 600 000 et 1 100 000 emplois par an entre 1998 et 2009, sans créer de trappes à bas revenus (Ourliac et Nouveau, 2012).

Néanmoins, avec la diminution progressive des exemptions de cotisations sociales, le coin fiscal marginal (mais aussi moyen) devient très élevé, surtout pour les célibataires et les parents isolés (tableau 1.1), ce qui peut restreindre l'offre de travail des personnes percevant ces rémunérations. Le pacte de compétitivité du gouvernement, qui prévoit de

Tableau 1.1. **Coin fiscal en pourcentage des coûts de main-d'œuvre pour différents niveaux de rémunération et types de ménages en 2011**

| Célibataires | | | | | | Couples mariés | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pas d'enfant | | | Deux enfants | | | Pas d'enfant | | | Deux enfants | | |
| 67 % du revenu moyen | | | | | | 133 % du revenu moyen | | | | | |
| | MARG | MOY | | MARG | MOY | | MARG | MOY | | MARG | MOY |
| Belgique | 66.3 | 49.7 | Royaume-Uni | 76.3 | 7.1 | Belgique | 66.3 | 48.0 | Belgique | 66.3 | 41.4 |
| **France** | **63.2** | **46.5** | Irlande | 67.9 | -24.6 | Hongrie | 63.5 | 46.7 | Hongrie | 63.5 | 34.3 |
| Autriche | 56.9 | 43.7 | Belgique | 66.3 | 35.5 | Autriche | 60.6 | 44.7 | Autriche | 60.6 | 37.2 |
| Allemagne | 56.0 | 45.6 | Canada | 60.5 | -6.3 | Finlande | 57.2 | 39.3 | Israël | 60.3 | 12.2 |
| Italie | 54.0 | 44.5 | Australie | 58.0 | -6.0 | Allemagne | 56.0 | 45.6 | Finlande | 57.2 | 35.5 |
| Finlande | 53.1 | 37.2 | **France** | **57.7** | **38.4** | Italie | 54.1 | 44.5 | Allemagne | 55.7 | 38.9 |
| Hongrie | 51.6 | 45.2 | Autriche | 56.9 | 26.8 | **France** | **51.3** | **45.6** | Italie | 55.1 | 40.3 |
| Portugal | 50.7 | 33.1 | Rép. tchèque | 55.7 | 16.4 | Norvège | 51.2 | 35.0 | Rép. tchèque | 54.0 | 30.7 |
| Pays-Bas | 48.7 | 33.1 | Italie | 54.5 | 2.09 | Slovénie | 51.0 | 40.2 | Norvège | 51.2 | 31.9 |
| Rép. tchèque | 48.6 | 39.5 | Allemagne | 54.2 | 31.2 | Portugal | 50.7 | 34.0 | Portugal | 50.7 | 30.4 |
| Suède | 45.6 | 40.7 | Finlande | 53.1 | 26.4 | Rép. tchèque | 48.6 | 40.3 | Nouvelle-Zélande | 50.0 | 7.0 |
| Espagne | 45.2 | 36.6 | Espagne | 52.4 | 29.5 | Espagne | 48.1 | 36.9 | Espagne | 48.1 | 35.8 |
| Rép. slovaque | 44.4 | 36.1 | Pays-Bas | 51.7 | 11.5 | Suède | 47.9 | 41.0 | Suède | 47.9 | 36.9 |
| Slovénie | 43.6 | 38.6 | États-Unis | 51.4 | 8.2 | Pays-Bas | 47.0 | 33.8 | Islande | 47.9 | 27.6 |
| Islande | 43.5 | 29.2 | Portugal | 50.7 | 23.7 | Rép. slovaque | 44.4 | 35.8 | Pays-Bas | 47.0 | 29.2 |
| Norvège | 43.2 | 34.2 | Islande | 50.6 | 18.5 | Islande | 43.5 | 29.5 | **France** | **46.9** | **40.0** |
| Estonie | 42.9 | 38.8 | Suède | 45.6 | 32.5 | Estonie | 42.9 | 38.8 | Canada | 44.5 | 23.8 |
| Luxembourg | 42.5 | 29.2 | Rép. slovaque | 44.4 | 23.6 | OCDE | 42.9 | 32.2 | Rép. slovaque | 44.4 | 29.5 |
| Turquie | 42.2 | 35.4 | OCDE | 43.8 | 15.6 | Danemark | 42.3 | 37.0 | OCDE | 44.1 | 27.2 |
| Danemark | 40.9 | 36.8 | Norvège | 43.2 | 21.4 | Turquie | 42.2 | 37.9 | Slovénie | 43.6 | 30.6 |
| OCDE | 40.9 | 31.6 | Estonie | 42.9 | 24.3 | Luxembourg | 40.9 | 27.7 | Estonie | 42.9 | 34.2 |
| Royaume-Uni | 40.2 | 28.5 | Luxembourg | 42.5 | 2.4 | Canada | 40.8 | 27.7 | Danemark | 42.3 | 32.1 |
| Australie | 39.1 | 20.6 | Turquie | 42.2 | 34.2 | Royaume-Uni | 40.2 | 28.5 | Turquie | 42.2 | 37.3 |
| Irlande | 37.7 | 21.3 | Danemark | 40.9 | 11.4 | Israël | 38.6 | 16.6 | Luxembourg | 40.9 | 17.7 |
| Pologne | 36.1 | 33.4 | Hongrie | 35.8 | 20.0 | Irlande | 37.7 | 20.3 | Royaume-Uni | 40.2 | 25.0 |
| Canada | 33.5 | 26.1 | Slovénie | 32.9 | 12.7 | Pologne | 36.1 | 33.4 | Irlande | 37.7 | 13.3 |
| États-Unis | 32.5 | 27.2 | Japon | 31.6 | 19.7 | Japon | 35.8 | 30.0 | Pologne | 36.1 | 29.6 |
| Japon | 31.6 | 29.5 | Pologne | 28.4 | 28.4 | Australie | 35.4 | 22.9 | Japon | 35.8 | 25.1 |
| Israël | 30.0 | 13 | Suisse | 18.7 | 2.8 | États-Unis | 32.5 | 27.8 | Corée | 35.4 | 17.9 |
| Suisse | 23.0 | 18 | Corée | 18.6 | 17.0 | Nouvelle-Zélande | 30.0 | 14.8 | États-Unis | 32.5 | 22.7 |
| Corée | 19.8 | 17.7 | Mexique | 17.5 | 13.2 | Corée | 28.8 | 19.4 | Australie | 25.1 | 17.9 |
| Mexique | 17.5 | 13.2 | Nouvelle-Zélande | 17.5 | -18.7 | Suisse | 26.0 | 18.6 | Suisse | 23.6 | 11.1 |
| Nouvelle-Zélande | 17.5 | 12.9 | Israël | 16.8 | 0.1 | Mexique | 18.7 | 14.4 | Mexique | 18.7 | 14.4 |
| Chili | 7.0 | 7.0 | Chili | 7.0 | 6.0 | Chili | 7.0 | 7.0 | Chili | 7.0 | 4.9 |

*Note :* MARG et MOY désignent respectivement le coin fiscal marginal et le coin fiscal moyen.
*Source :* OCDE, *Les impôts sur les salaires*, *www.oecd.org/tax/taxpolicyanalysis/taxingwages.htm*.

réduire de six points le coin fiscal sur les rémunérations jusqu'à 2.5 fois le SMIC, dans le bon sens, même si la suppression abrupte de cet allégement à 2.5 SMIC se traduirait par une trappe pour les salaires situés aux environs de ce seuil.

La charge fiscale totale découle non seulement des impôts et cotisations sociales, mais également de la suppression des prestations lors de l'insertion/réinsertion dans l'emploi (perte des allocations de chômage ou des prestations sociales) ou de l'allongement de la durée de travail (perte des prestations soumises à condition de ressources). La suppression des prestations peut occasionner une hausse brutale du taux marginal d'imposition effectif. Une réduction plus progressive des prestations peut atténuer les effets de seuil, mais est plus coûteuse, ce qui pose un dilemme aux décideurs politiques. Ce coût additionnel peut être financé par plus d'impôts, ce qui peut réduire l'offre de main-d'œuvre d'autres travailleurs, ou par moins de prestations, ce qui peut être préjudiciable aux bas revenus (OCDE, 2011b).

Les modèles impôts-prestations de l'OCDE montrent que les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) n'excèdent jamais 100 % (tableau 1.2). Cependant, les catégories dont les comportements sont davantage réactifs aux taux marginaux (bas salaires et parents isolés) ne sont pas soumis à des TMIE plus faibles que les autres. S'agissant de la transition du chômage indemnisé vers un emploi à temps plein, le taux marginal d'imposition implicite est d'environ 80 %, indépendamment de la composition de la famille. Un taux marginal d'imposition aussi élevé est problématique étant donné la durée de versement, longue (de deux à trois ans) et sans dégressivité, des prestations de

Tableau 1.2. **Taux marginaux d'imposition effectifs (%) en 2010**

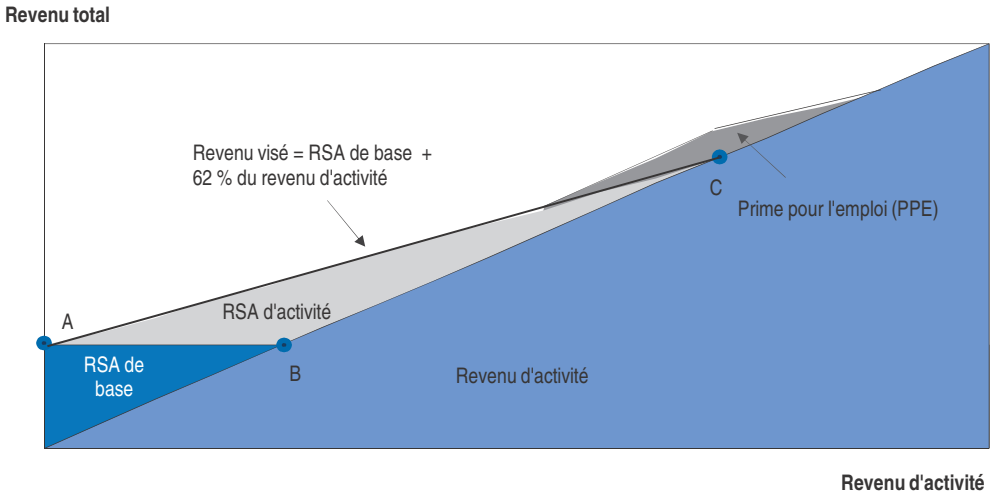
| Situation familiale | | Marge extensive | | Marge intensive |
|---|---|---|---|---|
| | | Du chômage à l'emploi à plein temps | De l'assistance sociale à l'emploi à plein temps | Du temps partiel au plein temps |
| | | **33 % du salaire moyen** | | **50 % = > 100 %** |
| Pas d'enfant | Célibataire | 87 | 67 | 36 |
| | Couple marié monoactif | 86 | 62 | 44 |
| | Couple marié biactif | 88 | 15 | 35 |
| Deux enfants | Parent isolé | 86 | 55 | 47 |
| | Couple marié monoactif | 85 | 56 | 55 |
| | Couple marié biactif | 87 | 31 | 34 |
| | | **67 % du salaire moyen** | | **33 % = > 100 %** |
| Pas d'enfant | Célibataire | 77 | 55 | 50 |
| | Couple marié monoactif | 72 | 57 | 60 |
| | Couple marié biactif | 76 | 27 | 38 |
| Deux enfants | Parent isolé | 72 | 61 | 75 |
| | Couple marié monoactif | 72 | 61 | 75 |
| | Couple marié biactif | 75 | 33 | 30 |
| | | **100 % du salaire moyen** | | **67 % = > 100 %** |
| Pas d'enfant | Célibataire | 76 | 48 | 32 |
| | Couple marié monoactif | 75 | 50 | 39 |
| | Couple marié biactif | 76 | 28 | 32 |
| Deux enfants | Parent isolé | 73 | 55 | 37 |
| | Couple marié monoactif | 73 | 57 | 50 |
| | Couple marié biactif | 75 | 32 | 31 |

*Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE, www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm*

chômage et les insuffisances des politiques d'activation. La perte des allocations de chômage contribue pour deux tiers à ce taux marginal d'imposition élevé, et les impôts sur le revenu et les cotisations sociales employés constituent le tiers restant. Les crédits d'impôt sur les revenus du travail ne jouent qu'un rôle mineur pour contrebalancer ces facteurs. Les taux marginaux sont légèrement plus faibles pour la transition du non-emploi à l'emploi. En ce qui concerne la marge intensive, le TMIE est particulièrement élevé lorsque l'on passe d'un emploi à tiers temps à un emploi à plein-temps pour les ménages monoactifs avec deux enfants.

Deux instruments importants ont été mis en place en France pour atténuer l'impact de la suppression des prestations sur le taux marginal d'imposition implicite des ménages à revenu modeste. Le premier est la prime pour l'emploi (PPE), un crédit d'impôt pour les travailleurs à faible revenu institué en 2001. Le second s'inscrit dans le cadre d'une mesure plus générale de lutte contre la pauvreté : il s'agit du « revenu de solidarité active » (RSA). Le RSA comporte un volet, le RSA activité, qui permet de verser une prime aux personnes qui exercent une activité mais perçoivent une rémunération modeste. La PPE et le RSA activité sont complémentaires : le RSA activité vient en addition des transferts sociaux de base et des rémunérations pour renforcer les incitations à travailler, et la PPE s'ajoute à cet ensemble à des niveaux de revenu supérieurs, mais néanmoins toujours modestes (graphique 1.5).

Graphique 1.5. **Schéma simplifié du RSA**




*Source :* Bourgeois et Tavan (2009).

Cependant, le RSA activité et la PPE ne sont pas totalement cohérents entre eux. Le RSA est versé tous les mois sur la base des rémunérations du trimestre précédent, alors que la PPE est déduite des impôts acquittés l'année suivant la perception des revenus d'activité. L'admissibilité d'un individu au RSA activité est fonction des revenus du ménage. En revanche, l'admissibilité à la PPE, attribuée elle aussi sous condition de ressources, est fonction du montant de revenu individuel (Bonnefoy et al., 2009) avec un plafond de ressources pour le foyer. Une évaluation récente du RSA activité montre que près de 70 % des personnes qui rempliraient les conditions pour en bénéficier n'en font pas la demande. L'une des principales raisons tient à un manque d'informations sur les critères à remplir pour en bénéficier (Bourguignon, 2011). Dans ce contexte, le gouvernement

devrait rationnaliser et simplifier le dispositif actuel en fusionnant le RSA activité et la PPE et en mensualisant la garantie de ressources en fonction des rémunérations antérieures pour optimiser son effet incitatif sur l'offre de main-d'œuvre. Le gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'une meilleure articulation entre le RSA et la PPE dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté (encadré 3 de la partie Évaluation et recommandations).

## L'imposition conjointe des revenus du ménage peut freiner l'activité des femmes

L'imposition conjointe des revenus du ménage est obligatoire en France : les taux d'imposition dépendent du revenu du ménage divisé par un certain nombre de *parts*, ce nombre étant égal à deux pour un couple sans enfant. L'argument de l'équité horizontale est la principale explication avancée à cette imposition conjointe : à niveau de vie égal, taux d'imposition égal. Toutefois, en raison des économies d'échelle, la présence d'un second adulte ne double pas le coût de la vie et un coefficient (quotient) de deux tend à favoriser les couples. De plus, relativement à l'imposition individuelle, l'imposition conjointe procure des avantages d'autant plus importants que les conjoints ont des revenus différents. L'imposition des revenus du ménage tient également compte, en France, du nombre d'enfants. La question est traitée plus loin.

L'un des inconvénients majeurs de l'imposition conjointe est qu'elle peut dissuader le deuxième apporteur de revenu, souvent des femmes, de travailler si le premier relève d'une tranche d'imposition supérieure et que le nombre de parts est trop élevé : le deuxième apporteur qui entre dans la vie active est imposé à un taux marginal supérieur à celui d'une personne célibataire. Pour cette raison, nombre de pays de l'OCDE ont opté pour l'imposition individuelle (OCDE, 2011d). En France, le coin fiscal moyen, calculé en comparant le salaire net après impôt (CSG comprise) et le super brut, est pour un deuxième apporteur de revenu sans enfant supérieur d'environ 5 points à celui d'un travailleur célibataire. L'écart se creuse à 10 points avec deux enfants (OCDE, 2011d). Les taux marginaux effectifs et les taux d'imposition moyens du deuxième apporteur ont toutes les chances d'être encore nettement plus élevés si l'on tient compte des transferts en espèces et des prestations en nature. Les résultats de Carbonnier (2007) suggèrent que même si l'impact global de l'imposition jointe sur le taux de participation des femmes est limité, le taux d'activité de certaines catégories de femmes réagit plus fortement aux incitations, notamment les femmes sans enfants, avec des enfants de plus de trois ans et celles dont le conjoint gagne entre 2.5 et 4 SMIC. Sur un échantillon de pays de l'OCDE, Jaumotte (2003) montre que l'imposition jointe diminue de façon significative le taux de participation des femmes. Le gouvernement devrait encourager l'activité féminine en optant pour l'imposition individuelle des revenus.

## Les incitations pour les travailleurs seniors à poursuivre l'activité peuvent encore être améliorées

On observe une asymétrie dans le traitement des prélèvements sociaux entre rémunérations et pensions de retraite qui peut décourager la poursuite d'activité. Les retraites perçues bénéficient d'un taux de CSG réduit (6.6 % au lieu de 7.5 % pour les salariés), voire d'un taux zéro en deçà d'un certain seuil, ce qui coûte aux finances publiques environ 0.35 % du PIB (Cour des comptes, 2012). De plus, les retraités ne sont pas assujettis au versement des cotisations d'assurance maladie. Éliminer cette asymétrie, de façon neutre budgétairement, permettrait de réduire le coin fiscal sur les revenus du

travail. Parallèlement, les travailleurs qui perçoivent en même temps une retraite ne devraient payer que les cotisations applicables aux retraités actuels.

Les retraités bénéficient également d'un traitement de faveur (par rapport aux actifs) en matière de fiscalité locale : en deçà d'un certain seuil de revenu, ils sont exonérés en tout ou partie de la taxe d'habitation et de la taxe foncière ainsi que de l'impôt sur les plus-values réalisées sur la cession de biens immobiliers. Ces allégements fiscaux complètent mais font double emploi (même si les conditions d'éligibilité sont quelque peu différentes) avec le principal instrument de lutte contre la pauvreté des personnes âgées : l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Alors que l'abattement plafonné de 10 % sur l'assiette de l'impôt sur le revenu, auquel peuvent prétendre tous les salariés, est considéré comme un moyen de prendre en compte leurs frais professionnels sur une base forfaitaire, ce même abattement appliqué aux pensions, quoique avec un plafond plus bas, est plus difficile à justifier. En outre, les retraités peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt forfaitaire en deçà d'un certain seuil de revenu (d'environ 23 000 euros en 2012) et ceux qui ont élevé trois enfants ne paient pas d'impôt sur la majoration de 10 % de leur retraite qui leur est accordée dans ce cas. Ces réductions et exemptions fiscales sont fortement régressives et coûtent approximativement 0.3 % de PIB (Cour des comptes, 2012). Le gouvernement devrait simplifier le système actuel des minima de retraite en éliminant les allégements fiscaux accordés aux retraités, supprimer l'abattement de 10 % accordé aux retraités sur leurs revenus de pensions et, si nécessaire, relever le montant de la retraite minimum (lequel toutefois correspondait presque au double du montant de l'assistance sociale [RSA socle] pour une personne célibataire en 2012).

La surcote permet de majorer sa retraite de 5 %, un bonus proche de la neutralité actuarielle, en travaillant une année supplémentaire au-delà de la durée de cotisation requise afin de bénéficier d'une retraite à taux plein. Un certain nombre de mesures incitent utilement les seniors à prolonger leur activité. Les personnes à l'âge de la retraite ont le droit de travailler tout en percevant leur retraite (cumul emploi-retraite) et il est également possible de prendre une retraite partielle tout en continuant de travailler à temps partiel (retraite progressive). Enfin, il est interdit aux employeurs de licencier des salariés souhaitant travailler jusqu'à 69 ans. Mais d'autre part, les chômeurs de plus de 50 ans peuvent percevoir des indemnités de chômage pendant une durée maximale de trois ans au lieu de deux ans normalement (qui peut être prolongée de façon importante par les indemnités de chômage de longue durée [allocation de solidarité spécifique, ASS, et l'allocation équivalent retraite, AER]). Ces dispositions équivalent à un dispositif implicite de retraite anticipée qui, en tant que tel, doit être supprimé (voir plus bas pour une discussion sur ce point). En juin 2012, le gouvernement a décidé d'abaisser l'âge minimum de départ à la retraite à 60 ans pour les personnes ayant à cet âge cotisé la durée donnant droit à la retraite à taux plein. L'absence de surcote avant l'âge minimum légal (62 ans) pour les trimestres cotisés au-delà de la période de contribution nécessaire à la retraite à taux plein dissuade ceux qui sont éligibles aux départs anticipés pour carrière longue à prolonger leur activité. Il serait donc souhaitable de modifier les règles de la surcote afin que tous les trimestres cotisés au-delà de la durée légale pour la retraite à taux plein majorent la pension.

## La mobilité des personnes à haut revenu limitera les recettes dégagées par la hausse du taux marginal d'imposition

En théorie, les hauts revenus peuvent réagir au relèvement des taux marginaux de trois façons : *i*) la réduction de l'offre de main-d'œuvre, *ii*) l'évasion fiscale via le transfert de revenus, facilitée par des lacunes de la législation qui réduisent la base imposable et *iii*) le pouvoir dont disposent les cadres dirigeants pour influer sur le mode de rémunération de leur entreprise. En effet, les conditions premières pour relever les taux supérieurs sans perdre de recettes fiscales sont-elles de disposer d'une large base imposable avec peu de niches fiscales et de peu de possibilités d'arbitrage fiscal. Le gouvernement a plafonné les dépenses fiscales par personne à 10 000 euros (même si quelques niches échappent à ce plafond), ce qui tente de fermer la porte aux possibilités d'arbitrage fiscal. L'élasticité de l'offre de main-d'œuvre constitue le seul facteur incontournable qui limite l'ampleur du taux marginal supérieur maximisant les recettes. Piketty et al. (2011) montrent sur un panel de 18 pays de l'OCDE que leur offre de travail des hauts revenus est peu élastique. Dans le cas des États-Unis, Saez et al. (2012) montrent qu'une fois les possibilités d'arbitrage fiscal éliminées l'offre d'emploi des hauts revenus est peu affectée par des hausses d'impôts. D'après ces études, les taux marginaux supérieurs plus élevés que ceux que l'on observe dans de nombreux pays peuvent être optimaux. Cependant, elles ne prennent pas en compte la possibilité de migration vers des pays ayant des taux marginaux supérieurs plus faibles. De fait, si l'on dispose de peu d'observations directes sur l'exil des hauts revenus en fonction des évolutions de la fiscalité, certaines données sur l'exil international de superstars du football en Europe montrent que le choix de s'exiler dépend largement de l'évolution du barème d'imposition des hauts revenus (Kleven et al., 2010).

Le gouvernement a créé une tranche d'imposition supplémentaire à 45 % (contre 41 % précédemment) pour les rémunérations supérieures à 150 000 euros par part. Le *Mirrlees Review* (2011) a montré que le taux marginal supérieur maximisant les recettes, cotisations sociales comprises, doit se situer autour de 50 à 60 %. Les cotisations sociales des employeurs et des salariés, combinées au taux supérieur d'imposition de 45 % proposé, impliquent un taux marginal d'environ 62 à 65 %. Pour les revenus individuels supérieurs à 1 million d'euros en 2012 et 2013, une tranche temporaire à 75 % (CSG de 8 % incluse) devait été créée et générer des recettes fiscales d'environ 0.025 % du PIB. Ces augmentations sont destinées à renforcer la progressivité du régime fiscal, et le taux marginal de 75 % est présenté comme un symbole politique de justice fiscale. Cependant, le Conseil constitutionnel a invalidé le dispositif d'imposition à 75 % car il s'applique aux revenus individuels et non aux revenus du ménage, rompant ainsi avec le principe d'égalité devant l'impôt qui s'applique au niveau des revenus du ménage en France (cf. supra). Relever le barème à 75 % serait contreproductif s'il devait en résulter une diminution des recettes fiscales. Le taux marginal supérieur de 75 % se traduirait par un taux marginal supérieur effectif de 79 %. D'une part, les travaux de Piketty et al. (2011) et Saez et al. (2012) suggèrent que les taux marginaux supérieurs optimaux pourraient être plus élevés que les taux actuels. D'autre part, d'après Simula et Trannoy (2009), sur la base de simulations calibrées sur les données françaises, le taux supérieur précédent de 40 % serait déjà trop élevé pour empêcher l'exil fiscal et l'érosion de la base imposable. Ces auteurs avancent même que les taux marginaux supérieurs maximisant les recettes pourraient se situer en deçà des taux appliqués aux tranches de revenu inférieures pour lesquels la propension à l'exil fiscal est faible. De façon générale, une base fiscale étroite, en raison de nombreuses niches, assortie

de taux marginaux élevés n'est pas recommandée ; il faut au contraire opter pour une base large et des taux marginaux plus faibles.

## La fiscalité du capital

### *Les taux d'imposition marginaux effectifs sur le revenu du capital varient beaucoup*

Les impôts prélevés sur le revenu du capital des personnes physiques et des sociétés sont une forme de taxation du capital. Si, d'après certains modèles économiques, le revenu du capital ne devrait pas être imposé du tout (Atkinson et Stiglitz, 1976), l'imposition du capital à des taux non nuls peut être souhaitable pour plusieurs raisons. D'abord, les individus plus productifs ont une capacité contributive plus élevée : ils ont tendance à épargner plus et à dégager des rendements plus élevés sur leur épargne. Deuxièmement, les impôts sur le revenu du capital peuvent être envisagés comme un prélèvement sur l'héritage réparti sur toute la durée de vie d'un individu. Troisièmement, l'imposition des revenus du capital peut inciter les individus à 'investir dans le capital humain plutôt que financier. Enfin, la constitution de l'épargne de précaution visant à se protéger de chocs permanents négatifs peut créer des désincitations au travail si ces chocs ne se matérialisent pas (Denk, 2012). Dans la pratique, il importe d'éviter l'arbitrage fiscal, amenant les petites entreprises et les travailleurs indépendants à préférer le revenu du capital au revenu du travail. En outre, une forte imposition du revenu du capital implique souvent une double imposition du revenu du travail, étant donné que celui-ci constitue la source principale de l'épargne. Le niveau élevé des impôts pourrait aussi inciter les contribuables à sortir leurs avoirs du pays dans un contexte de grande mobilité du capital (Denk, 2012).

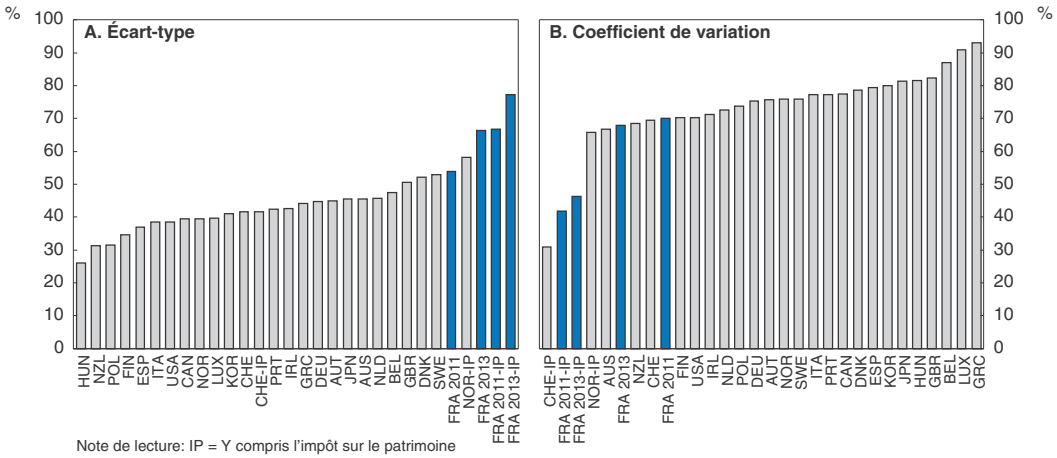
La décision prise récemment par les pouvoirs publics de supprimer la possibilité pour les personnes physiques d'opter pour une imposition des revenus du capital à un taux forfaitaire et de les soumettre au barème progressif de l'impôt sur le revenu peut accroître considérablement la charge fiscale des contribuables se situant dans les tranches supérieures d'imposition (taux supérieur marginal de 45 % et des prélèvements sociaux de 15.5 %) par rapport au taux d'imposition précédent déjà élevé de près de 40 % (21 % pour les dividendes et 24 % pour les revenus d'intérêt plus les prélèvements sociaux de 15.5 %). Les plus-values (hors résidence principale) ont également été intégrées au barème. Les dividendes sont assujettis à de multiples impositions : l'impôt sur les sociétés, la taxe récente de 3 % sur les dividendes (au niveau des sociétés), introduite en juillet 2012, l'impôt sur le revenu (même si c'est avec un abattement de 40 %, qui permet de limiter la double imposition), et les prélèvements sociaux. Dans ces conditions, le taux d'imposition effectif sur les dividendes sera beaucoup plus élevé que précédemment et que celui applicable aux revenus d'intérêts. La double imposition des dividendes est évitée ou atténuée dans une large mesure au Canada, au Chili, au Mexique et en Nouvelle-Zélande (Ernst &Young, 2011), où l'impôt sur le revenu des sociétés est pris en compte dans le calcul des impôts dus par les personnes physiques sur les dividendes. Le gouvernement français devrait donc réduire l'étendue de la taxation multiple des dividendes.

En outre, plusieurs produits d'épargne bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel, même si certaines niches ont été réduites en 2012. Les plus-values réalisées sur les *plans d'épargne en actions* (PEA) sont exonérées de l'impôt sur le revenu (mais pas de la CSG) si les actifs ne sont pas retirés avant cinq ans. Les plans d'épargne volontaire des travailleurs au niveau de l'entreprise (*plans d'épargne salariale*) bénéficient aussi d'allégements fiscaux et

sont soumis à des contributions sociales réduites. Le revenu de l'assurance-vie n'est imposé que lorsque le capital est retiré et à des taux plus faibles après huit années de détention. Enfin, plusieurs livrets d'épargne (*livret A, livret d'épargne-populaire, livret d'épargne-logement, plan d'épargne-logement, livret jeune, livret d'épargne-entreprise, livret de développement durable*) bénéficient d'exonération d'impôts et, dans certains cas, ne sont pas assujettis aux prélèvements sociaux. L'augmentation récente des plafonds du *livret A* et du *livret de développement durable* accentue les distorsions existantes. Il y a donc lieu de réformer la fiscalité générale de l'épargne en appliquant un traitement fiscal similaire à tous les produits.

L'absence de neutralité fiscale pour les investissements immobiliers est aussi un problème important : la taxation du revenu tiré de la location d'un bien immobilier mais la non-imposition des loyers imputés favorise la propriété occupante, comme cela a été avancé dans l'*Étude* précédente (OCDE, 2011e). L'écart-type des taux effectifs d'imposition (et donc l'écart à la neutralité entre les différentes catégories d'actifs – intérêts, dividendes, logement loué et logement occupé par son propriétaire) était déjà importante avant l'intégration des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu en 2013 (graphique 1.6). Une question connexe concerne le traitement des plus-values, qui devraient être imposées au même taux quel que soit l'actif concerné, et qui devraient toutes être considérées réalisées au moment du décès.

Graphique 1.6. **Dispersion des taux marginaux supérieurs d'imposition effectifs entre les différents groupes d'actifs, 2011**[1]




1. Les calculs sont basés sur les taux marginaux supérieurs d'imposition effectifs des quatre catégories d'actifs présentées dans le tableau 1.3, en considérant un rendement nominal de 4 % et un taux d'inflation de 2 %.

*Source :* Calculs de l'OCDE à partir du tableau 1.3 ci-après.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788930

L'inflation a un impact sur le taux d'imposition effectif des revenus de capital lorsque la base imposable est le revenu nominal. Un taux d'imposition légal élevé sur le rendement nominal peut se traduire par un taux d'imposition effectif très élevé sur le rendement réel, surtout si l'inflation est forte et/ou si le rendement réel est faible. Dans un cas extrême, l'imposition du taux nominal pourrait même diminuer la valeur réelle du stock de capital. Ces problèmes pourraient être évités en basant la fiscalité des revenus du capital et des plus-values sur les rendements réels plutôt que nominaux, mais une telle évolution peut

rencontrer des difficultés techniques dans sa mise en œuvre. Jusqu'ici, la plupart des pays, y compris la France, imposent le rendement nominal et non le rendement réel du capital. Mais, en Israël et au Luxembourg, l'impôt sur les plus-values s'applique à l'augmentation de la valeur de la résidence secondaire corrigée de l'inflation, alors qu'un indice spécial des prix dans le secteur de la construction est pris en compte au Portugal pour calculer les plus-values réelles. Les plus-values devraient en outre être taxées de la même manière que les autres revenus du capital.

En raison de l'imposition des rendements nominaux, les taux d'imposition marginaux effectifs moyens, calculés en supposant un rendement nominal de 4 % et un taux d'inflation de 2 %, peuvent être très élevés, dépassant même 100 %, ce qui implique une dépréciation du stock réel de capital. Le tableau 1.3 montre que, pour les actifs ne bénéficiant pas des nombreux allégements d'impôts examinés plus haut, la France figure parmi les pays ayant les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) les plus élevés : environ 80 % pour le revenu tiré d'actifs porteurs d'intérêts et plus de 100 % pour les dividendes et les revenus locatifs. Les TMIE moyens sont généralement égaux à zéro sur les logements occupés par leurs propriétaires.

Le taux statutaire de l'impôt (sur le revenu) des sociétés (IS) est de 33.33 %, auquel se rajoute la contribution sociale de 3.33 % du montant de l'IS, portant le taux global à 34.4 %, soit l'un des plus élevés de la zone OCDE, même s'il a été réduit de cinq points de pourcentage environ au cours des deux dernières décennies. Seuls la Belgique, les États-Unis et le Japon ont des taux d'imposition sur le revenu des sociétés plus élevés (graphique 1.7). Le taux passe à 36.1 % si l'on ajoute la majoration exceptionnelle de 5 % que devront acquitter les grandes entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 250 millions EUR au titre des revenus générés en 2012 et en 2013. Dans une économie ouverte, caractérisée par la mobilité des mouvements de capitaux, le niveau de l'impôt des sociétés est un déterminant important de l'attractivité d'un pays pour les entreprises étrangères et de la compétitivité des entreprises domestiques.

Pour éviter ce problème, le taux de l'IS devrait être réduit de façon neutre sur le plan des recettes, en en poursuivant l'élargissement de la base d'imposition. Malgré ce taux d'imposition légal élevé, les recettes encaissées par la France au titre de l'IS sont faibles, qu'elles soient mesurées en pourcentage du PIB ou en pourcentage des recettes fiscales totales (graphique 1.7), en raison du grand nombre d'échappatoires et d'allégements fiscaux. Le Conseil des prélèvements obligatoires (2009) souligne en effet que le taux de l'impôt effectivement acquitté sur les revenus réalisés n'était que de 8 % pour les entreprises du CAC 40 et de 22 % pour les PME. Plus généralement, le rapport conclut que le taux d'imposition effectif diminue lorsque la taille de l'entreprise augmente. Les trois principales dépenses fiscales sont : *i*) le régime d'intégration fiscale qui permet des consolider résultats bénéficiaires et résultats déficitaires des sociétés d'un même groupe (CPO, 2010), *ii*) la déductibilité des paiements d'intérêt sur le financement de la dette, et *iii*) le crédit d'impôt sur les investissements dans la recherche et le développement. La façon dont les entreprises mondiales consolident leurs bénéfices dépend des taux d'imposition dans les autres pays, de sorte que l'existence d'un taux d'imposition facial élevé incite naturellement les entreprises à payer leurs impôts ailleurs. Si les revenus d'intérêts sont imposés au niveau des ménages, la déductibilité peut s'expliquer pour éviter la double imposition. Le gouvernement va plafonner la déductibilité des intérêts d'emprunt, ce qui accentuera la double imposition mais, dans le même temps, réduira la distorsion entre le financement par la dette et le financement sur fonds propres.

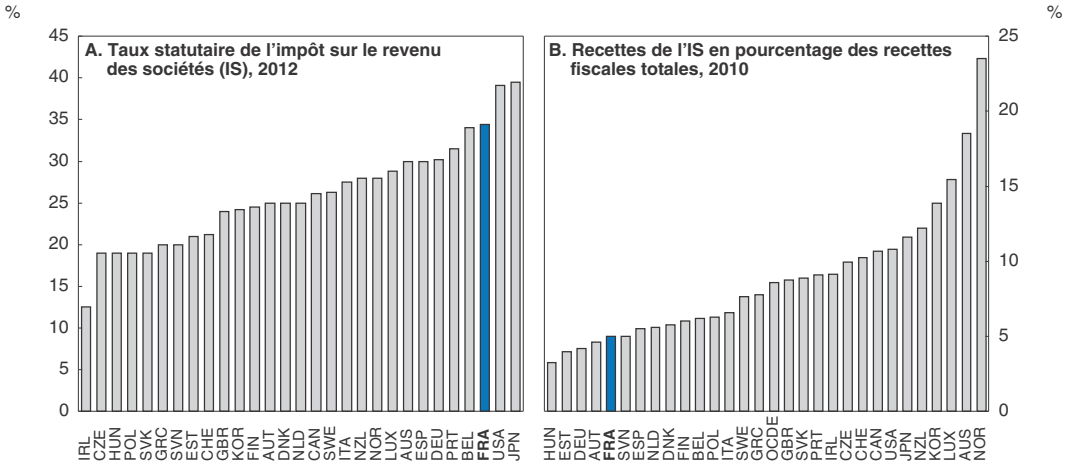
## Tableau 1.3. **Taux d'imposition marginaux supérieurs effectifs sur le rendement réel de différentes catégories d'actifs, 2011**

Pourcentage

| | Rendement nominal = 4 %, taux d'inflation = 2 % | | | | Rendement nominal = 8 %, taux d'inflation = 2 % | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Revenus d'intérêts | Dividendes | Logements occupés par leurs propriétaires | Revenus locatifs | Revenus d'intérêts | Dividendes | Logements occupés par leurs propriétaires | Revenus locatifs |
| Australie | 90 | 93 | 0 | 90 | 60 | 62 | 0 | 60 |
| Autriche | 50 | 88 | 0 | 100 | 33 | 58 | 0 | 67 |
| Belgique | 30 | 88 | 0 | 100 | 20 | 59 | 0 | 67 |
| Canada | 50 | 96 | 0 | 58 | 33 | 64 | 0 | 39 |
| Chili | 70 | 80 | 0 | 80 | 47 | 53 | 0 | 53 |
| République tchèque | 30 | 62 | 0 | 30 | 20 | 42 | 0 | 20 |
| Danemark | 50 | 113 | 0 | 103 | 33 | 75 | 0 | 69 |
| Estonie | 42 | 42 | 0 | 42 | 28 | 28 | 0 | 28 |
| Finlande | 56 | 81 | 0 | 60 | 37 | 54 | 0 | 40 |
| **France 2011** | **79** | **115** | **0** | **113** | **53** | **77** | **0** | **75** |
| **avec impôt sur le patrimoine** | **169** | **205** | **63** | **203** | **83** | **107** | **21** | **105** |
| **France 2013** | **121** | **148** | **0** | **121** | **81** | **99** | **0** | **81** |
| **avec impôt sur le patrimoine** | **196** | **223** | **53** | **196** | **106** | **124** | **17** | **106** |
| Allemagne | 50 | 97 | 0 | 90 | 33 | 65 | 0 | 60 |
| Grèce | 20 | 80 | 0 | 90 | 13 | 53 | 0 | 60 |
| Hongrie | 32 | 64 | 0 | 32 | 21 | 43 | 0 | 21 |
| Islande | 20 | 72 | 0 | 64 | 13 | 48 | 0 | 42 |
| avec impôt sur le patrimoine | 95 | 147 | 75 | 139 | 38 | 73 | 25 | 67 |
| Irlande | 60 | 97 | 0 | 82 | 40 | 64 | 0 | 55 |
| Israël | 50 | 78 | 0 | 90 | 33 | 52 | 0 | 60 |
| Italie | 40 | 73 | 0 | 86 | 27 | 49 | 0 | 57 |
| Japon | 40 | 103 | 0 | 80 | 27 | 69 | 0 | 53 |
| Corée | 40 | 96 | 0 | 70 | 27 | 64 | 0 | 47 |
| Luxembourg | 20 | 79 | 0 | 76 | 13 | 52 | 0 | 51 |
| Mexique | 40 | 60 | 0 | 35 | 27 | 40 | 0 | 23 |
| Pays-Bas | 60 | 88 | 0 | 104 | 40 | 58 | 0 | 69 |
| Nouvelle-Zélande | 56 | 56 | 0 | 71 | 37 | 37 | 0 | 47 |
| Norvège | 56 | 96 | 0 | 56 | 37 | 64 | 0 | 37 |
| avec impôt sur le patrimoine | 111 | 151 | 14 | 78 | 56 | 83 | 5 | 45 |
| Pologne | 38 | 69 | 0 | 64 | 25 | 46 | 0 | 43 |
| Portugal | 43 | 85 | 0 | 92 | 29 | 56 | 0 | 61 |
| République slovaque | 38 | 38 | 0 | 38 | 25 | 25 | 0 | 25 |
| Slovénie | 40 | 72 | 0 | 82 | 27 | 48 | 0 | 55 |
| Espagne | 42 | 89 | 0 | 54 | 28 | 60 | 0 | 36 |
| Suède | 60 | 97 | 0 | 122 | 40 | 65 | 0 | 81 |
| Suisse | 70 | 74 | 0 | 96 | 47 | 49 | 0 | 64 |
| avec impôt sur le patrimoine | 145 | 149 | 75 | 171 | 72 | 74 | 25 | 89 |
| Turquie | 30 | 64 | 0 | 40 | 20 | 43 | 0 | 27 |
| Royaume-Uni | 40 | 105 | 0 | 100 | 27 | 70 | 0 | 67 |
| États-Unis | 60 | 90 | 0 | 70 | 40 | 60 | 0 | 47 |

*Note :* Les rendements sont supposés provenir des revenus du capital et non pas des plus-values, et le taux marginal supérieur du barème de l'impôt sur le revenu est appliqué sauf s'il existe une retenue à la source ou si aucun impôt ne s'applique au niveau personnel. Les allègements fiscaux sur les divers types d'actifs ne sont pas pris en compte. Le taux effectif d'imposition des taxes sur les dividendes comprend l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et les cotisations sociales. Pour les logements occupés par leur propriétaire, les impôts fonciers locaux ne sont pas inclus. Pour la France, le taux d'imposition effectif pour les propriétaires occupant leurs logements prend en compte le fait que seulement 70 % de la valeur de la propriété entre dans la base fiscale de l'impôt sur le patrimoine. Les taux marginaux de l'IR de 41 % (2011) et 45 % (2013) sont utilisés pour la France

Graphique 1.7. **Taux de l'impôt sur le revenu des sociétés et recettes tirées de cet impôt en pourcentage des recettes totales**




*Source :* OCDE, *Statistiques sur les recettes publiques 2012* ; Ernst & Young (2011).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788949

Bien que la charge fiscale diminue avec la taille des entreprises, un taux spécial de l'impôt sur les sociétés de 15 % s'applique aux bénéfices ne dépassant pas 38 000 EUR générés par les petites entreprises appartenant à des personnes physiques et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 8 millions EUR. L'expérience de beaucoup de pays de l'OCDE montre qu'un taux d'imposition sur les petites entreprises bien inférieur à celui applicable aux travailleurs indépendants et aux salariés encourage une préférence pour le revenu du capital, au détriment du revenu du travail. Ce n'est pas un risque dans le cas de la France puisque le taux d'imposition moyen sur les salaires nets de 38 000 EUR est exactement de 15 %.

### *Imposition du stock de capital net*

Seuls quelques pays de l'OCDE, dont la France, prélèvent des impôts sur le patrimoine net (tableau 1.4). En principe, ces prélèvements pourraient être considérés comme des impôts sur le revenu du capital. Par exemple, un impôt de 1 % sur le stock de capital correspondrait à un taux d'imposition de 25 % sur le rendement nominal et de 50 % sur le rendement réel, dans l'hypothèse d'un rendement nominal de 4 % et d'un taux d'inflation de 2 %. En France, les impôts sur le patrimoine représentent un prélèvement supplémentaire sur le capital (engendrant des recettes fiscales d'environ 0.3 % du PIB), qui s'ajoute à l'imposition directe des revenus du capital et, partant, augmente sensiblement les taux d'imposition globaux. Le tableau 1.3 ci-dessus montre que les impôts sur le patrimoine net doublent quasiment le taux maximal d'imposition effectif sur le revenu du capital dans les quatre pays de l'OCDE où un tel impôt existe. Le taux marginal supérieur de l'impôt sur le patrimoine en France se traduit, pour ceux qui sont aussi imposés à 45 % (41 % en 2011) à l'impôt sur le revenu, par des taux d'imposition effectifs de près de 200 % pour les revenus réels d'intérêts, les dividendes et les revenus locatifs (tableau 1.3). Dans ces conditions, la valeur réelle du stock de capital des ressortissants français les plus riches est sensiblement réduite. Si les TMEI sont trop élevés, ils peuvent susciter la fraude et l'évasion fiscales et décourager l'épargne et l'investissement (Denk, 2012).

Tableau 1.4. **Impôts sur le patrimoine net dans les pays de l'OCDE, 2011**

| Pays | Taux marginal le plus élevé | Actifs concernés | Précisions spécifiques au pays |
|---|---|---|---|
| **France (2011)** | 1.80 % | Actifs individuels | 7 tranches, la tranche supérieure commence à 17 millions d'euros |
| **France (2012)** | 0.5 % | Actifs individuels | 3 tranches, la tranche supérieure commence à 3 millions d'euros |
| | | | La taxe exceptionnelle décidée en août 2012 remet les taux de 2011 |
| **France (2013)** | 1.50 % | Actifs individuels | 6 tranches, la tranche supérieure commence à 10 millions d'euros |
| Norvège | 1.10 % | Actifs individuels | Au-dessus de 770 000 NOK |
| Suisse | 1.50 % | Actifs individuels | Les taux varient suivant les cantons |
| Islande | 1.50 % | Actifs individuels | Au-dessus de 70/100 millions ISK, temporaire jusqu'en 2013 |
| Luxembourg | 1 % | Actifs nets des sociétés | |

*Source :* Ernst & Young (2011), Denk (2012).

L'effet dommageable sur l'épargne de TMEI très élevés découlant de l'association de l'impôt sur le revenu du capital et de l'impôt sur le patrimoine peut être mieux appréhendé si l'on se place dans l'optique d'un impôt sur la consommation différée. En France, si un contribuable assujetti au taux marginal le plus élevé de l'impôt sur le patrimoine net décide de ne pas consommer aujourd'hui mais d'économiser et de consommer le revenu de son travail trente ans plus tard, la valeur réelle de son épargne et, par conséquent, son pouvoir d'achat aura baissé d'un tiers dans trente ans. En revanche, selon les hypothèses ci-dessus, la valeur réelle de l'épargne augmenterait de plus de 10 % en l'absence d'un impôt sur le patrimoine et de 80 % s'il n'y avait ni impôt sur le capital, ni impôt sur le patrimoine. L'impôt sur le revenu du capital pesant sur la consommation différée et l'association de cet impôt à un impôt sur le patrimoine font de la fiscalité française l'une des plus lourdes de tous les pays de l'OCDE pour les très hauts revenus (tableau 1.5). Dans la pratique, les taux marginaux effectifs d'imposition sont très divers en raison du grand nombre de niches fiscales et sociales, en particulier pour les produits d'épargne.

### *L'immobilier résidentiel jouit d'avantages fiscaux considérables*

L'immobilier bénéficie d'un traitement fiscal préférentiel par rapport à l'investissement non résidentiel. Il en est de même de la propriété occupante par rapport à l'investissement locatif. Les principales sources de cette absence de neutralité sont les suivantes : *i*) le loyer imputé, c'est-à-dire le service dont bénéficie le propriétaire du fait de vivre dans son bien, n'est pas imposé ; *ii*) les plus-values réalisées sur les résidences principales sont exonérées d'impôt ; *iii*) l'État offre des subventions en faveur de l'investissement dans le logement résidentiel privé, et *iv*) seulement 70 % de la valeur nette de la résidence principale entre dans l'assiette de l'impôt sur la fortune, alors que les autres actifs financiers et réels sont pris en compte sur la base de l'intégralité de leur prix marchand. En revanche, le taux standard de la TVA s'applique sur la vente de nouveaux logements, ce qui supprime dans une large mesure une autre source potentielle de non-neutralité liée au non-assujettissement à la TVA des services de logement.

La meilleure option pour rétablir la neutralité fiscale dans le secteur du logement serait d'imposer les loyers imputés à leur valeur marchande, laquelle pourrait être estimée relativement facilement (surtout dans les villes) dans la mesure où le marché privé locatif privé représente 20 % environ du parc de logements. Le prélèvement d'un impôt sur la valeur marchande des résidences principales et secondaires aurait le même effet, même si cette approche repose sur l'hypothèse d'une distribution homogène du rapport prix/loyer entre les régions géographiques. La taxe foncière étant en principe fondée sur la valeur

Tableau 1.5. **Valeur réelle du stock de l'épargne (consommation différée) après 30 ans, 2011**

| | Première année = 1<br>Rendement nominal = 4 %,taux d'inflation = 2 %, Impôts sur les revenues d'intérêt | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Pas d'impôts sur le revenu du capital | Impôts sur le revenu du capital | | Pas d'impôts sur le revenu du capital | Impôts sur le revenu du capital |
| Australie | 1.79 | 1.06 | Italie | 1.79 | 1.42 |
| Autriche | 1.79 | 1.34 | Japon | 1.79 | 1.42 |
| Belgique | 1.79 | 1.51 | Corée | 1.79 | 1.42 |
| Canada | 1.79 | 1.34 | Luxembourg | 1.79 | 1.60 |
| Chili | 1.79 | 1.19 | Mexique | 1.79 | 1.42 |
| République tchèque | 1.79 | 1.51 | Pays-Bas | 1.79 | 1.26 |
| Danemark | 1.79 | 1.34 | Nouvelle-Zélande | 1.79 | 1.29 |
| Estonie | 1.79 | 1.40 | Norvège | 1.79 | 1.29 |
| Finlande | 1.79 | 1.29 | avec impôt sur le patrimoine | 1.79 | 0.94 |
| **France 2011** | **1.79** | **1.13** | Pologne | 1.79 | 1.44 |
| **avec impôt sur le patrimoine** | **1.79** | **0.66** | Portugal | 1.79 | 1.40 |
| **France 2013** | **1.79** | **0.88** | République slovaque | 1.79 | 1.44 |
| **avec impôt sur le patrimoine** | **1.79** | **0.57** | Slovénie | 1.79 | 1.42 |
| Allemagne | 1.79 | 1.34 | Espagne | 1.79 | 1.40 |
| Grèce | 1.79 | 1.60 | Suède | 1.79 | 1.26 |
| Hongrie | 1.79 | 1.49 | Suisse | 1.79 | 1.19 |
| Islande | 1.79 | 1.60 | avec impôt sur le patrimoine | 1.79 | 0.77 |
| avec impôt sur le patrimoine | 1.79 | 1.03 | Turquie | 1.79 | 1.51 |
| Irlande | 1.79 | 1.26 | Royaume-Uni | 1.79 | 1.42 |
| Israël | 1.79 | 1.34 | États-Unis | 1.79 | 1.26 |

*Note :* Les calculs suivent la méthodologie utilisée par Denk (2012). L'indice du stock réel d'épargne montre l'évolution après 30 ans par rapport à la première année lorsque l'indice est égal à 1. Les taux marginaux supérieurs (le cas échéant) sont utilisés pour les calculs.

locative des biens, elle correspond implicitement à une taxe sur les loyers imputés (et effectifs). Mais elle est actuellement fondée sur les valeurs indiquées dans les registres cadastraux, qui ont été actualisés pour la dernière fois vers le milieu des années 70. La précédente *Étude* avait recommandé d'actualiser régulièrement les valeurs cadastrales afin d'avoir une base plus réaliste pour le calcul des taxes foncières. L'actualisation du système sur une base régulière pourrait transformer cette taxe en un impôt direct sur les loyers. Dans ce cas, les loyers effectifs tirés d'un logement locatif ne devraient pas être imposés. Une deuxième complication tient au fait que la taxe foncière est déterminée au niveau local. Pour qu'elle puisse être assimilée à un impôt national sur les loyers imputés, elle devrait être prélevée à un taux minimum uniforme dans l'ensemble du pays, aligné sur l'imposition des revenus du capital physique.

En outre, l'imposition des plus-values sur les résidences principales devrait être totalement alignée sur celle applicable aux plus-values sur les autres actifs. Les plus-values sur les résidences secondaires ou sur les biens immobiliers locatifs sont exonérées totalement d'impôts lorsque les personnes privées possèdent cette résidence depuis 30 ans (contre 15 ans avant 2012). Le système actuel permet à juste titre la déduction des frais de mutation et des dépenses d'investissement (y compris les améliorations qualitatives et les extensions mais à l'exclusion de l'entretien, de la rénovation et des réparations) de l'assiette imposable. L'imposition des plus-values sur les résidences principales pourrait décourager la mobilité, créant des effets de blocage. Pour surmonter ce

problème, le paiement des impôts sur les plus-values devrait être différé si les recettes de la vente sont utilisées pour acheter une autre résidence principale. Les impôts sur les plus-values devraient alors être acquittés lors de la succession.

### *L'imposition des transferts de capitaux devrait être améliorée*

Un dernier aspect de la fiscalité du capital concerne les transferts de capitaux. Les impôts prélevés sur les mutations peuvent être divisés en deux grands groupes : *i*) l'achat et la vente de biens et *ii*) le transfert de biens à titre gratuit sous la forme de donations ou de successions. Les impôts sur le transfert commercial d'actifs financiers sont faibles, même si la nouvelle taxe de 0.2 % sur les transactions prélevées depuis août 2012 risque de créer d'importantes distorsions dans l'allocation des ressources. Cependant, les droits de mutation plus les frais de notaires sont très élevés pour les biens immobiliers (*Étude économique de la France*, 2011). Il est largement reconnu que les taxes sur les transactions nuisent à la croissance économique car ils découragent le redéploiement optimal des ressources face aux évolutions économiques. Le niveau élevé des taxes sur les transactions dans le secteur immobilier peut créer des effets de blocage et limiter la mobilité résidentielle et, par conséquent, ralentir les ajustements du marché du travail. Il serait donc souhaitable de réduire les droits de mutation prélevés lors de la cession de biens en déplaçant la charge fiscale sur d'autres types d'impôt moins dommageables.

Pour ce qui est des impôts prélevés sur les successions et les donations, deux grandes questions méritent d'être examinées. Premièrement, une justification essentielle des droits de succession est de réduire l'inégalité des chances et les inégalités de revenu observées. En France, les droits de succession sont très progressifs et concernent essentiellement les plus fortunés. Les droits de succession peuvent aussi contribuer à ce qu'un héritage important ne modifie pas les incitations économiques, en réduisant l'offre de travail du bénéficiaire. Les successions non planifiées pourraient ainsi, en principe, être imposées à un taux de 100 % sans que cela ait une influence sur le comportement économique du bénéficiaire. Mais si les successions sont planifiées, un très fort taux d'imposition peut les décourager à constituer un héritage.

Deuxièmement, d'un point de vue plus pratique, les droits de succession devraient être coordonnés avec les droits sur les donations car les premiers pourraient en principe être évités en planifiant les successions sous la forme de transferts entre vifs. En France, les barèmes et les taux marginaux d'imposition sont exactement les mêmes pour les successions et les donations dans le cas des enfants. Pour les parents plus éloignés, les droits de succession sont non seulement au moins aussi élevés que pour les enfants, mais les donations sont plus fortement imposées que les successions (tableau 1.6). Actuellement, chaque enfant peut recevoir de leurs parents un héritage ou une donation en franchise d'impôt jusqu'à 100 000 EUR (chiffre qui vient d'être abaissé puisqu'il était auparavant de 156 000 EUR), tous les quinze ans. Après quoi, une autre période de 15 ans doit s'écouler avant qu'un transfert de propriété de même montant puisse être réalisé en franchise d'impôt. Mais l'objectif de réduction des inégalités de revenu et de patrimoine supposerait que l'ensemble des donations et des héritages reçus sur la durée de vie d'un individu soient pris en compte, quelle qu'en soit la source (père et mère ou parents plus éloignés ou amis). Il est important d'imposer les plus-values des actifs financiers et des actifs réels au moment de leur transmission.

Tableau 1.6. **Taux marginaux supérieurs d'imposition sur les donations et les successions dans les pays de l'OCDE, 2011**

| | Succession | Donation | Succession | Donation | Succession | Donation | Succession | Donation |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Épouse | | Enfants | | Frères et sœurs | | Neveux et nièces | |
| Australie | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Autriche | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Canada | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Chili | 25 | 25 | 25 | 25 | 30 | 24 | 24 | 24 |
| République tchèque | 2.5 | 5 | 2.5 | 5 | 6 | 12 | 6 | 12 |
| Danemark | 0 | 15 | 15 | 15 | 15 | 36.25 | 40 | 36.25 |
| Estonie | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| Finlande | 16 | 16 | 16 | 16 | 32 | 32 | 32 | 32 |
| France | 0 | 0 | 45 | 45 | 45 | 55 | 55 | 60 |
| Allemagne | 30 | 30 | 30 | 43 | 43 | 43 | 43 | 43 |
| Grèce | 10 | 10 | 10 | 10 | 20 | 20 | 40 | 40 |
| Hongrie | 21 | 21 | 0 | 0 | 30 | 30 | 40 | 40 |
| Islande | 5 | 5 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Irlande | 0 | 0 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 |
| Italie | 4 | 4 | 4 | 4 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Japon | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Corée | 50 | n.d. | 50 | | | | | |
| Luxembourg | 16 | 4.8 | 15 | 1.8 | 28.8 | 6 | 48 | 8.4 |
| Mexique | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pays-Bas | 20 | 20 | 20 | 20 | n.d. | n.d. | n.d. | 20 |
| Nouvelle-Zélande | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Norvège | 0 | 0 | 10 | 10 | 15 | 15 | 15 | 15 |
| Pologne | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 12 | 12 |
| Portugal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| République slovaque | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Slovénie | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| Espagne | n.d | 34 | n.d. | 34 | | 34 | n.d. | 34 |
| Suède | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Turquie | n.d.. | 15 | n.d. | 15 | n.d. | 30 | n.d. | 30 |
| Royaume-Uni | n.d. | 0 | n.d. | 0 | n.d. | 0 | n.d. | 0 |
| États-Unis | n.d. | 0 | n.d. | 35 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

*Source :* Ernst & Young, *International Estate and Inheritance Guide 2012*, *www.ey.com/GL/en/Services/Tax/International-Estate-and-Inheritance-Tax-Guide---Country-list*, téléchargé en juin 2012.

## Les taux de TVA réduits sont un moyen inefficace de redistribuer le revenu

Les taxes sur les biens et services sont un élément important du régime fiscal français puisqu'elles représentent un quart environ des recettes fiscales totales. Étant donné que la valeur d'un bien ou d'un service dépend des bénéfices qui en sont tirés, les taxes à la consommation doivent viser à taxer ces bénéfices (et non la transaction en elle-même) soit au départ lorsque le bien ou le service sont vendus pour la première fois, soit tous les ans, sur la base des bénéfices réalisés. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est généralement considérée comme un impôt efficace. L'OCDE, y compris dans sa précédente *Étude*, considère depuis longtemps qu'il est préférable que le régime de TVA soit fondé sur un taux uniforme et sur une large assiette plutôt que sur des taux multiples et une assiette étroite. Le recours aux droits d'accise se justifie si l'objectif est d'internaliser les externalités négatives engendrées par la consommation de biens et de services spécifiques.

Ce sont généralement des considérations d'équité qui sont invoquées pour justifier l'application de taux réduits sur les biens et services essentiels : ces biens et services seraient essentiellement achetés par les ménages à bas revenus et devraient donc être moins taxés. Un autre argument est que la propension moyenne à consommer étant plus forte pour les ménages pauvres, un régime de TVA à taux uniforme absorbe une plus grande partie de leurs revenus. Les observations empiriques montrent cependant qu'en France les ménages riches bénéficient de ces taux dans une plus large mesure que les pauvres (Bozio et al., 2012). De plus, certains taux réduits peuvent être régressifs, comme par exemple pour les services de restauration et la location de yachts. Les microsimulations réalisées par Ruiz et Trannoy (2008) pour la France montrent que les taux réduits ne peuvent générer qu'une redistribution peu importante. Les objectifs distributionnels pourraient être réalisés de manière plus efficace relativement aux coûts en prenant en compte l'ensemble du régime fiscal plutôt que la seule TVA. Cela conduirait à supprimer les taux réduits de TVA. Les ménages à faibles revenus seraient protégés par le fait que les transferts sociaux, y compris le RSA, et le salaire minimum sont indexés sur l'inflation. Au besoin, l'effet d'une telle mesure pourrait aussi être compensé par l'augmentation des paiements forfaitaires assujettis à des conditions de ressources, ce qui permettrait de réduire les inégalités à moindre coût (*Mirrlees Review*, 2011 ; OCDE, 2011e). Un système de ce type est en place au Canada, où les ménages à revenu faible voire moyen bénéficient d'un allégement partiel de leur impôt sur le revenu proportionnel aux taxes estimées sur leur consommation.

À compter de janvier 2014, le taux intermédiaire de la TVA passera de 7 % à 10 %, tandis que le taux réduit passera de 5.5 % à 5 % (le taux standard augmentera de 19.6 % à 20 %). Le taux effectif de TVA est faible par rapport au taux standard, non seulement en raison des nombreux taux réduits, mais aussi du fait du non assujettissement à cette taxe de l'intermédiation financière, des services domestiques non rémunérés et des services non marchands d'éducation, de santé et de protection sociale. Il est difficile de prélever la TVA sur les services domestiques et sur les services non marchands. La TVA sur les loyers imputés et sur les loyers effectifs est prélevée via la TVA acquittée sur les nouveaux logements.

## Une large dispersion des prix implicites du carbone mais des avancées importantes dans l'internalisation de la pollution locale

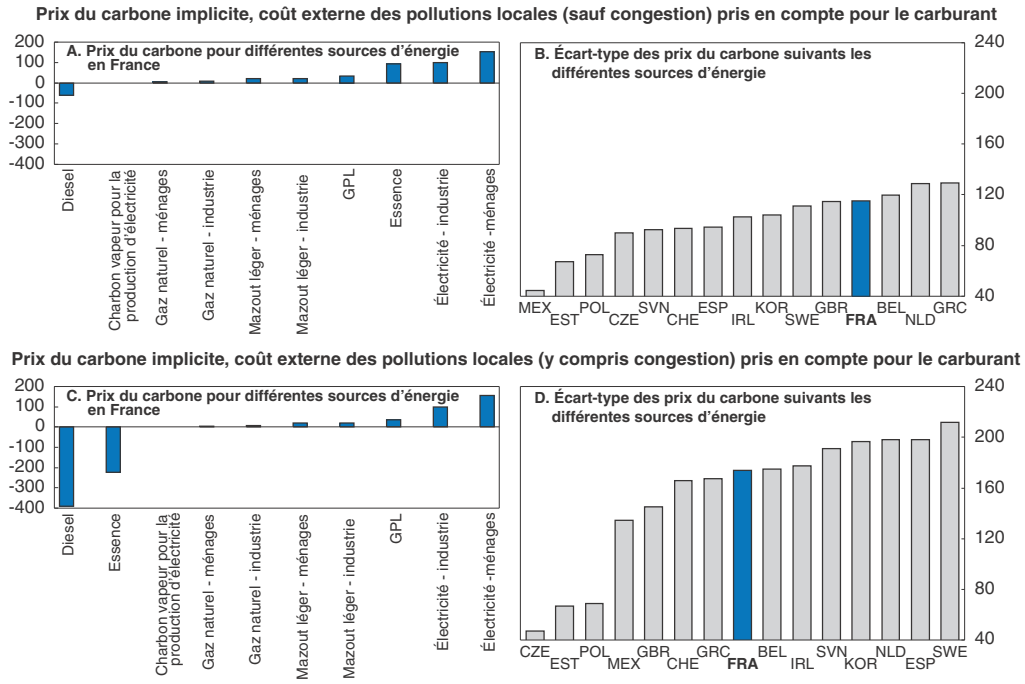
Pour autant que les dommages causés à l'environnement ne sont pas irréversibles, les coûts des externalités négatives associées aux émissions de gaz à effet de serre (GES) et à la pollution environnementale localisée devraient être totalement internalisés dans le prix final des produits polluants, en établissant des taxes égales aux coûts sociaux de la pollution. Les deux volets du Grenelle de l'environnement lancé sous la présidence Sarkozy prévoient notamment le recours à un plus grand nombre d'instruments, fondés ou non sur les prix, pour atténuer les émissions de GES et réduire la pollution de l'air et de l'eau au niveau local. Néanmoins, le dispositif actuel n'est pas efficace rapporté à son coût. Les prix du carbone estimés qui découlent des taxes existantes sur les diverses sources d'énergie, y compris le carburant automobile, le fioul domestique, le gaz naturel et le charbon, varient largement.

Dans l'idéal, un prix du carbone unique devrait être imposé dans les différents secteurs (et pays) afin de réduire les émissions de GES là où cela coûte le moins cher (OCDE, 2011e). Cette condition n'est généralement pas remplie et, dans certains cas, le prix

implicite du $CO_2$ est même très largement négatif (graphique 1.8). Le régime fiscal non seulement engendre une différenciation entre les différentes sources d'énergie, mais prévoit un grand nombre d'exonérations et d'abattements fiscaux pour certaines sources d'énergie. Un bon exemple est celui des exonérations des droits d'accise accordées au carburant utilisé pour la pêche et la navigation maritime ainsi que les réductions pour les camions, les gros véhicules agricoles, les autobus et les taxis. Toutefois, la redevance kilométrique sur les poids lourds, qui devrait entrer en vigueur à partir de juillet 2013 sur l'ensemble du territoire, permettra de couvrir davantage les coûts externes associés au transport routier de marchandises. Au total, la dispersion des prix du carbone en France est relativement importante mais reste dans la moyenne des pays de l'OCDE pour lesquels cet indicateur a pu être calculé (graphique 1.8). Les autorités devraient donc s'attacher à aligner les prix implicites et explicites du carbone pour toutes les sources d'émissions de façon à minimiser le coût de leur réduction.

Graphique 1.8. **Dispersion des prix du carbone dans les différents pays de l'OCDE et en France, 2010-T4**[1]

EUR/tonne de $CO_2$




1. Le niveau de la taxe carbone implicite est obtenu comme suit : le point de départ est le droit d'accise, dont on retranche deux types de coûts : *i)* le coût externe de la pollution atmosphérique, du bruit et des accidents ; *ii)* le coût externe des pollutions listées en *i)* plus celui des congestions, normalisé en EUR/tonne de $CO_2$. Voir graphique 4.4 de l'*Étude économique de la France 2011*.

*Source :* Calculs de l'OCDE à la base des *Études économiques de la France 2011* et de la *Pologne 2012*.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932788968*

Une faiblesse supplémentaire des dispositifs actuels de lutte contre le changement climatique tient au chevauchement souvent important existant entre les différents instruments, qui peut accroître les coûts de la réalisation des objectifs. Les deux principaux exemples sont les droits prélevés dès l'achat de voitures de tourisme, en particulier le système de bonus-malus introduit en 2008 et étendu aux véhicules hybrides et électriques

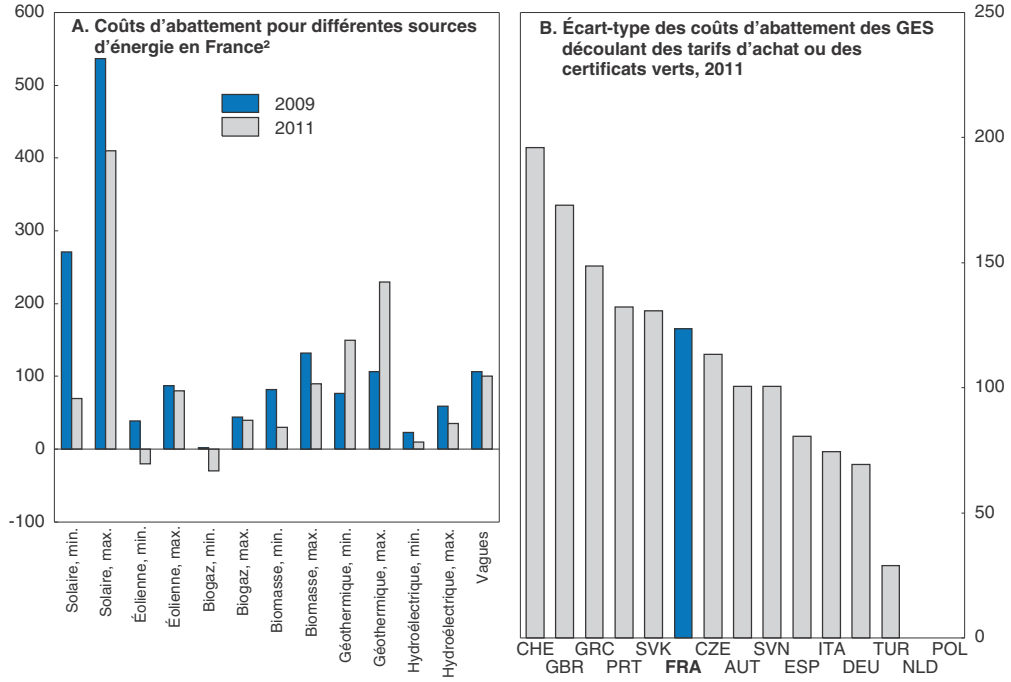
au milieu de 2012 ainsi que les tarifs d'achat obligatoires pour les sources d'énergie renouvelable. Ce dernier représente une taxe sur les consommateurs finals d'électricité et se superpose à la fois aux prix du carbone implicites contenus dans les taxes portant sur les énergies fossiles et au signal-prix du système communautaire d'échange de quotas d'émissions (EU-ETS). La sanction financière imposée dès le départ par le système de bonus-malus peut être justifiée si l'élasticité de la consommation de carburant au prix est faible et si des comportements à courte vue ainsi que des asymétries d'informations empêchent les consommateurs de bien percevoir la réduction de leur consommation sur le cycle de vie que représentent des véhicules moins polluants. Cependant, rien ne justifie économiquement le maintien de la partie bonus, qui récompense financièrement une externalité mondiale et locale négative étant donné que même les automobiles à très faibles émissions ont une externalité négative (OCDE, 2011e). Même si le dispositif de bonus-malus a permis la réduction des émissions unitaires et des consommations de carburants des nouveaux véhicules, une étude récente (Givord et d'Haultfoeuille, 2012) montre que la partie bonus accroît les émissions de GES par le biais d'une expansion de la flotte de véhicules et d'un effet de rebond (augmentation du kilométrage).

Les tarifs d'achat ciblés sur les énergies renouvelables se superposent aux signaux de prix émis par le système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) et sont en conséquence coûteux. Mais un appui actif aux énergies renouvelables peut se révéler nécessaire si la France souhaite respecter les objectifs fixés dans ce domaine par l'UE ou si elle tient à protéger des industries naissantes ou à favoriser l'apprentissage par la pratique. Cependant, l'aide apportée aux énergies renouvelables devrait être efficace par rapport au coût et neutre sur le plan technologique, chaque technologie recevant la même subvention par tonne de $CO_2$ évitée. Les coûts d'abattement des émissions impliqués par les tarifs d'achat ont sensiblement diminué entre 2009 et 2011, en particulier pour l'énergie solaire, et la dispersion de ces coûts suivant les technologies a été fortement réduite. Pourtant, les coûts en question restent élevés pour l'énergie solaire et varient encore sensiblement. Cela est vrai également par rapport aux autres pays, la France se situant à l'extrémité supérieure de l'échelle (graphique 1.9). Le gouvernement devrait ajuster encore les coûts de réduction des émissions et les rendre plus homogènes pour réaliser de manière efficace ses objectifs dans le domaine des énergies renouvelables.

Pour ce qui est de l'internalisation de la pollution locale, la France a enregistré d'importantes avancées en relevant la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) due par les exploitants de décharges recevant des déchets ménagers et les exploitants d'installations d'incinération de déchets industriels spéciaux. La taxe sur la mise en décharge a été portée à 20 EUR/tonne en 2010, soit à peu près le niveau des coûts externes estimés, et devrait être augmentée jusqu'à 40 EUR d'ici à 2015. La TGAP aligne les taxes sur l'incinération sur les coûts sociaux. En revanche, les coûts externes de l'utilisation de pesticides et d'engrais ne sont actuellement que partiellement internalisés, voire pas internalisés du tout, comme souligné dans l'*Étude* précédente (OCDE, 2011e). Dans ces conditions, les pouvoirs publics devraient réfléchir à l'introduction d'une taxe sur les engrais et à l'augmentation de la taxe sur les pesticides pour s'aligner sur les coûts externes estimés. Concernant la pollution atmosphérique, dans le cadre de la loi de finances pour 2013, les tarifs de la TGAP applicables aux émissions d'oxyde de soufre et autres composés ont été augmentés, le seuil d'application a été abaissé et la TGAP étendue à cinq nouvelles substances polluantes émises dans l'air (le benzène, l'arsenic, le sélénium, le mercure et les hydrocarbures aromatiques polycycliques). Le gouvernement a annoncé

Graphique 1.9. **Dispersion des coûts de réduction des émissions de carbone imputable aux dispositifs de soutien direct (tarifs d'achat, certificats verts)**[1]

EUR/tonne de $CO_2$




1. Les coûts d'abattement sont calculés par rapport à un scénario de référence basé sur des centrales électriques au charbon.
2. Min. et max. désignent les coûts d'abattement calculés sur la base des tarifs d'achat les plus bas et les plus élevés pour différentes sources d'énergie.

*Source :* Calculs de l'OCDE fondés sur l'*Étude économique de la Pologne 2012*.

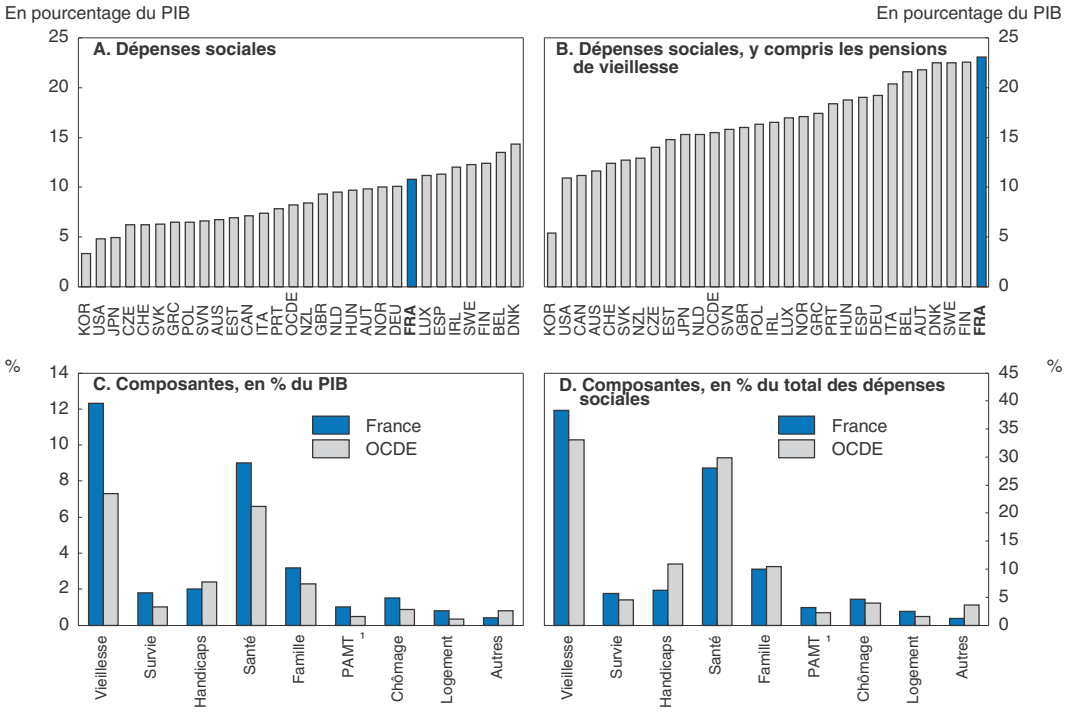
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932788987

que les taxes environnementales seraient relevées pour engendrer des recettes supplémentaires de EUR 3 milliards par an à l'horizon de 2016, mais tous les détails n'ont pas encore été communiqués

## Le système de transferts devrait être simplifié

Le système de transferts en espèces est la clé de voûte du système de redistribution des revenus puisqu'environ 70 % des revenus redistribués transitent par ce canal. Les dépenses sociales, y compris les dépenses publiques consacrées à la famille, les aides au logement et les prestations de chômage, les pensions de réversion et d'invalidité et les politiques actives du marché du travail (PAMT) représentent 10 % du PIB, ce qui place la France au septième rang des pays de l'OCDE (graphique 1.10, panneau A). Si l'on tient compte aussi des prestations de retraite et des dépenses publiques de santé (panneau B), la France arrive au premier rang puisque la part du PIB servant à financer ces dépenses ainsi redéfinies, mais de ce fait plus difficilement comparables, est alors de 30 %. En 2009, toutes les catégories de dépenses sociales, à l'exception des prestations liées à l'incapacité et des « dépenses sociales diverses », représentaient en France une part du PIB supérieure à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.10, panneau C). Si l'on regarde les parts respectives des diverses catégories de dépenses dans le total des dépenses sociales, on s'aperçoit que la France consacre considérablement plus que la moyenne de l'OCDE aux prestations de

Graphique 1.10. **Dépenses sociales en France et dans les pays de l'OCDE, 2009**




1. Politiques actives du marché du travail.
*Source :* OCDE, *Base de données sur les dépenses sociales* (SOCX).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789006

retraite et légèrement plus aux pensions de réversion, aux politiques du marché du travail et au logement (graphique 1.10, panneau D).

Le système est complexe puisqu'il existe plus de 60 programmes de dépenses (sans compter environ 90 régimes de retraite et de réversion). La complexité alourdit les coûts administratifs et le manque de transparence qui en résulte constitue un obstacle pour les bénéficiaires potentiels en même temps qu'un frein à l'utilisation des prestations. Se pose en outre un problème général de cohérence globale du système lié au fait que certains transferts se superposent et qu'ils sont parfois conçus isolément les uns des autres, parfois en raison de difficultés de coordination entre différents échelons administratifs. Les décisions ne sont pas toujours fondées sur des évaluations détaillées des coûts. Par exemple, la réduction du nombre de places offertes dans le système public d'éducation préscolaire aux enfants de 2 à 3 ans (dans les écoles maternelles), mise en œuvre pour engendrer des économies, a été largement compensée par un accroissement du nombre de celles offertes par d'autres systèmes publics d'accueil préscolaire (haltes-garderies et crèches) qui pèsent plus lourd sur les finances publiques. Il arrive que les objectifs assignés aux programmes de dépenses soient contradictoires entre eux. Les politiques familiales ont ainsi vocation à améliorer les conditions d'accueil des enfants dans des structures préscolaires afin de permettre aux parents (principalement aux femmes) de revenir rapidement sur le marché du travail alors que l'allocation de congé parental (complément de libre choix d'activité, CLCA, versé sous certaines conditions d'activité) versée à ceux qui décident de rester à la maison pour élever leurs jeunes enfants constitue une forte

incitation notamment pour les personnes à faible revenu (peu qualifiées) à rester chez eux pendant de nombreuses années, ce qui réduit considérablement leurs chances de revenir un jour à la vie active. Par ailleurs, on observe un manque d'harmonisation en ce qui concerne tant les revenus pris en compte pour le calcul des transferts sous condition de ressources que les plafonds appliqués et les périodes de référence retenues. Pour le calcul du RSA activité, c'est par exemple le revenu perçu au titre du trimestre précédent qui est pris en compte tandis que pour la PPE (prime pour l'emploi), c'est le revenu perçu au titre de l'année N-1 (antérieure à l'exercice) qui sert de référence, et que pour l'attribution des aides au logement, c'est le revenu de l'année N-2.

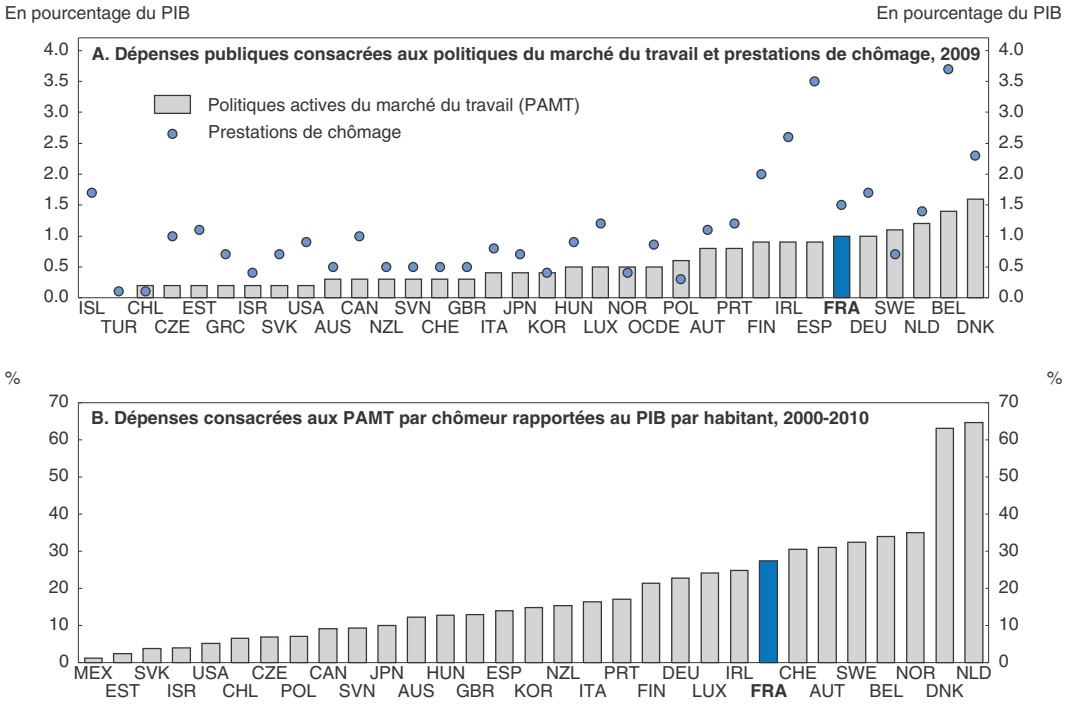
Dans ce contexte, de solides arguments plaident en faveur d'une simplification des transferts en espèces au bénéfice des ménages. L'une des pistes à explorer dans cette optique consisterait à fusionner toutes les prestations soumises, ou non, à des conditions de ressources (cette solution étant déjà actuellement en phase d'expérimentation au Royaume-Uni) en une seule prestation, de façon budgétairement neutre, ce qui permettrait d'améliorer la transparence du système et de supprimer les incohérences. Cette prestation unique recouvrirait également les aides au logement, sous réserve d'un rééquilibrage des rapports locatifs, comme préconisé dans la précédente *Étude*.

## La conditionnalité des prestations de chômage devrait être renforcée

Les dépenses publiques consacrées aux prestations de chômage et aux politiques actives du marché du travail (PAMT) sont relativement élevées en France, en pourcentage du PIB, mais la France recule dans le classement si l'on considère les dépenses consacrées aux PAMT par chômeur rapportées au PIB par habitant (graphique 1.11). Les taux de remplacement nets relativement élevés des prestations de chômage, de 70 % dans le cas de la France, et la durée maximale de versement des prestations, qui est plutôt longue, sont deux facteurs censés assurer que les demandeurs d'emploi ont la possibilité de trouver un poste correspondant à leurs qualifications. Les mesures actives, en particulier les programmes de reconversion professionnelle, peuvent se révéler indispensables pour aider les chômeurs à mettre à jour leurs connaissances ou à acquérir de nouvelles compétences de façon à améliorer leurs perspectives sur le marché de l'emploi, mais les prestations devraient être assorties d'incitations visant à raccourcir les périodes de chômage et à éviter le chômage de longue durée qui a un coût élevé tant pour les individus concernés que pour les finances publiques et la société.

Lorsque la croissance sera de retour, les incitations au retour à l'emploi pourraient être renforcées dans le système français, sans amplifier les inégalités de revenu, en appliquant aux prestations un taux de dégressivité, et/ou en subordonnant le versement de ces prestations à la participation à des mesures actives efficaces de retour à l'emploi, et en imposant l'obligation d'accepter toute offre d'emploi jugée « raisonnable ». En premier lieu, la durée maximale de versement des prestations est de deux ans (trois ans pour les personnes âgées de plus de 50 ans) et le taux de remplacement est uniforme pendant cette période. Les indemnités de chômage de longue durée (allocation de solidarité spécifique, ASS, et allocation équivalent retraite, AER) rallongent cette période considérablement. L'ASS est une prestation de chômage de longue durée très proche du niveau du RSA socle, mais elle permet de cumuler les droits à la retraite (voire ci-dessous). L'AER, significativement plus élevées que l'ASS et le RSA socle, est destinée aux chômeurs ayant cotisé suffisamment longuement pour bénéficier d'une retraite à taux plein, mais n'ayant pas atteint l'âge minimum de départ à la retraite. L'AER, supprimée en 2011, serait rétablie

Graphique 1.11. **Politiques actives du marché du travail et prestations de chômage**[1]




1. Les politiques actives du marché du travail recouvrent les services publics de l'emploi et l'administration, la formation professionnelle, les incitations à l'emploi, l'intégration des handicapés, la création directe d'emplois et les aides à la création d'entreprise.

*Source :* OCDE, *Bases de données sur les dépenses sociales* (SOCX), les *Politiques de l'emploi/PAMT* et les *Statistiques de la population active*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789025

en 2013, sous conditions d'éligibilité strictes, pour les personnes nées en 1952 ou 1953. Il faut veiller à ne pas prolonger ce dispositif, qui favorise la sortie précoce du marché du travail et pèse sur les finances publiques, et agir plutôt sur l'accès à la surcote.

Des données factuelles concernant plusieurs pays suggèrent que les personnes à la recherche d'un emploi ont tendance à intensifier leurs efforts lorsque la date à laquelle prennent fin leurs droits à prestations se rapproche. Sachant que pendant les périodes de ralentissement de l'activité, les offres d'emplois se raréfient, la durée et le montant des prestations pourraient toutefois être fonction du taux de chômage local. En second lieu, le taux marginal effectif d'imposition en cas de suppression des prestations de chômage varie entre 75 % et 90 % pour une large palette de revenus et de situations familiales (tableau 1.2). Il est donc important de subordonner effectivement le versement des prestations à la poursuite de démarches actives de recherche d'emploi par les bénéficiaires et à leur participation à des programmes de reconversion. Selon une loi adoptée en 2008, le refus d'une deuxième offre d'emploi jugée « raisonnable » est en théorie sanctionné par la suspension de l'indemnisation pendant deux mois. L'absence de données disponibles ne permet pas de lever les doutes sur le fait que la suppression des prestations serait rarement appliquée en cas de refus d'offres d'emploi. Introduire un taux de dégressivité, qui entraînerait une baisse de l'indemnisation au fil du temps, inciterait les chômeurs à s'efforcer de retrouver du travail, notamment car leur salaire de réserve baisse avec leur

chance de retrouver un travail et lorsque la fin de la période d'indemnisation se rapproche, comme le fait de conditionner le versement des prestations de chômage à la recherche active d'un emploi. Mais une dégressivité graduelle peut être complexe à administrer s'il y a chevauchement entre prestations de chômage et d'autres transferts sociaux. Par contre, une baisse plus marquée en escalier, par exemple avec deux paliers sur la durée d'indemnisation, peut éviter ce problème. En fait, cette former de dégressivité a été mise en œuvre dans de nombreux pays de l'OCDE (tableau 1.7). Alors que d'après Dormont et al. (2001), la dégressivité expérimentée en France dans les années 90 n'aurait pas eu d'effet positif sur la reprise de l'emploi, Prieto (2000) suggère qu'une baisse plus concentrée (moins graduelle) des allocations augmente davantage le retour à l'emploi qu'une baisse progressive.

Tableau 1.7. **Dégressivité des indemnités de chômage en Europe, 2010**

Pour une personne de 40 ans (lorsque les allocations dépendent de l'historique des emplois, la tableau fait l'hypothèse d'une période de travail ininterrompue)

| | Taux de remplacement (% de la base salariale) | |
|---|---|---|
| | Initial | À la fin de la période d'éligibilité |
| Belgique | 60 | 53.8 (après un an) |
| Rép. tchèque | 65 | 50-45 (après 2 et 4 mois) |
| Estonie | 50 | 40 (après 101 jours) |
| Italie | 60 | 50 après 6 mois |
| Pays-Bas | 75 | 70 (après 2 mois) |
| Pologne | 30 % du salaire moyen | 23% du salaire moyen (après 3 mois) |
| Slovénie | 70 | 60 (après 3 mois) |
| Espagne | 70 | 60 (après 6 mois) |
| Suède | 80 | 70 (après 9 mois). 65 (après 14 mois). |
| Lettonie | 65 | 32.5 après 7 mois |
| Lituanie | 40 + montant fixé à LTL 350 par mois | 20 après 3 mois |

*Source : www.oecd.org/els/social/workincentives.*

En outre, le service public de l'emploi (SPE), Pôle emploi a vocation à s'occuper des chômeurs et de leur indemnisation, mais éprouve des difficultés à exercer un suivi attentif des demandeurs d'emploi et à leur proposer des formations et des solutions adaptées à leur situation. Un conseiller de Pôle emploi suit en moyenne 160 dossiers (Pôle emploi, 2012), ce qui est deux à trois fois plus qu'au Royaume-Uni. Rapportés au nombre de demandeurs d'emploi, les effectifs du SPE français représentent moins de la moitié des effectifs allemands et britanniques (Inspection générale des finances, 2011). Depuis 2009, Pôle emploi se trouve en concurrence avec des organismes de placement privés. Il ressort d'une étude récente, réalisée à la demande du Sénat, qu'un suivi plus poussé exigerait davantage de ressources (Alduy, 2011). Le récent rapport DARES-Pôle emploi (2013) montre que les bénéficiaires d'accompagnement renforcé suivis par un organisme privé bénéficient d'un accompagnement plus intensif et plus personnalisé, en revanche les taux de retour à l'emploi et de retour à l'emploi durable des chômeurs accompagnés par Pôle emploi sont supérieurs à ceux des personnes suivies par un opérateur privé. Néanmoins, on ne dispose d'aucune information précise sur ce que coûte l'accompagnement d'un chômeur destiné à lui permettre de retrouver un emploi stable. Globalement, il conviendrait d'améliorer la transparence sur l'efficacité-coût des services de placement. C'est à l'Australie que l'on pourrait utilement se référer pour illustrer comment le fait de

passer des contrats liés aux résultats avec des prestataires privés, ce qui permet d'intensifier la concurrence et d'évincer les entreprises n'offrant pas une qualité de service suffisante, peut contribuer à remettre les bénéficiaires de prestations sur les rails de l'emploi stable moyennant un bon rapport efficacité-coût (Behaghel et al., 2012 ; OCDE, 2012b). Les expériences d'externalisation de l'accompagnement réalisées aux Pays-Bas montrent également l'importance de la nature des contrats passés et des incitations données aux opérateurs externes.

Le nouveau plan stratégique Pôle Emploi 2015 sur trois ans (Objectif 2015), adopté en juillet 2012, doit notamment permettre à Pôle emploi de mieux mesurer ses résultats et de mieux cibler les profils des personnes en difficulté. Il prévoit des redéploiements d'effectifs et des moyens supplémentaires de façon à ce que les conseillers en charge d'accompagner les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail aient un portefeuille limité à 70 demandeurs d'emplois. Il conviendrait aussi de trouver des réponses à trois questions brûlantes se rapportant à la coordination et l'efficacité. Premièrement, l'UNEDIC, qui gère le système d'indemnisation des chômeurs, est administrée pour des raisons historiques par les partenaires sociaux par lesquels elle a été fondée en 1958. Les principaux paramètres du système sont définis par les organisations syndicales et patronales. Le seul pouvoir qu'a l'État est celui de refuser de signer la convention, ce qui ne s'est produit qu'une seule fois au cours des quarante dernières années. L'UNEDIC est indépendante de l'État et de la sécurité sociale et peut émettre sa propre dette en son nom propre pour financer ses déficits ; il n'en demeure pas moins que l'État a explicitement garanti les émissions d'obligations de l'UNEDIC en 2011 et 2012 (Standard & Poor's, 2012), et plus généralement la dette de l'UNEDIC bénéficie d'une garantie quasi explicite de l'État. Deuxièmement, les programmes de formation proposés aux chômeurs le sont à la fois par les collectivités territoriales (régions), par Pôle emploi et par l'État. Or, le manque de coordination entre ces trois acteurs risque fort d'être préjudiciable au ciblage des programmes (CNFPT, 2010). Le Plan stratégique Pôle Emploi 2015 comprend plusieurs mesures visant à augmenter l'efficacité de l'offre de service de formation. Enfin, la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC pour former Pôle emploi en 2009 n'a pas encore produit tous les fruits qu'on en attendait à cause des écueils rencontrés dans l'informatisation complète des tâches administratives (Alduy, 2011). Globalement, les pouvoirs publics devraient s'efforcer d'améliorer l'efficacité du système par rapport à son coût, et de mieux appliquer tout en les renforçant les politiques d'activation.

## Les transferts sociaux devraient favoriser en priorité le retour à l'emploi des bénéficiaires

Le revenu de solidarité active (RSA) est la pierre angulaire du vaste système d'aide sociale. Son adoption en 2009 a contribué à rationaliser le réseau complexe de prestations sociales qui existaient auparavant et a marqué une avancée salutaire. Le RSA socle est destiné à assurer aux personnes sans emploi un soutien financier minimum en fonction du revenu et de la composition du foyer. Le revenu du foyer est évalué sur une base très large englobant toutes les autres prestations versées régulièrement (aides au logement, allocations familiales, etc.). L'une des ambitions de la réforme de 2009 était de coupler l'aide sociale avec une stratégie d'accompagnement en vue du retour à l'emploi en renforçant la conditionnalité : l'idée était d'obliger les bénéficiaires à rechercher activement un emploi, à participer à des programmes de formation et à d'autres initiatives dans le cadre des PAMT (OCDE-OIT, 2011). Ne pas se plier à l'obligation de rencontrer

régulièrement un conseiller social ou un conseiller pour l'emploi ou de prendre part à des programmes de recherche active d'emploi entraîne la suspension du versement des prestations. L'application du volet incitatif reste cependant limitée : certains bénéficiaires du RSA ne sont nullement conseillés et le suivi est insuffisant. Au lieu d'être pris en main par un conseiller unique de Pôle emploi, les bénéficiaires du RSA socle sont également conseillés par d'autres organismes, dont la sécurité sociale et les collectivités locales (OCDE-OIT, 2011 ; Bourguignon, 2011). Début 2012, les sanctions pour le non-respect des obligations de recherche d'emploi des bénéficiaires du RSA socle ont été durcies. Cette mesure est bienvenue, mais son application systématique reste à vérifier.

Le RSA activité est une prime représentant environ 60 % de chaque euro gagné jusqu'à un certain plafond au-delà duquel elle décroît de manière linéaire. Il permet d'éviter la trappe à pauvreté qui résultait de la réduction des prestations sociales proportionnellement à l'accroissement des revenus du travail. Pour autant, l'impact global de la réforme sur l'emploi est incertain et les taux de non-recours demeurent élevés pour le RSA activité. Bourguignon (2011) montre néanmoins que le RSA permet d'atténuer sensiblement la pauvreté.

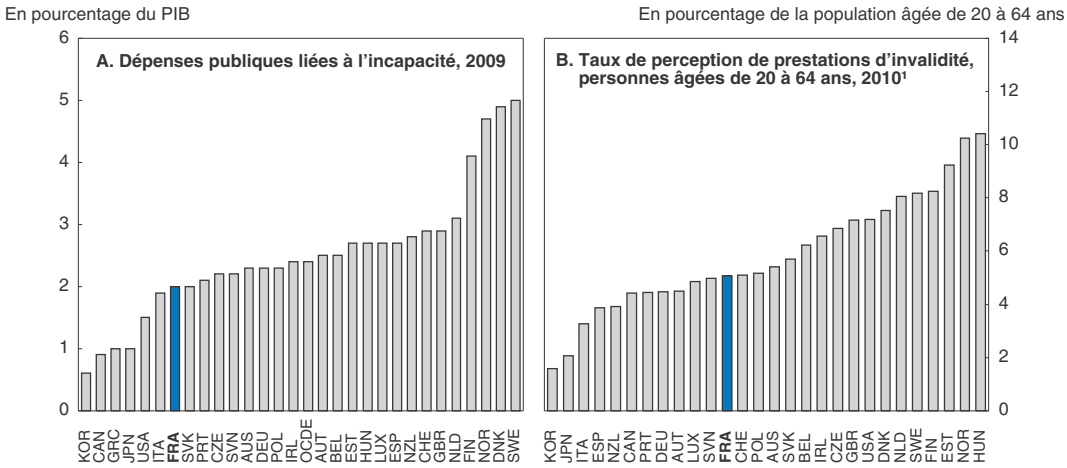
L'allocation de solidarité spécifique (ASS), une prestation de chômage de longue durée ouvrant des droits à la retraite, est généralement attribuée à des travailleurs ayant épuisé leurs droits aux allocations de chômage et à ceux appartenant à des catégories professionnelles spécifiques (artistes, marins et dockers) qui se retrouvent au chômage mais sans avoir d'assurance chômage. L'attribution de l'ASS est octroyée aux salariés ayant travaillé plus de 5 ans au cours des 10 ans précédant la fin du contrat de travail et sous conditions de ressources du foyer. Elle est conditionnée à une recherche d'emploi de la part de l'allocataire et vise, comme le RSA, à offrir un filet de sécurité tout en autorisant le cumul des prestations et des revenus d'activité pour favoriser la reprise d'emploi. Un des inconvénients majeurs de l'ASS tient toutefois au fait qu'elle peut réduire l'offre de travail pour certains travailleurs âgés (en particulier pour les travailleurs peu qualifiés/à faible revenu). Si une personne se retrouve au chômage à l'âge de 52 ans, et a suffisamment travaillé, elle peut recevoir, après avoir perçu des prestations de chômage pendant trois ans, des prestations sociales jusqu'à sa retraite. En effet, même lorsque les droits à l'ASS sont épuisés, les personnes âgées de 61 ans et plus peuvent continuer à percevoir ces prestations jusqu'à l'âge minimum de la retraite. De fait, environ la moitié de tous les bénéficiaires de l'ASS avait, en 2010, 50 ans ou plus (DARES, 2012). Si l'accès à l'ASS est plus contraignant que pour le RSA, elle est aussi plus généreuse notamment car elle ouvre des droits à la retraite.

## Les prestations d'invalidité constituent un régime de substitution possible

Durcir les exigences en matière de recherche d'emploi et d'activation pour l'accès à l'aide sociale et fermer les possibilités de retraite anticipée implicitement offertes par l'indemnisation du chômage pourraient encourager par exemple le recours au régime d'invalidité comme régime de substitution. Un système optimisé devrait donc prévoir un contrôle strict des conditions d'accès aux prestations d'invalidité (Røed et Westlie, 2012). Les pensions d'invalidité sont naturellement plus élevées que le revenu minimum procuré par l'aide sociale. De plus, même si les prestations en espèces sont inférieures à celles versées au titre de l'indemnisation du chômage, l'absence d'obligations de recherche d'emploi et de participation à un programme d'activation pourrait inciter les personnes concernées à se tourner de préférence vers les prestations d'invalidité. Les dépenses

publiques consacrées aux prestations en cas d'incapacité (pensions d'invalidité et indemnités en cas de maladie) sont relativement peu élevées en France (environ 2 % du PIB) et la part des bénéficiaires de prestations d'invalidité dans la population en âge de travailler est relativement faible, quoiqu'en augmentation depuis le milieu des années 90 (graphique 1.12). Les dépenses publiques liées à l'incapacité recouvrent principalement des mesures passives (prestations en espèces). Figurent notamment parmi les mesures d'encadrement les lois antidiscrimination et l'application de sanctions aux entreprises privées et publiques qui ne respecteraient pas les quotas de personnes handicapées dans leurs effectifs. Faute de différenciation dans les quotas en fonction des degrés de handicap, il n'est pas surprenant que les employeurs ne recourent la plupart du temps qu'à l'embauche de personnes faiblement handicapées (OCDE, 2010 ; IZA, 2010). Les flux d'entrées dans le régime d'invalidité pourraient être réduits. Il conviendrait de surveiller de près la durée des congés-maladie car un allongement de cette durée accroît la probabilité d'un basculement vers le régime d'invalidité, et, en 2004 au moins, la France faisait partie des pays de l'OCDE dans lesquels la durée moyenne du congé-maladie était la plus longue (OCDE, 2005). Il faudrait, contrairement à la pratique actuelle, que les PAMT (notamment en matière de conseil professionnel, de formation et d'enseignement) incluent des mesures en faveur des personnes handicapées de sorte que des incitations à l'emploi viennent compléter la garantie de ressources.

Graphique 1.12. **Dépenses publiques liées à l'invalidité et taux de perception des prestations d'invalidité dans les pays de l'OCDE**




1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données ; 2007 pour la France.

*Source :* OCDE, *Base de données sur les dépenses sociales* (SOCX) et OCDE (2013), *Santé mentale et emploi : Belgique* .

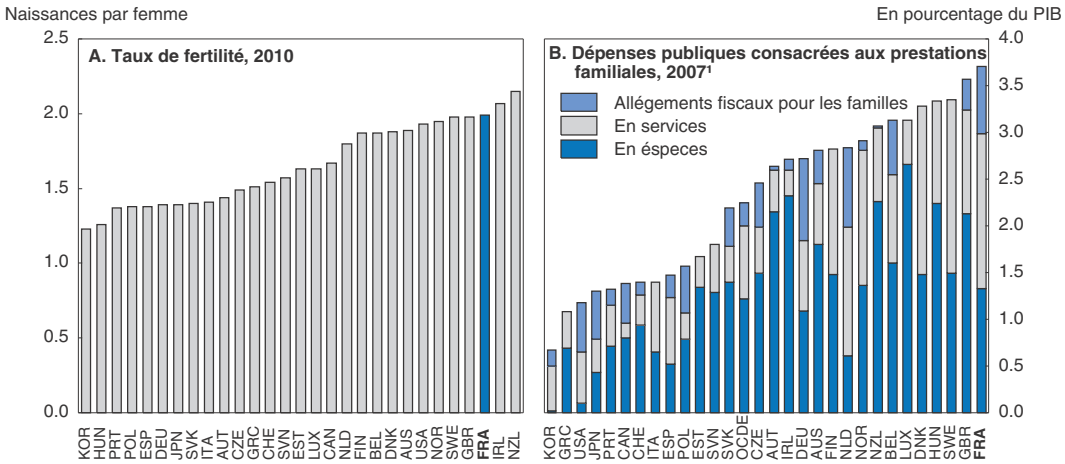
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789044

## Les allocations familiales favorisent les familles de plus de trois enfants

Les politiques familiales reposant sur le système des prestations familiales visent à encourager les couples à avoir davantage d'enfants et à préserver le niveau de vie des familles avec enfants conformément au principe de l'équité horizontale. Les familles avec enfants devraient donc payer moins d'impôts étant donné qu'à revenus égaux, leur niveau de vie est inférieur à celui des foyers sans enfant. On entend souvent qu'une telle politique est régressive sous l'angle de l'équité verticale car elle conduit à favoriser davantage les familles aisées avec enfants. Cependant, l'équité horizontale peut être atteinte sans

amplifier les inégalités globales de revenus en appliquant un taux d'imposition marginal plus élevé aux foyers sans enfant qu'aux foyers avec enfants. Les études empiriques suggèrent que ces incitations financières, qui combinées à d'autres politiques familiales diminuent le coût d'élever des enfants, ont un effet tangible sur les taux de fécondité (D'Addio et Mira D'Ercole, 2005 ; Luci et Thévenon, 2012). En effet, on observe en France une concomitance entre un niveau élevé de dépenses consacrées aux politiques familiales, exprimées en pourcentage du PIB, et un fort taux de fécondité (graphique 1.13). Les dépenses consacrées aux politiques familiales servent à financer des prestations en espèces versées directement, de nombreux allégements fiscaux et des prestations en nature. Les deux principales mesures d'ordre budgétaire utilisées pour atteindre l'équité horizontale, et ainsi réduire les coûts supplémentaires qu'entraîne la présence d'enfants au sein d'un foyer, consistent à tenir compte du nombre d'enfants dans le calcul de l'imposition des familles et à accorder des allocations familiales non soumises à des conditions de ressources. En 2010, le coût des réductions d'impôts accordées au titre des conjoints et enfants a représenté plus de 1 % du PIB et celui des allocations familiales 0.6 % du PIB.

Graphique 1.13. **Taux de fécondité et prestations familiales**




1. Les aides publiques comptabilisées ici sont uniquement réservées aux familles (allocations familiales, congés parentaux et aides à la garde d'enfants). Les dépenses consacrées à d'autres domaines de la politique sociale telles que la santé et l'aide au logement ont aussi pour fonction d'aider les familles, mais pas de manière exclusive ; elles ne sont donc pas prises en compte ici.

*Source : Base de données de l'OCDE sur la famille.*

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932789063*

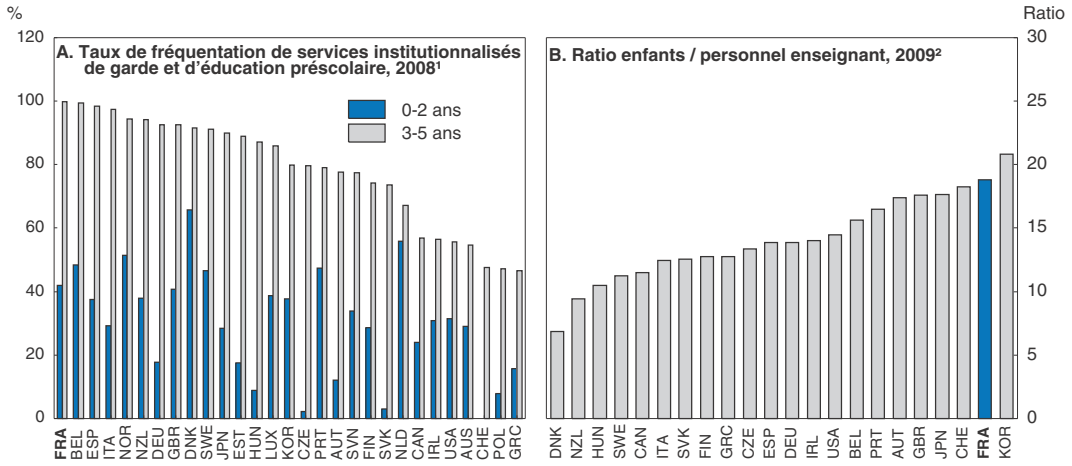
L'aide aux familles favorise celles qui ont plus de trois enfants. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, les deux premiers enfants ouvrent droit à une demi-part dans le calcul du quotient familial alors que les suivants ouvrent droit à une part entière. Les familles comptant un enfant ne perçoivent pas d'allocations familiales, l'allocation mensuelle est d'environ 130 euros pour deux enfants, et au-delà, chaque enfant, donne droit au versement de plus de 160 euros par mois. Peuvent prétendre au complément familial, qui est une prestation sous condition de ressources, les familles comptant trois enfants ou plus âgés de plus de trois ans. Il est à noter que d'autres droits à prestations sont subordonnés au nombre d'enfants. Les parents ayant élevé trois enfants ou plus peuvent ainsi tous deux bénéficier d'une majoration (non imposable) de 10 % du montant de leur

retraite. Les familles qui sont obligées de déménager à l'arrivée d'un troisième enfant peuvent également prétendre au bénéfice d'une prime de déménagement.

## L'allocation de congé parental tel qu'il est conçu peut entraîner les mères peu qualifiées dans une trappe à inactivité

L'allocation de congé parental (CLCA) avant et après une naissance et l'accès aux structures d'accueil préscolaire constituent également des aspects importants de la politique de la famille, ces deux facteurs conjugués exerçant une influence déterminante sur la décision des femmes de reprendre, ou non, le travail. Le congé de maternité est de 16 semaines (26 semaines pour le troisième enfant). Au terme d'un congé de maternité, les parents ont le choix entre trois options : *i*) rester à la maison avec le nouveau-né et percevoir une allocation ; *ii*) employer à domicile une garde d'enfants qualifiée ou confier l'enfant à une structure de garde privée, et percevoir une aide versée directement en espèces et bénéficier d'un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants à hauteur de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale ; ou *iii*) confier l'enfant à une structure d'accueil publique (crèche ou halte garderie) dans laquelle les enfants dont les deux parents travaillent bénéficient d'un traitement préférentiel. Les deux dernières options, complétées par le versement, aux parents de jeunes enfants, d'une aide forfaitaire calculée en fonction du revenu (en plus des allocations familiales), encouragent clairement la participation des femmes au marché du travail. Si le taux de fréquentation de structures institutionnalisées de garde préscolaire, d'environ 40 % pour les enfants de moins de 2 ans, est relativement élevé, il peut encore progresser. La qualité des services d'accueil des enfants, évaluée par le taux d'encadrement, semble être un problème pour les enfants de moins de 3 ans (graphique 1.14). Quelques éléments, certes anecdotiques, révèlent également que les structures publiques d'accueil des enfants de moins de 3 ans ne sont

Graphique 1.14. **Taux de fréquentation des services institutionnalisés de garde et d'éducation préscolaire et taux d'encadrement dans les services agréés de garde d'enfants**




1. Les taux de fréquentation sont exprimés en équivalents plein-temps.
2. Moyenne pour les enfants de moins de 3 ans.

*Source : Base de données de l'OCDE sur la famille.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789082

pas toujours équitablement réparties géographiquement et ne ciblent pas suffisamment les familles monoparentales à faible revenu qui ne peuvent bénéficier des réductions d'impôt en vigueur.

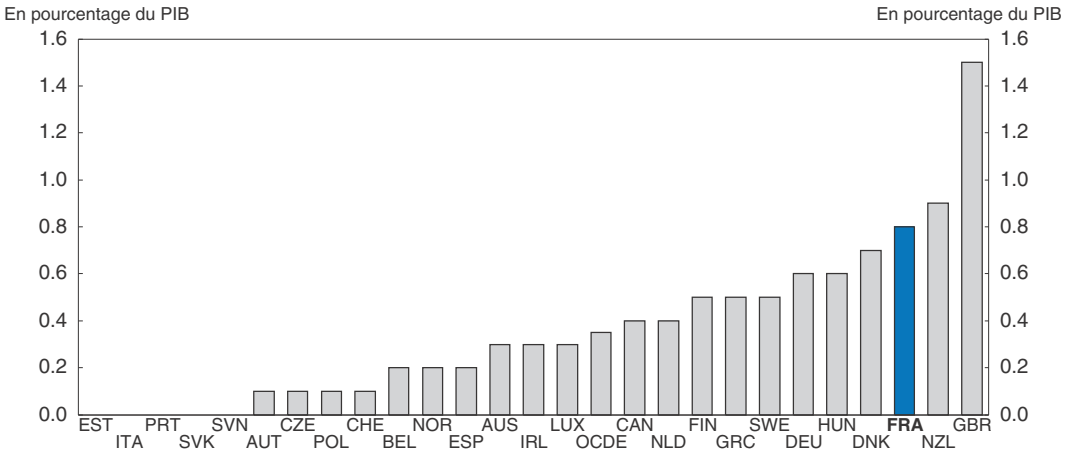
L'allocation de congé parental (CLCA), dans sa forme actuelle, peut créer une trappe à inactivité pour les mères peu qualifiées, *i.e.* à faible revenu, puisqu'elles peuvent en bénéficier dans certains cas pendant six années consécutives : cette allocation forfaitaire peut être perçue pendant six mois pour le premier enfant et pendant trois ans après la naissance du deuxième et du troisième enfant, dès lors que ceux-ci naissent, respectivement, dans un délai de quatre et cinq ans après l'arrêt de l'activité professionnelle de la mère, ce qui peut conduire au calendrier de naissances suivant : naissance du premier enfant l'année N, du deuxième l'année N+1 et du troisième l'année N+3. Après six années passées à la maison, il se peut que les femmes, surtout les peu qualifiées, éprouvent de graves difficultés à reprendre le travail (bien qu'elles conservent leur emploi initial). De fait, le taux d'emploi des femmes peu qualifiées en âge de procréer est bas (graphique 4). Le CLCA assure un taux de remplacement acceptable aux familles/personnes à faible revenu, mais pour les personnes à revenu élevé, le faible taux de remplacement encourage un retour précoce à l'emploi occupé préalablement. Il est vrai que le système actuel comporte une composante incitant quelque peu les femmes à reprendre le travail plus rapidement après le deuxième ou le troisième enfant puisqu'au lieu de rester à la maison pendant trois ans pour le troisième enfant, une mère peut décider de ne rester qu'une année supplémentaire chez elle (ce qui ramène la durée du congé de six à quatre ans) et de percevoir en contrepartie une allocation majorée de 30 %. Globalement, la durée du CLCA devrait être raccourcie. L'accroissement du nombre de places dans les structures accueillant les enfants de moins de trois ans est une condition préalable au raccourcissement du congé parental.

En l'état actuel, le système remplit une fonction redistributive potentiellement importante. Les avantages fiscaux accordés sous condition de ressources au titre des frais de garde d'enfants d'âge préscolaire et le fait que les tarifs appliqués par les crèches soient fonction des revenus des parents sont certes des facteurs favorisant les moins aisés. Par ailleurs, on observe des chevauchements entre le CLCA, l'allocation de rentrée scolaire, versée sous condition de ressources, et l'allocation de base de la *prestation d'accueil du jeune enfant* (PAJE) versée aux couples percevant deux revenus. En outre, les plafonds de revenus annuels sont très variables selon les dispositifs : environ 49 000 EUR pour un couple comptant un seul apporteur de revenus et trois enfants pour l'allocation de naissance et la PAJE, 35 000 EUR pour le complément familial à partir du troisième enfant, 34 000 EUR pour l'allocation de rentrée scolaire et 27 000 EUR pour les aides directes à la garde d'enfants d'âge préscolaire dans des structures privées.

## Les aides au logement devraient être mieux intégrées à l'ensemble du système de transferts

Parmi les pays de l'OCDE, la France consacre une part relativement élevée de son PIB aux aides directes au logement (graphique 1.15). Les transferts concernés sont l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement social (ALS) et l'allocation de logement familial (ALF), qui à elles trois représentent environ 16 milliards EUR par an et bénéficient à quelque 6 millions de ménages. Elles peuvent servir soit à abaisser les loyers, soit à diminuer les remboursements mensuels des primoaccédants à la propriété. L'APL, destinée aux ménages à faibles revenus, est versée directement aux propriétaires ou aux

Graphique 1.15. **Dépenses publiques consacrées à l'aide au logement dans les pays de l'OCDE, 2009**




*Source :* OCDE, *Base de données des dépenses sociales* (SOCX).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789101

banques (dans le cas d'un remboursement d'un prêt immobilier). Les propriétaires bailleurs doivent signer un accord avec l'État et bénéficient d'un traitement fiscal spécial, mais doivent respecter un plafonnement des loyers. L'ALF peut être perçue par les familles avec enfants ou les jeunes couples ne pouvant pas prétendre à l'APL. Enfin, l'ALS a été conçue pour les personnes à faibles revenus qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF. Ces prestations sont versées sous condition de ressources : les critères d'attribution dépendent des revenus du ménage et de la situation d'emploi de ses membres, mais aussi de la composition du ménage et de la localisation géographique du logement. Ce système est non seulement très compliqué, ce qui empêche les bénéficiaires potentiels d'en avoir une vue globale, mais il accroît en outre les lourdeurs administratives (les trois prestations sont gérées par les Caisses d'allocations familiales [CAF]), et il a aussi de sérieux inconvénients. Premièrement, les ressources prises en compte sont calculées à partir des revenus déclarés deux ans avant la demande. Ce délai est trop long: en effet, entre-temps, les bénéficiaires potentiels ont pu aussi bien voir leurs revenus augmenter que perdre leur emploi. Deuxièmement, le montant de l'aide est fonction du loyer en deçà d'un certain montant déterminé, ce qui revient à faire varier l'aide en fonction de la taille du logement. Il serait préférable de verser un montant fixe et de laisser les locataires décider s'ils préfèrent avoir un appartement plus petit et conserver ainsi une partie de la somme, ou prendre un appartement plus grand et en prendre une plus grande partie à leur charge. Enfin, selon le HCF (2012), le seuil de revenus ouvrant droit aux prestations n'a pas été complètement ajusté en fonction de la hausse des prix du marché, ce qui a eu pour effet de réduire l'impact redistributif du système.

La complexité du mode de financement n'améliore pas non plus la transparence. Ainsi, l'ALS et l'APL sont financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), tandis que le financement de l'ALF est assuré par le Fonds national des prestations familiales (FNPF). Ces fonds sont alimentés par l'État et les cotisations patronales de sécurité sociale. En effet, les entreprises de plus de 20 salariés doivent acquitter une contribution égale à 0.95 % de leur masse salariale (soit l'équivalent de 4 milliards EUR après exonérations diverses). Environ la moitié de cette somme est destinée au FNAL ; le reste sert à financer

des aides à l'accession à la propriété et à l'amélioration du parc de logement privé, le développement d'une offre de logement locatif, des aides au déménagement des salariés et le financement de politiques nationales, notamment en matière de rénovation urbaine.

L'aide publique au logement va bien au-delà des subventions directes. En effet, les divers allégements fiscaux offerts nuisent à la neutralité fiscale, biaisent les décisions d'investissement et devraient donc être progressivement supprimés. Le logement social, qui peut en principe être un élément important de redistribution des revenus, bénéficie d'allégements fiscaux généreux, de subventions publiques directes et de prêts à taux bonifiés. Si le ciblage s'est amélioré au fil du temps, la dernière *Étude* mettait en relief un certain nombre de faiblesses : *i*) le financement par des plans d'épargne subventionnés exerce potentiellement une distorsion sur les décisions d'épargne et d'investissement au niveau macroéconomique ; *ii*) les opérateurs de logements sociaux sont trop fragmentés pour pouvoir exploiter des économies d'échelle, et le ciblage géographique est insuffisant ; *iii*) les loyers dépendent des coûts de financement passés et sont déconnectés des loyers du marché, plus ou moins selon les zones ; *iv*) le taux de rotation des locataires est très faible ; et *v*) une partie des logements sociaux bénéficient à des ménages aisés, ce qui réduit l'effet redistributif. Améliorer ces différents aspects permettrait d'accroître de manière sensible l'efficacité du système au regard des coûts.

## Le système des pensions de vieillesse devrait être simplifié afin de faciliter les réformes systémiques nécessaires

La structure du système français des pensions de vieillesse est très complexe et comprend environ 40 régimes obligatoires qui sont assortis de critères d'éligibilité divers et qui recouvrent des prestations différentes. La simplification d'une telle structure est essentielle pour garantir une certaine transparence aux salariés qui changent de secteur d'activité et de régime de retraite au cours de leur carrière, et, plus important encore, pour accroître l'équité du système grâce à une réduction des avantages dont bénéficient ceux qui sont couverts par des régimes spéciaux. Cette transparence accrue pourrait en outre permettre d'atteindre plus facilitement l'équilibre financier du système. Un système par points ou en comptes notionnels est probablement la solution qui offre le plus de souplesse dans son pilotage.

Les régimes spéciaux de retraite (y compris les régimes de la fonction publique) concernent presque 4 millions de bénéficiaires, essentiellement d'anciens fonctionnaires, salariés d'entreprises publiques et salariés de secteurs spécifiques (mineurs, notaires, marins par exemple), et les pensions versées chaque année représentent 3.5 % du PIB. Les régimes spéciaux offrent souvent des conditions plus généreuses que le régime général. Certaines catégories de fonctionnaires (en service « actif » comme les militaires, les policiers, les pompiers ou les gardiens de prison, et ceux qui effectuent des travaux insalubres) peuvent prendre leur retraite avant l'âge légal, et peuvent percevoir une retraite à l'issue d'une période de contribution plus courte (tableau 1.8). Les salariés des secteurs de l'électricité et du gaz, les cheminots (salariés de la SNCF) et les salariés de la RATP (Régie autonome des transports parisiens) bénéficient aussi de conditions de retraite favorables. Concernant le régime des fonctionnaires, les règles de calculs des pensions sont tellement différentes de celles qui s'appliquent au secteur privé, qu'il est difficile d'avoir une appréciation d'ensemble sur le niveau de générosité relative. De façon générale, on ne dispose d'aucune information fiable sur le coût des régimes spéciaux, mais l'une des conditions préalables à l'introduction en bourse d'EDF/GDF en 2005 a été l'intégration de

Tableau 1.8. **Principaux régimes spéciaux de retraite en 2009**

| | Nombre de retraités (en milliers) | Prestations versées (en milliards EUR par an) | Âge d'ouverture des droits à la retraite |
|---|---|---|---|
| Fonctionnaires | | | |
| Administration centrale | 1 590 | 41.6 | 5 ans de moins que dans le régime général pour les policiers et les gardiens de prison |
| Armée | 499 | | Après 15 ou 25 années de cotisation |
| Collectivités locales (CNRACL) | 927 | 12.0 | 5 ans de moins que dans le régime général pour les pompiers et les policiers et 10 ans de moins pour certaines catégories particulières (par exemple les égoutiers) |
| Secteur du gaz et de l'électricité (CNIEG) | 152 | 3.8 | |
| Chemins de fer (CRPSNCF) | 284 | 5.1 | 10 ans de moins que dans le régime général pour le personnel roulant et 5 ans de moins pour le reste du personnel |
| Régie autonome des transports parisiens (CRPRATP) | 41 | 0.9 | |
| Ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOIE) | 62 | 1.5 | 5 ans de moins que dans le régime général pour des catégories particulières (*service actif*) |
| Clercs et employés de notaires (CRPCEN) | 65 | 0.7 | |
| Marins (ENIM) | 73 | 1.1 | 10 ans de moins que dans le régime général à condition d'avoir cotisé pendant 25 ans. |
| Mineurs (CANSSM) | 183 | 1.7 | Départ à 50 ans pour les mineurs de fonds |
| Cultes (CAVIMAC) | 57 | 0.2 | |
| Banque de France | 12 | 0.4 | |
| Opéra de Paris | 2 | 0.02 | |
| Comédie française | 2 | 0.005 | |
| Industrie du tabac (SEITA) | 2 | 0.2 | |
| Port autonome de Strasbourg | 2 | | |
| **Totale** | **3 953** | **69.2** | |

*Source :* Bureau des régimes spéciaux de la Direction de la sécurité sociale.

son système de retraite au régime général. Comme les critères d'éligibilité sont restés les mêmes, l'État a dû verser en compensation à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) un montant équivalant à environ 0.5 % du PIB et correspondant à la valeur actuelle nette des paiements des retraites futures compte tenu des conditions spéciales en vigueur.

Même si la France est, de tous les pays de l'OCDE, l'un de ceux qui consacrent le plus de dépenses publiques aux pensions de vieillesse, ce montant devrait progresser de seulement de 0.5 point de PIB d'ici 2060 (Commission européenne, 2012). La réforme des retraites de 2010 vise à alléger les obligations de versement de pensions en repoussant progressivement l'âge minimum légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans et l'âge permettant de recevoir une retraite à taux plein de 65 à 67 ans d'ici à 2018 (date-butoir ramenée à 2017, dans le cadre des mesures d'assainissement budgétaire). Aux termes de la réforme Fillon de 2003, le gouvernement peut modifier par décret la durée de cotisation minimale en se fondant sur les avis d'experts concernant l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans. Ainsi, la durée d'assurance pour le taux plein, de 40 années au moment de la réforme, a été portée à 41.5 années pour la génération 1955. Il s'agit d'un pas important sur la voie de la viabilité à long terme, mais il conviendrait de rendre véritablement automatique le lien entre les gains d'espérance de vie et la durée de cotisation donnant droit à la retraite à taux plein, comme

c'est déjà le cas en Lettonie, en Pologne, en Suède et en Norvège (Commission européenne, 2012). Ceux n'ayant pas cotisé suffisamment longtemps pour percevoir une pension à taux plein se voient appliquer une décote de 1.25 % par trimestre manquant. En revanche, quel que soit le nombre d'années travaillées, tout retraité qui prend sa retraite à 67 ans perçoit une pension à taux plein, sans décote, mais toujours proportionnelle à sa durée de cotisation. En juin 2012, le gouvernement a décidé d'abaisser l'âge minimum de départ à la retraite à 60 ans pour les personnes ayant (commencé à travailleur tôt et) à cet âge cotisé la durée donnant droit à la retraite à taux plein, ce qui accroît l'équité car ceux-ci étaient injustement pénalisés par l'augmentation de l'âge minimum à 62 ans. En même temps, cette modification impose au système de retraites et aux finances publiques une charge supplémentaire annuelle de 1.1 milliard EUR à court terme mais qui pourrait atteindre quasiment 3 milliards EUR en 2017, et a été financée par une augmentation des taux de cotisations. Globalement, il aurait été préférable de maintenir l'âge minimum légal à 62 ans et d'accorder aux salariés ayant effectué des carrières longues un bonus au titre des années supplémentaires ainsi travaillées. Selon un récent rapport du Conseil d'orientation des retraites (2013), le système de retraite ne devrait, dans le meilleur des cas, revenir à l'équilibre qu'à long terme (au début des années 2040 dans le cas le plus favorable). Toutefois, dans un certain nombre de configurations macroéconomiques de long terme, le besoin de financement du système de retraite subsisterait jusqu'en 2060. Entre 2012 et 2040, la dette accumulée du système de retraite serait de 15 à 50 % du PIB. Ainsi, des ajustements supplémentaires des paramètres du système de retraite seront rapidement nécessaires pour parvenir à l'équilibre financier.

L'équité et la neutralité actuarielles contribueraient à préserver la viabilité à long terme du système de retraite. Un système actuariellement équitable permet de garantir que le montant des pensions de retraite soit, selon une acception large, directement lié aux cotisations versées tout au long de la vie active. Si l'on se réfère à une définition étroite de l'équité actuarielle au niveau individuel, la valeur actuelle des cotisations sur l'ensemble de la carrière professionnelle doit être égale à la valeur actuelle des prestations perçues pendant la retraite (Queisser et Whitehouse, 2006). Or, il faut trouver un compromis entre l'équité actuarielle et la volonté potentielle de réduire les inégalités de revenu dans le système de retraite grâce à la redistribution, qui réduit, cependant, l'équité actuarielle au niveau individuel. En France, les prestations de retraite sont, dans le cas du régime général, calculées sur la base des 25 années d'une vie professionnelle pendant lesquelles les revenus ont été le plus élevés. Pour s'approcher de l'équité actuarielle, il conviendrait de prendre en compte l'ensemble de la carrière. La neutralité actuarielle signifie quant à elle que le fait de travailler plus longtemps n'est pas pénalisant et que les incitations marginales à continuer à travailler sont les mêmes quel que soit l'âge (ce qui implique en théorie que le taux de surcote/décote devrait varier en fonction de l'âge). Il semblerait que les majorations et les décotes prévues par le système français permettent à peu près d'atteindre cet objectif.

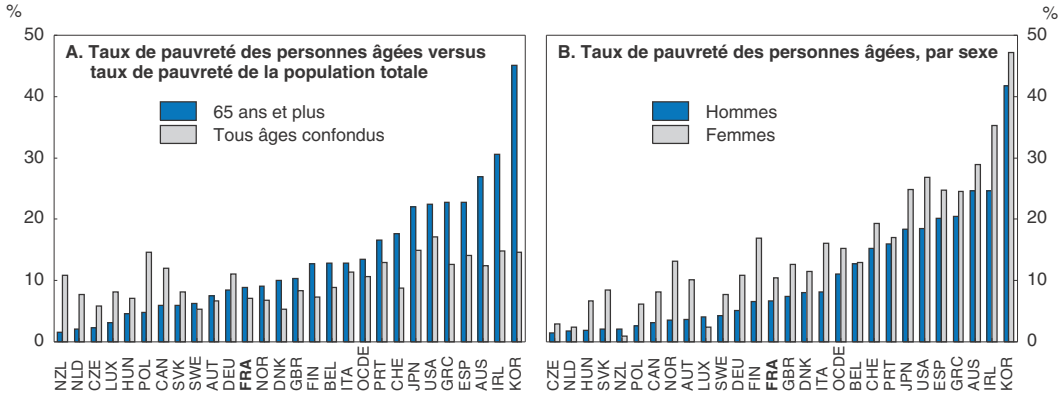
La réforme de 2010 prévoit également l'ouverture, en 2013, de négociations sur les moyens de parvenir à un équilibre à long terme du système de retraite. Un système de retraite universel fondé sur un système par points ou en comptes notionnels faciliterait non seulement la neutralité et l'équité actuarielles, mais donnerait également la flexibilité nécessaire pour parvenir à l'équilibre financier au fur et à mesure du vieillissement de la population. Il rendrait également le système plus lisible pour les assurés. Les points peuvent être convertis en pensions de retraite grâce à un coefficient de conversion qui tient

compte de l'espérance de vie au moment du départ à la retraite, de projections démographiques et de prévisions relatives aux recettes et aux dépenses du régime de retraite. Le coefficient de conversion peut être conçu de manière à ce que les dépenses soient équivalentes aux recettes. Un tel système possède les caractéristiques nécessaires pour faire face au vieillissement de la population dans la mesure où le coefficient de conversion peut être révisé pendant la durée de vie des retraités. Cela étant, la flexibilité s'acquiert au détriment de l'équité intergénérationnelle. Un système fondé sur des points pourrait aussi comporter des éléments redistributifs, mais au prix d'une distorsion de l'équité actuarielle au niveau individuel.

En France, le taux de pauvreté des personnes âgées est inférieur à la moyenne de l'OCDE. Dans certains pays comme la République tchèque, la Nouvelle-Zélande ou les Pays-Bas, les systèmes de retraite génèrent parmi les personnes âgées des taux de pauvreté extrêmement faibles, bien inférieurs à ceux observés dans la population générale, et il n'y a quasiment pas d'inégalité au niveau des pensions entre les hommes et les femmes. En France, le taux de pauvreté des retraités est comparable à celui des actifs, et plus faible que pour l'ensemble de la population ; en revanche, les femmes âgées se situent beaucoup plus souvent en dessous du seuil de pauvreté que les hommes d'une même tranche d'âge (graphique 1.16). En fait, le système français parvient dans une large mesure à réduire les inégalités de revenu retraite : les taux de remplacement bruts et nets sont en effet considérablement plus faibles pour les personnes ayant des revenus élevés que pour les personnes à faibles revenus (OCDE, 2011c). Les revenus de retraite sont redistribués selon plusieurs modalités. Certains dispositifs visent à constituer un complément à de faibles prestations de retraite. Ils comprennent un minimum de pension versé par le régime général, le minimum contributif, et d'une prestation minimale versée sous condition de ressources, le minimum vieillesse, qui bénéficie plutôt aux personnes avec de faibles ressources (OCDE, 2011c). D'autres mesures visent plutôt à compenser les carrières courtes afin qu'il soit possible d'atteindre la durée de cotisation minimale nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein : ainsi, les périodes de chômage ouvrant droit à

Graphique 1.16. **Taux de pauvreté des personnes âgées dans les pays de l'OCDE, milieu des années 2000**

Pourcentage de personnes ayant des revenus inférieurs à 50 % de la médiane du revenu disponible des ménages




*Source :* OCDE (2011), *Panorama des pensions.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789120

indemnisation et les congés pour maladie ou pour invalidité sont pris en compte pour le calcul de la retraite. En revanche, Aubert et Bachelet (2012) montrent empiriquement qu'en retenant comme base de calcul les 25 meilleures années, on amplifie les inégalités de revenu de retraite, car les personnes ayant de faibles revenus ont souvent des carrières plus courtes que celles qui perçoivent des revenus élevés.

## Le versement de pensions de réversion a pour effet d'abaisser la participation des femmes au marché du travail et désavantage les retraités du secteur privé et les personnes non mariées

Les pensions de réversion représentent quasiment 2 % du PIB, ce qui est un niveau au-dessus de la moyenne OCDE (voir plus haut le graphique 1.10, panneau C). Ce système devrait internaliser les coûts des décès au sein des ménages (James, 2009). De plus, elles ont un effet redistributif, des femmes qui travaillent vers les femmes au foyer, et des célibataires ou familles à deux apporteurs de revenus vers les ménages à un seul apporteur de revenus, ce qui peut pénaliser la participation au marché du travail des deuxièmes apporteurs de revenus. De fait, en France, les pensions de réversion sont généreuses car elles ne tiennent pas compte du coût d'un tel complément d'assurance-décès. Les salariés devraient, comme en Suède, avoir la possibilité d'opter pour une pension de réversion, auquel cas ils paieraient des contributions plus élevées ou percevraient des pensions de retraite plus modestes (Whitehouse, 2013).

On observe également une certaine disparité entre les critères d'attribution des pensions de réversion applicables aux salariés du secteur privé et ceux qui s'appliquent aux salariés du secteur public. Dans le secteur privé en effet, le conjoint survivant peut prétendre à une pension de réversion s'il est âgé de 55 ans au moins. De plus, le montant versé au bénéficiaire survivant ne peut pas dépasser 60 % de la pension du défunt, est attribué sous condition de ressources et est plafonné. En revanche, le conjoint d'un salarié du secteur public pourra percevoir une pension de réversion sans aucune restriction d'âge ou de revenu (mais le taux de réversion ne peut dépasser 50 %). La pension de réversion est majorée de la moitié de la prime de 10 % perçue lorsqu'on a élevé trois enfants ou plus. D'une manière générale, il conviendrait de mettre fin à la différence de traitement qui existe entre les retraités du secteur public et ceux du secteur privé.

## Prestations en nature : services de soins de santé et d'éducation

En France, les avantages en nature distribués par le canal des services publics (santé et éducation) permettent de réduire les inégalités de revenu. Leur impact redistributif dépend du volume des services concernés et du ciblage des bénéficiaires dans la distribution des revenus. Les soins de santé contribuent de manière substantielle à la redistribution des revenus ne serait-ce que du fait de leur volume : en France, les dépenses publiques en soins de santé représentent en effet 9 % du PIB et couvrent 80 % du total des dépenses de santé. Selon une première approximation, si l'on répartit un montant équivalent de services publics à parts égales entre tous les ménages, le surcroît de revenus disponibles ainsi dégagé est plus important en termes relatifs pour ceux appartenant au bas de la distribution des revenus. Selon des estimations de l'INSEE, il y a quelques années, en prenant en compte les transferts en nature, plus de 35 % de la réduction des inégalités de revenu provenait des services publics de santé (Marical, 2007 ; Amar et al., 2008).

La redistribution s'effectue selon plusieurs axes : sexe, âge et revenus. Les femmes en âge de procréer consomment souvent davantage de soins de santé que les hommes du

même âge. Par ailleurs, les enfants et les personnes âgées utilisent davantage de services publics de santé que d'autres groupes démographiques, ce qui entraîne une redistribution horizontale entre familles de tailles différentes et entre générations. La redistribution entre générations est amplifiée par le fait que les personnes âgées se situent souvent dans la partie inférieure de l'échelle des revenus. Si l'on fait abstraction de l'âge et du sexe, les personnes à faibles revenus consomment davantage de services hospitaliers et de soins primaires, dont la partie socialisée du financement est importante au contraire des soins dentaires ou des soins de spécialistes dont les personnes aisées font un plus grand usage. La prise en charge d'une grande partie des soins hospitaliers et primaires par l'assurance maladie publique, couplée à un financement socialisé, entraîne alors une redistribution vers les personnes les moins aisées par le biais du système de santé.

De même que les services publics de santé, les dépenses d'éducation ont un impact massif sur la redistribution des revenus, si l'on prend comme base les coûts moyens par personne travaillant dans un établissement d'enseignement public. Au milieu des années 2000, la contribution des services publics d'éducation à la redistribution s'établissait à 30 % (Amar et al., 2008) : en effet, ces services absorbent l'équivalent de quelque 5 % du PIB français et de plus, la valeur monétaire de ces transferts en nature diminue au fur et à mesure que les revenus des ménages augmentent. Toutefois, la redistribution est inégale en fonction de la catégorie de service concernée. De fait, ce sont les ménages les moins aisés, qui ont souvent un seul apporteur de revenus et davantage d'enfants, qui bénéficient le plus des transferts liés à l'éducation préscolaire (hors crèches) et à l'éducation primaire. En revanche, la valeur des transferts en nature liés à l'éducation secondaire progresse pour les ménages plus aisés, étant donné que leurs enfants s'orientent plus souvent vers des établissements d'enseignement secondaire général, où la scolarité est plus longue et plus coûteuse que dans les établissements d'enseignement professionnel choisis par les enfants des familles plus modestes (Allègre et al., 2010). Enfin, dans l'enseignement supérieur, on observe une courbe en U parce que les étudiants issus de milieux modestes perçoivent une aide financière importante et que les enfants des familles les plus aisées sont plus susceptibles de choisir cette voie.

Cela étant, la méthode consistant à utiliser les dépenses d'éducation courantes comme mesure de la redistribution des revenus risque d'être erronée si les différences de revenus présentes sont attribuables aux dépenses d'éducation passées. Quoi qu'il en soit, des dépenses élevées ne sont pas nécessairement synonymes de qualité de l'enseignement, qui peut varier fortement géographiquement. Par ailleurs, savoir si un montant donné de dépenses publiques d'éducation réduit ou au contraire accroît les inégalités de revenu dépend dans une large mesure du rendement de l'éducation : en fait, le milieu socio-économique et le capital social exercent une influence bien plus forte que les dépenses publiques effectives (Allègre et al, 2010). Plutôt que d'intégrer la valeur monétaire des services publics d'éducation dans la définition de revenu, il serait plus utile, à des fins de référence, d'étudier dans quelle mesure l'enseignement public réduit l'impact du statut socio-économique des parents sur les résultats scolaires et les revenus futurs, et améliore la mobilité sociale entre les générations. Dans un domaine connexe, le coût de la formation professionnelle atteint 1.5 % du PIB ; il est financé en grande partie par une taxe prélevée sur la masse salariale. Il s'agit là d'un système qui est non seulement très complexe et de médiocre qualité, mais qui contribue également à amplifier les inégalités en favorisant ceux qui en ont le moins besoin (Cahuc et al., 2011).

### Encadré 1.2. **Recommandations pour améliorer l'efficacité et l'équité des politiques de prélèvements et de transferts**

**Renforcer la neutralité de la fiscalité entre les différentes catégories d'actif et au sein de ces catégories**

- Réduire la complexité et améliorer la stabilité des systèmes de prélèvements.
- Élargir la base d'imposition en éliminant les dépenses fiscales coûteuses, au lieu d'augmenter les taux légaux. Réformer la fiscalité des produits d'épargne en appliquant un traitement similaire à l'ensemble des produits. Explorer les possibilités de taxer les rendements réels plutôt que nominaux. Simplifier l'imposition des dividendes.
- Transformer la taxe foncière en l'équivalent d'une taxe implicite sur les loyers imputés en actualisant régulièrement les valeurs cadastrales et supprimer l'imposition des loyers effectifs. Aligner la fiscalité sur les plus-values applicable dans le secteur immobilier avec celle sur les autres actifs, même si le versement des impôts sur les plus-values immobilières devrait être différé jusqu'au décès du propriétaire. Réduire les droits de mutation au moment de l'achat de biens.
- Taxer les successions et les donations sur la base du montant reçu sur la vie entière, quelle qu'en soit la source.
- Supprimer graduellement les taux réduits de TVA et dédommager les ménages à faibles revenus au moyen de paiements annuels sous conditions de ressources afin de réaliser les objectifs distributionnels d'une manière plus efficace par rapport au coût.
- Unifier les prix implicites et explicites du carbone dans l'économie, rendre plus homogènes les coûts d'abattement des émissions associés aux tarifs d'achat pour l'ensemble des énergies renouvelables et décaler le système de bonus-malus appliqué aux achats de voitures neuves de façon à éliminer le volet bonus et améliorer l'efficacité-coût.

**Fiscalité**

- Accroître la contribution sociale généralisée (CSG) sur le revenu des pensions, mettre en place des contributions pour les soins de santé sur les retraites simplifier le dispositif actuel de pension minimum garantie et éliminer les allégements d'impôts dont bénéficient les retraités et, au besoin, augmenter la pension minimum.
- Adopter l'imposition individuelle des revenus.

**Transferts**

- Simplifier de façon importante l'ensemble des prestations sociales. Fusionner le RSA activité et la Prime pour l'emploi (PPE).
- Supprimer les spécificités des régimes d'indemnisation du chômage qui s'appliquent aux seniors. Introduire une certaine dégressivité des allocations durant la période de chômage. Renforcer le lien entre indemnisation, recherche d'emploi et participation à des mesures d'activation plus efficaces.
- Imposer des critères plus stricts en matière de recherche d'emploi pour les bénéficiaires de prestations sociales et introduire des politiques d'activation pour les bénéficiaires des pensions d'invalidité. Éviter le risque de substitution des prestations en maintenant fermement les critères d'accès aux régimes d'invalidité.
- Retarder le départ à la retraite en réduisant la période maximale d'indemnisation du chômage des seniors et en supprimant progressivement le système d'allocation de solidarité spécifique (ASS). Internaliser au niveau individuel le coût des pensions de réversion dans les pensions vieillesse. Rendre totalement automatique le lien entre la progression de l'espérance de vie et l'âge d'ouverture des droits à pension. Supprimer les régimes spéciaux de retraite et mettre en place un système de retraite universel par points ou en comptes notionnels.
- Inciter davantage les femmes peu qualifiées à revenir sur le marché du travail après la naissance de leurs enfants, en raccourcissant la durée de l'allocation de congé parental et en augmentant le nombre de places disponibles dans les crèches publiques.

## *Bibliographie*


Alduy, J.-P. (2011), « Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi », *Sénat,* n° 713.

Allègre, G., T. Mélonio et X. Timbeau (2010), « Dépenses publiques d'éducation et inégalités : une perspective de cycle de vie », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2010-06.

Amar, E., M. Beffy, F. Marical et E. Raynaud (2008), « Les services publics de santé, éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveau de vie », INSEE, *France, portrait social – édition 2008*.

Atkinson, A.B et J.E. Stiglitz (1976), « The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, vol. 6, n° 1-2, 55-75.

Aubert, P. et M. Bachelet (2012), « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français », INSEE, *série des documents de travail de la Direction des études et Synthèses économiques,* G 2012/06.

Behaghel, L., B. Crépon et M. Gurgand (2012), « Private and public provision of counselling to job-seekers: evidence from a large controlled experiment », *IZA Discussion Papers*, n° 6518.

Bonnefoy, V., S. Buffeteau et M.-C. Cazenave (2009), « De la prime pour l'emploi au revenu de solidarité active : un déplacement de la cible au profit des travailleurs pauvres ». INSEE, *France, portrait social – édition 2009*.

Bourgeois C. et C. Tavan (2009), « Le Revenu de Solidarité Active : principes de construction et effets attendus », *Lettre Trésor-Éco* n° 61, juillet.

Bourguignon, F. (2011), *Comité national d'évaluation du RSA*, Rapport final, décembre.

Bozio, A. et al. (2012), *Fiscalité et redistribution en France : 1997-2012*, Institut des politiques publiques, mars.

Cahuc, P., G. Cette et A. Zylberberg (2008), *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, Conseil d'analyse économique.

Cahuc, P., M. Ferracci et A. Zylberberg (2011), *La formation professionnelle des adultes : pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne, octobre.

Carbonnier, C. (2007), « L'impact de la fiscalité sur la participation des conjoints au marché du travail », *Documents de travail de la DGTPE*, n° 2007-05.

Cazenave, M.-C., J. Duval, A. Eidelman, F. Langumier et A. Vicard (2011), « La redistribution : état des lieux en 2010 et évolution depuis vingt ans », INSEE, *France, portrait social – édition 2011*, Paris.

Chaput, H., K.-H. Luu Kim, L. Salembier et J. Solard (2011), « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », *INSEE Première*, n° 1380.

CNFPT (2010), *La formation des demandeurs d'emploi*, mai 2010, *www.cnfpt.fr/documents/042011/280411181346FicheRepresFormationDE.pdf*.

Commission européenne (2012), « The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU member States (2010-60) », *European Economy* 2012/2 (provisional version), Bruxelles.

Conseil d'orientation des retraites (2013), *Retraites : un état des lieux du système français*, Douzième rapport, adopté le 22 janvier 2013.

Conseil des prélèvements obligatoires (2009), *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre.

Cour des comptes (2012), *La sécurité sociale, Rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre, Paris.

CPO (2010), *Entreprise et niches fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre, Paris.

D'Addio, C.A. et M. Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* n° 27.

DARES (2012), « Quand les demandeurs d'emploi ne sont pas couverts par le régime d'assurance chômage : les allocataire de l'ASS, de l'AER et les demandeurs d'emploi n'ayant pas de droit ouvert en 2010 », *DARES Analysis* n° 20.

DARES – Pôle empoi (2013), « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », *Synthèse.Eval* n° 03, janvier.

Denk, O. (2012), « Tax Reform in Norway : A Focus on Capital Taxation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 950.

Dormont, B., D. Fougère et A. Prieto (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise de l'emploi », *Économie et Statistique*, 343, 3-28.

Duval, J., A. Eidelman, F. Langumier et T. Leibowicz (2012), « La redistribution: état des lieux en 2011 », INSEE, *France, portrait social – édition 2012*, Paris.

Ernst & Young (2011), *The 2011 global executive: individual tax, social security and immigration*, Londres.

Givord, P. et X. d'Haultfoeuille (2012), « Le bonus/malus écologique : éléments d'évaluation », *Insee Analyses n° 3*, janvier 2012.

HCF (2012), *Familles et logement*, Avis, adopté par consensus par le Haut Conseil de la Famille lors de la séance du 10 mai 2012.

Hoeller, P., I. Joumard, M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 924.

Inspection générale des finances (2011), *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Rapport n° 2010M06402.

IZA (2010), « The mobility and integration of people with disabilities into the labour market », *IZA Research Report*, n° 29.

James, E. (2009), « Rethinking Survivor Benefits », Banque mondiale, *Social Protection and Labor Discussion Paper*, n° 928.

Jaumotte, F. (2003), « Female labour force participation: Past trends and main determinants in OECD countries », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 376.

Kleven, H., C. Landais et E. Saez (2010), « *Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market* », *NBER Working Papers*, n° 16545.

Koske, I., J.-M. Fournier et I. Wanner (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 2. The Distribution of Labour Income », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 925.

Luci, A. et O. Thévenon (2012), « The impact of family policy packages on fertility trends in developed countries », *Institut national d'études démographiques (INED), Working Papers* n° 174.

Marical, F. (2007), « En quoi la prise en compte des transferts liés à la santé modifie-t-elle l'appréciation du niveau de vie », INSEE, *France, portrait social – édition 2007*.

Mirrlees Review (2011), *Tax by design,* Institute for Fiscal Studies, Londres.

OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Suède 2005*, Éditions OCDE.

OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : France 2009*, Éditions OCDE.

OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles, Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE.

OCDE (2011a), *Toujours plus d'inégalité*, Éditions OCDE.

OCDE (2011b), *Taxation and Employment*, *OECD Tax Policies Studies*, n° 21, Éditions OCDE.

OCDE (2011c), *Panorama des pensions 2011*, Éditions OCDE.

OCDE (2011d), *Taxing wages: 2010-11, Special feature: Trends in personal income tax and social security contribution schedules*, Éditions OCDE.

OCDE (2011e), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE, mars 2011.

OCDE (2012a), *Trouver ses marques, Les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrés 2012*, Éditions OCDE.

OCDE (2012b), *Activating Jobseekers: How Australia Does It*, Éditions OCDE.

OCDE-OIT (2011), « France: A simplified social benefits system », *G20 Country Policy Briefs, www.oecd.org/els/48724021.pdf*.

Ourliac, B. et C. Nouveau (2012), « Les allègements de cotisation sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », DARES, *Document d'études* n° 169, février.

Piketty, T., E. Saez et S. Stantcheva (2011), « Optimal taxation of top labour incomes: A tale of three elasticities », *NBER Working Papers*, n° 17616.

Pôle emploi (2012), « Un nouvel indicateur pour les portefeuilles de demandeurs d'emploi », *Communiqué de presse*, le 22 juin 2012.

Prieto, A (2000), « L'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise de l'emploi », *Revue économique*, 51(3), 523-534.

Queisser, M. and E.R. Whitehouse (2006), « Neutral or fair?: actuarial concepts and pension-system design » *OECD Social, Employment and Migration Working Paper 40*.

Røed, K. et L. Westlie (2012), « Unemployment insurance in welfare states: the impacts of soft duration constraints », *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, n° 3, 518-554.

Ruiz, N. et A. Trannoy (2008), « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation », *Économie et Statistique*, n° 413, 21-46.

Saez, E., J. Slemrod et S.H. Giertz (2012), « The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review », *Journal of Economic Literature* 50(1), 3-50.

Simula, L. et A. Trannoy (2009), « Optimal income tax under the threat of migration by top-income earners », *Uppsala Center for Fiscal Studies Working Paper*, n° 2009/8.

Standard & Poor's (2012), *RatingsDirect: Unedic*, 27 août 2012, *www.unedic.org/sites/default/files/ratings_direct_analysis_unedic_sp_2012.pdf*.

Whitehouse, E.R. (2013), « Adequacy and sustainability of pension systems: Evidence from Europe », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, à paraître.

© OCDE 2013

*Chapitre 2*

# Améliorer la situation économique des jeunes

*La situation économique des jeunes n'est pas satisfaisante. Les inégalités scolaires se sont accrues depuis plus d'une décennie, en raison d'une forte baisse des résultats des élèves les plus défavorisés. Le taux de chômage des 20-24 ans n'est pas passé en dessous de 16 % depuis près de 30 ans. Les jeunes Français sont très pessimistes quant à l'avenir et expriment une grande méfiance vis-à-vis des institutions. Le filet social hésite entre autonomie et solidarité familiale, et est inéquitable car les jeunes qui sont au chômage et ne disposent pas d'un soutien familial solide financièrement se trouvent dans une situation précaire. La politique d'éducation prioritaire devrait réellement devenir une priorité et les dépenses d'éducation devraient être rationalisées de façon à drainer davantage de ressources vers l'enseignement primaire. Il est souhaitable d'amplifier l'autonomie des universités, de même que l'indépendance financière des jeunes. Le fonctionnement du marché du travail dont certaines caractéristiques pénalisent les nouveaux entrants doit être réformé et les services d'accompagnement des jeunes vers l'emploi améliorés.*

## La priorité du quinquennat

La jeunesse est la priorité du président de la République. Les inégalités scolaires se creusent depuis plus d'une décennie par une baisse des résultats des élèves les plus en difficulté. Le taux de chômage des 20-24 ans n'est pas passé au-dessous de 16 % depuis près de 30 ans. Fin 2010, environ 1.9 million de jeunes de 15 à 29 ans, soit un sur six, n'étudiaient pas, ne travaillaient pas ni n'étaient en formation (NEET, *neither in employment, nor in education or training*): 300 000 âgés de 15 à 19 ans (soit 7 % cette classe d'âge), 800 000 de 20 à 24 ans (21%) et 800 000 de 25 à 29 ans (21 %) (graphique 2.1). Les parcours d'insertion dans l'emploi stable sont longs et difficiles. Ces caractéristiques placent la France dans la deuxième moitié des pays de l'OCDE en termes de performance globale.

De 2000 à 2010, le taux de pauvreté relative des jeunes de 18 à 29 ans a augmenté de 16 à 18 % de la classe d'âge au seuil de 60 % du revenu médian. Dans le même temps, celui de l'ensemble de la population était quasiment stable entre 13½ et 14 % (mais a augmenté depuis le début de la crise en 2008). En comparaison des autres pays de l'OCDE, la France enregistre cependant de bonnes performances dans la lutte contre la pauvreté pour l'ensemble de la population et pour les jeunes aussi quoique dans une moindre mesure (Pisu, 2012 et graphique 2.2).

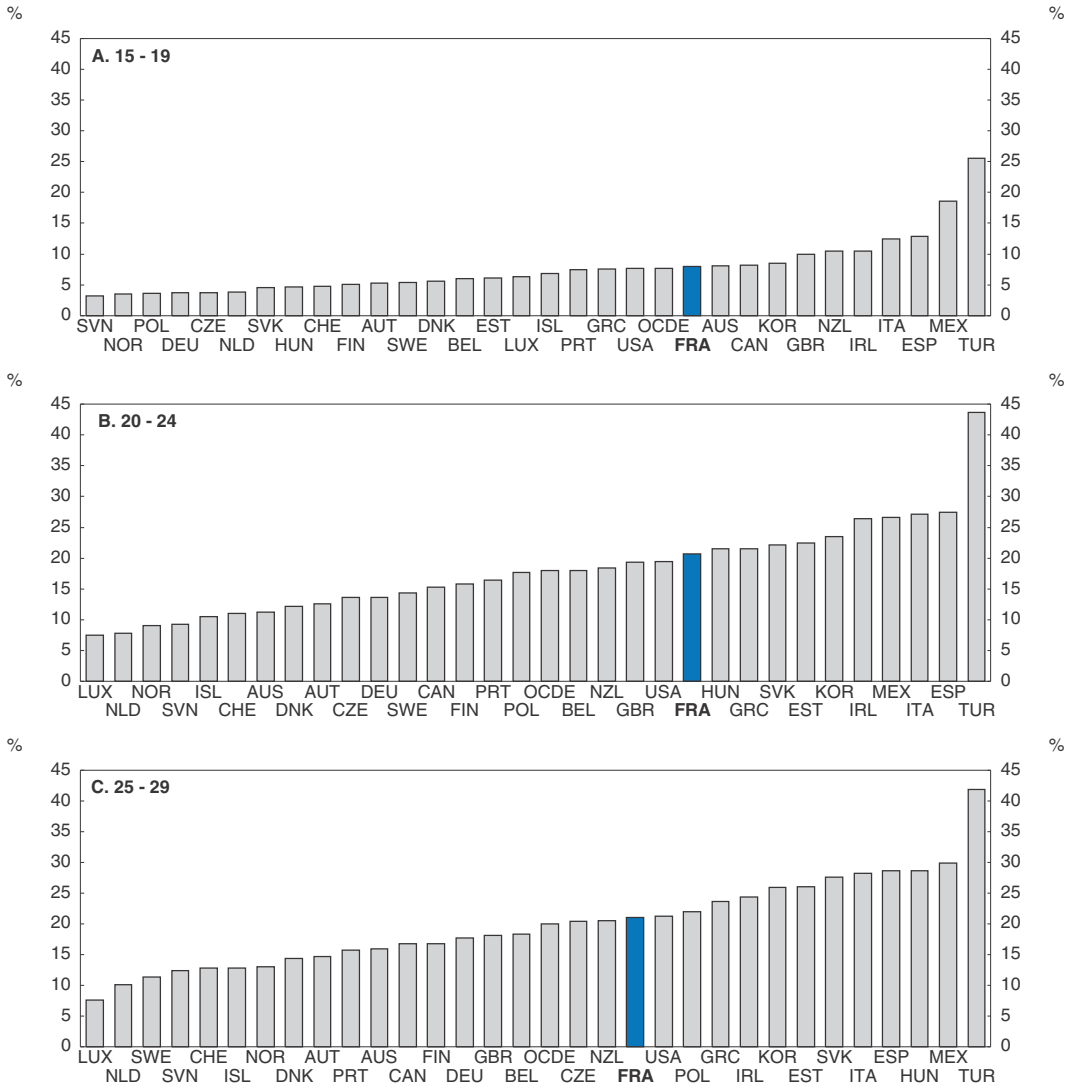
La concentration spatiale des situations d'extrême précarité dans lesquelles les jeunes sont surreprésentés crée un climat de tensions. Les violences dans certaines cités HLM en 2005 ont marqué les esprits et connu un fort retentissement. D'après Mauger (2007), en faisant brûler des écoles et des bibliothèques, les jeunes disent symboliquement que l'école publique non seulement ne les a pas accueillis comme elle aurait dû le faire, mais qu'elle a même renforcé les inégalités ou les injustices dont ils pâtissent. Le taux d'échec est si élevé que l'institution ne serait plus perçue comme une aide, mais comme un instrument d'humiliation et d'élimination (Mauger, 2007). Mais les jeunes constituent un public hétérogène qui ne se résume pas aux questions des zones urbaines dites sensibles ou ZUS (seulement un jeune NEET sur sept vit en ZUS). Plus généralement, le chômage et la précarité des jeunes sont des puissants déterminants de la délinquance (Fougère et al., 2011). Les questions de jeunesse touchent l'ensemble du système éducatif, l'insertion dans la vie professionnelle et au-delà les conditions leur permettant de réaliser leur autonomie, les politiques de la jeunesse devant œuvrer pour faciliter le passage de l'enfance à l'âge adulte.

## À partir d'une situation déjà peu favorable, les jeunes sont durement touchés par la crise

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les jeunes ont été particulièrement frappés par la détérioration du marché de l'emploi depuis 2008. Le repli de la demande agrégée pèse davantage sur ceux qui sont en recherche d'emploi ou qui ont des contrats de travail moins protecteurs. Alors que 9% des jeunes de 15-24 ans sont au chômage, le taux de chômage (rapporté à la population active) des 15-24 ans culminait en France à 24% fin 2012

Graphique 2.1. **NEET dans les pays de l'OCDE[1], 2010**

En pourcentage de la population par groupe d'âge




1. NEET désigne les personnes qui sont ni scolarisées, ni en emploi, ni en formation.

*Source :* OCDE, *Base de données de l'Éducation 2012.*

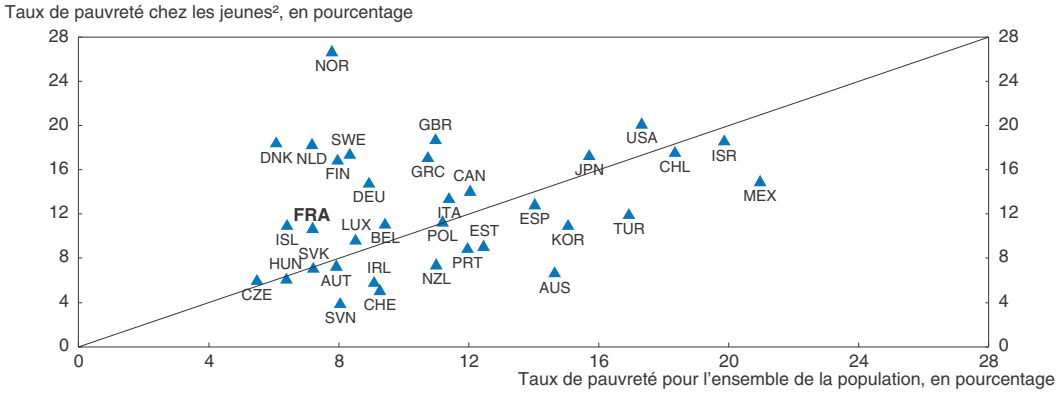
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789139

(graphique 2.3). Et parmi les jeunes, ce sont les moins diplômés en France comme ailleurs qui paient le plus lourd tribut de la crise qui se prolonge (OCDE, 2011a). Cette situation est d'autant plus préoccupante que les jeunes qui ont la malchance d'entrer sur le marché du travail en temps de crise économique peuvent en porter longtemps les stigmates (Scarpetta et al., 2010a). Toutefois, d'après les estimations de Gaini *et al.* (2012) sur données françaises entre 1982 et 2009, les différences d'emploi et de salaires entre cohortes « chanceuses » et « malchanceuses » tendent à se résorber au bout de quatre ans.

OCDE (2011a) a souligné l'urgence de fournir un soutien approprié aux jeunes qui ont le plus de risque de perdre le contact avec le marché du travail. C'est d'autant plus vrai en France où les mailles du filet social par ailleurs très protecteur sont plutôt lâches pour les jeunes. Dans la mesure où le niveau élevé du chômage des jeunes est pour l'essentiel

Graphique 2.2. **Taux de pauvreté[1], jeunes versus population totale**

Fin des années 2000

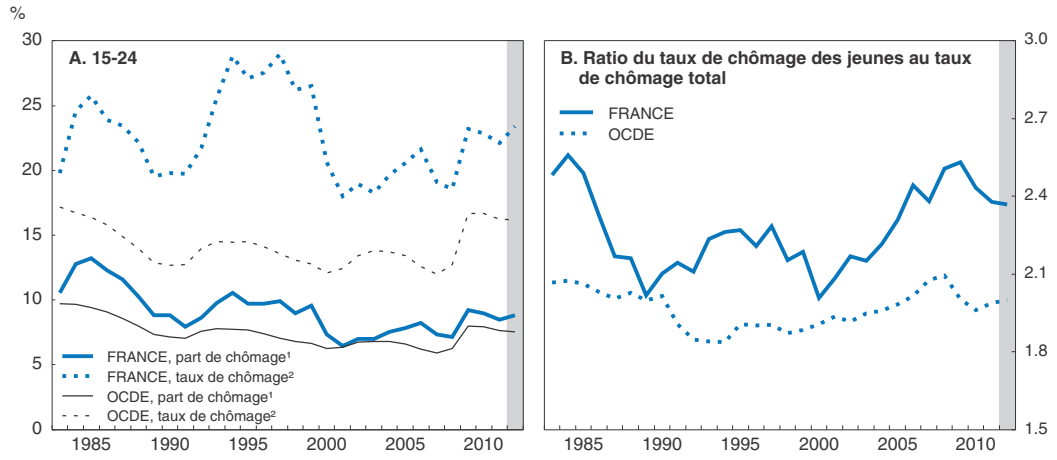



1. Le taux de pauvreté est mesuré par la part des individus dont le revenu disponible équivalent de ménage est inférieur à 50% du revenu médian de l'ensemble de la population.
2. Âgés de 18 à 25 ans.

*Source :* OCDE, *Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789158

Graphique 2.3. **Chômage des jeunes et chômage total, 15-24**




1. En pourcentage de la population âgée entre 15 et 24 ans.
2. En pourcentage de la population active âgée entre 15 et 24 ans.

*Source :* OCDE, *Base de données des Statistiques de la population active 2012.*

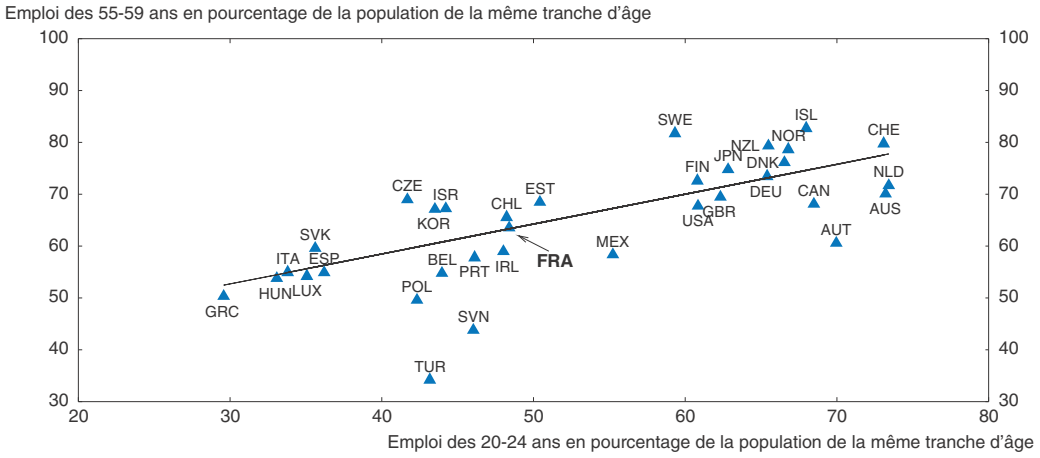
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789177

structurel, cet état d'urgence résonne en permanence[1]. Pour mieux préparer la sortie de crise, OCDE (2011a) préconise d'accentuer les efforts de formation des NEET. Pour les jeunes peu qualifiés, il convient de privilégier les contrats d'apprentissage qui allient formation qualifiante et première expérience professionnelle. En effet, les expériences internationales montrent que pour cette population le recours aux seules formations a des rendements limités.

En France, la situation dégradée des finances publiques n'a pas permis de fournir la réponse contracyclique d'envergure optimale. Néanmoins, pour limiter l'impact du ralentissement économique sur la situation des jeunes, le gouvernement a mis en place entre avril 2009 et décembre 2010 un *plan d'urgence pour l'emploi des jeunes* (alternance,

incitations à transformer les stages en contrats permanents, relance des contrats aidés). Ces mesures ont contribué à la baisse ponctuelle du chômage des jeunes entre fin 2009 et mi 2011. Surtout, les erreurs passées consistant à recourir à des dispositifs de préretraites pour « laisser la place aux jeunes » ont été évitées (OCDE, 2011b). Les expériences accumulées ont en effet montré qu'il n'y avait pas de substitution entre emploi des jeunes et des seniors (Gruber et al., 2009) (graphique 2.4). Confronté à la stagnation persistante de l'activité économique depuis fin 2011 le nouveau gouvernement a lancé en septembre 2012 de nouveaux contrats aidés, les *emplois d'avenir* et a mis en œuvre à partir de début 2013 les contrats de génération, dont l'objectif est à la fois de favoriser l'embauche de jeunes en CDI et le maintien en emploi des seniors (cf. infra).

Graphique 2.4. **Les pays qui ont des taux d'emploi plus élevés pour les jeunes sont plutôt ceux qui ont aussi des taux d'emploi plus élevés pour les seniors, 2011**




*Source :* OECD, *Base de données des Statistiques de la population active.*

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932789196*

## Accroître l'autonomie des jeunes

### *Le filet social fonctionne bien pour les soins de santé et les aides au logement*

Ayant des revenus plus faibles[2], les jeunes peuvent rencontrer des difficultés dans l'accès aux biens essentiels tels que les soins de santé ou le logement. Cependant, la couverture des soins de santé de base par la Sécurité sociale est universelle en France et les assurances complémentaires (y compris la couverture maladie universelle complémentaire, qui est accessible sous condition de ressources) couvrent 94 % de la population. Les jeunes et les plus de 80 ans sont certes les moins bien couverts, mais à hauteur de 90 %, soit le taux de couverture qui prévalait pour l'ensemble de la population au début des années 2000 (Comptes de sécurité sociale de septembre 2008). Les jeunes bénéficient aussi d'aides personnelles au logement relativement généreuses. Elles s'élèvent à environ EUR 5 Md (0.25 % du PIB) pour les 16-25 ans, dont EUR 1.5 Md pour les étudiants, et se répartissent pour moitié en aides aux familles (« enfant à charge ») et pour moitié directement aux jeunes allocataires (Clergeau, 2009).

Malgré ces aides, les jeunes subissent de plein fouet l'augmentation des coûts de logement. La pénurie de logements étudiants a récemment retenue l'attention des décideurs politiques. En avril 2011, les autorités se sont engagées, objectif fort ambitieux, à

doubler de 340 000 à 680 000 le nombre de logements étudiants spécifiques d'ici 2020 (le président Hollande prévoit quant à lui la construction de 40 000 logements étudiants en cinq ans [Floc'h, 2012]). Près de la moitié des jeunes âgés de 18 à 30 ans vivent chez leurs parents et la part des moins de 30 ans parmi les titulaires d'un logement social a reculé de 12.5 % à 10 % entre 2003 et 2009 en raison du vieillissement de la population (OPH, 2011). La faible proportion de jeunes adultes vivant dans le parc social s'explique aussi en partie par la sous-représentation des petits logements, par les problèmes liés au mauvais ciblage dans l'attribution des logements sociaux et par la faible mobilité résidentielle dans ce segment, inefficiences qui ont été analysées dans la précédente étude (OCDE, 2011b).

### *Un système hybride qui accorde un poids important aux prestations familiales…*

Au-delà des dépenses publiques d'éducation, d'insertion sur le marché du travail (cf. infra) et d'aides personnelles au logement, les dépenses publiques en faveur des jeunes regroupent essentiellement : les prestations familiales versées aux parents au titre de leurs enfants majeurs à charge (EUR 2.3 Md) ; la réduction d'impôt sur le revenu grâce au quotient familial, aux frais de scolarités déductibles dans l'enseignement supérieur et à la déduction des pensions alimentaires (EUR 2.5 Md) ; les bourses de l'enseignement supérieur (EUR 1.8 Md) sous conditions de ressources des parents et versées directement aux jeunes ; la couverture du déficit du régime étudiants d'assurance maladie et les aides au centre régional des œuvres universitaires et scolaires (EUR 1 Md) (Commission sur la politique de la jeunesse, 2009 ; HCF, 2010). Au total, ces dépenses représentent environ 0.4 % du PIB.

Ainsi, la plupart des mesures de soutien en faveur des jeunes passe par les aides au logement ou les prestations familiales dont le système est conçu autour de la notion d'« enfant à charge » ouvrant droit à une compensation financière et des réductions d'impôt. Environ 30% des jeunes de 16 à 25 ans sont enfants à charge. Les bornes d'âge pour le rattachement au foyer familial varient en fonction des prestations, par exemple elle est fixée à 18 ans pour l'allocation de rentrée scolaire, 20 ans pour les allocations familiales (sans conditions de ressources), 21 ans pour le complément familial (pour les familles d'au moins trois enfants à charge de moins de 21 ans, avec conditions de ressources) et 25 ans pour le rattachement des étudiants. Il existe de fait plus d'une centaine de bornes d'âges relatives aux jeunes dans les dispositifs de l'emploi, des prestations sociales et de la fiscalité (Commission sur la politique de la jeunesse, 2009, annexe 5). Les situations intermédiaires existent de sorte que les jeunes adultes peuvent être rattachés au foyer fiscal de leurs parents tout en étant à titre personnel allocataires de prestations (aide au logement, certains minima sociaux, etc.). Ainsi, l'action de la branche famille de la Sécurité sociale en direction des jeunes adultes manque de lisibilité dans ses objectifs et d'efficacité dans ses dispositifs (Clergeau, 2009). Entre autonomie et solidarité familiale, la politique en faveur de la jeunesse oscille sans cap.

### *… qui est assez inéquitable et bride l'autonomie des jeunes*

Les jeunes majeurs sans enfant se trouvent quasiment exclus du principal dispositif d'aide sociale, l'allocation de revenu minimum (le revenu de solidarité active, RSA), éligible pleinement à partir de 25 ans seulement. Ce traitement de défaveur est assez unique dans la zone OCDE, l'aide sociale étant ouverte aux jeunes à partir de 18 ans dans tous les pays à l'exception de l'Espagne, la France et le Luxembourg (OCDE, 2009). À cela s'ajoute, malgré l'ouverture des droits après quatre mois de travail (au cours des 28 derniers mois), une indemnisation du chômage plus courte inhérente aux salariés ayant peu travaillé en moyenne. Dans une dizaine de pays de l'OCDE, les demandeurs d'emploi âgés de 20 ans

qui n'ont jamais travaillé ont droit à des indemnités, à condition cependant de remplir certaines conditions notamment le respect d'engagements réciproques (OCDE, 2009, encadré 6.3). Au Danemark, pays pionnier dans ce domaine, la stratégie d'activation pour les jeunes décrocheurs est centrée sur l'acquisition d'une qualification. Depuis 1996, l'allocation de chômage pour les jeunes de 18-24 ans sans diplôme de deuxième cycle du secondaire est réduite de moitié après six mois de chômage, à un niveau équivalent à celui de l'allocation d'étude, et ceux-ci sont tenus de reprendre une formation initiale, la plupart du temps en apprentissage. En France, cette situation globale place les jeunes sans emploi et ne pouvant compter sur un soutien familial solide financièrement dans une situation matérielle précaire.

### *Pour une réelle extension du RSA sous conditions strictes*

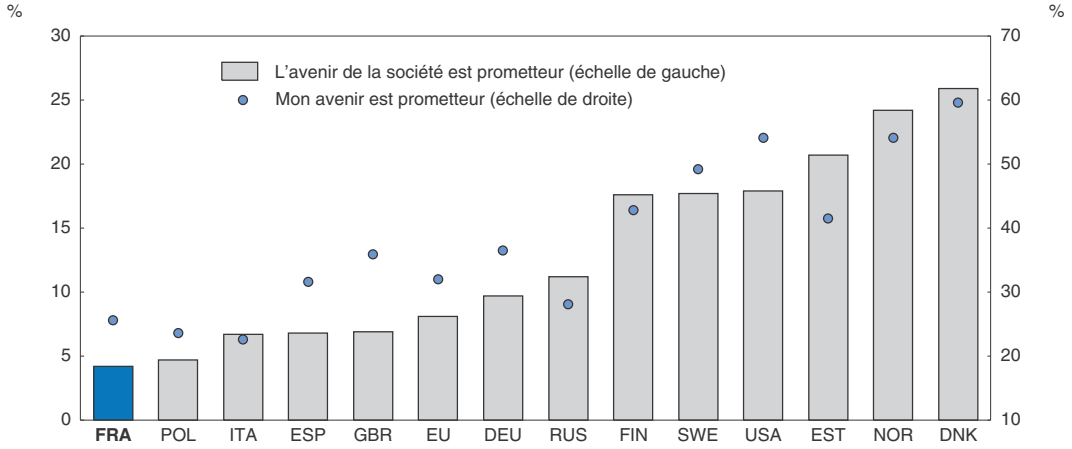
Une réelle extension du RSA aux jeunes adultes réduirait l'intensité de la pauvreté et, si elle est bien conçue, faciliterait la transition vers l'insertion professionnelle, plus longue que par le passé et que dans de nombreux pays de l'OCDE. Pour limiter son coût et optimiser son efficacité, elle devrait être progressive en fonction de l'âge et réservée aux NEET, les étudiants continuant à être soutenus par le système de bourses (sous conditions de ressources des parents) et de prêts à remboursement subordonné aux revenus futurs qu'il convient de développer (cf. infra). La clé de réussite du dispositif et sa condition *sine qua non* consiste à l'ancrer sur le respect d'obligations réciproques facilitant l'insertion professionnelle. Ces obligations mutuelles permettraient à la fois de réduire drastiquement l'impact négatif de l'allocation sur l'offre de travail et le coût d'opportunité de la poursuite des études. L'allocation pourrait même renforcer l'efficacité de l'accompagnement vers l'emploi, les dispositifs actuels étant généralement dépourvus d'incitations efficaces. Pouvoir reposer sur des mesures d'activation efficaces constitue donc un prérequis à la mise en œuvre réussie de cette allocation. C'est un domaine dans lequel la France doit améliorer ses performances (chapitre 1) car elles sont très en deçà des bonnes pratiques développées notamment en Australie, au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (OCDE, 2009). Dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté (encadré 3 de la partie Évaluation et recommandations), le gouvernement entend mettre en place une « garantie jeunes » conditionnelle à la participation à des programmes d'activation, d'un montant similaire au RSA et réservée aux jeunes NEET « en situation de grande précarité ». Le dispositif viserait *in fine* 100 000 jeunes de 18 à 24 ans, soit seulement 10 % des NEET de cette classe d'âge environ.

En prenant par exemple une allocation progressive de 50 % du niveau du RSA (qui est de 475 EUR par mois pour une personne seule sans enfant) à 18 ans à 100 % à 25 ans (23 ans), le coût annuel de cette mesure serait proche d'EUR 4 Md (EUR 4.3 Md, respectivement) et pourrait être intégralement financé par la suppression des avantages procurés par le rattachement des jeunes majeurs au foyer fiscal familial (EUR 4.8 Md, voir plus haut). Idéalement, cette réforme serait accompagnée de mesures complémentaires dont l'intérêt est détaillé dans ce chapitre. Notamment, ce taux de progressivité de l'allocation en fonction de l'âge pourrait servir aussi à indexer le salaire minimum en fonction de l'âge (cf. infra).

### *Les jeunes sont pessimistes face à l'avenir et méfiants vis-à-vis des institutions*

Les jeunes en France sont pessimistes quant à leur propre avenir et celui de la société (graphique 2.5). Selon Galland (2009), ce pessimisme serait en partie lié aux difficultés

Graphique 2.5. **Les jeunes et l'avenir**[1]




1. Pourcentage d'accord avec chaque affirmation.

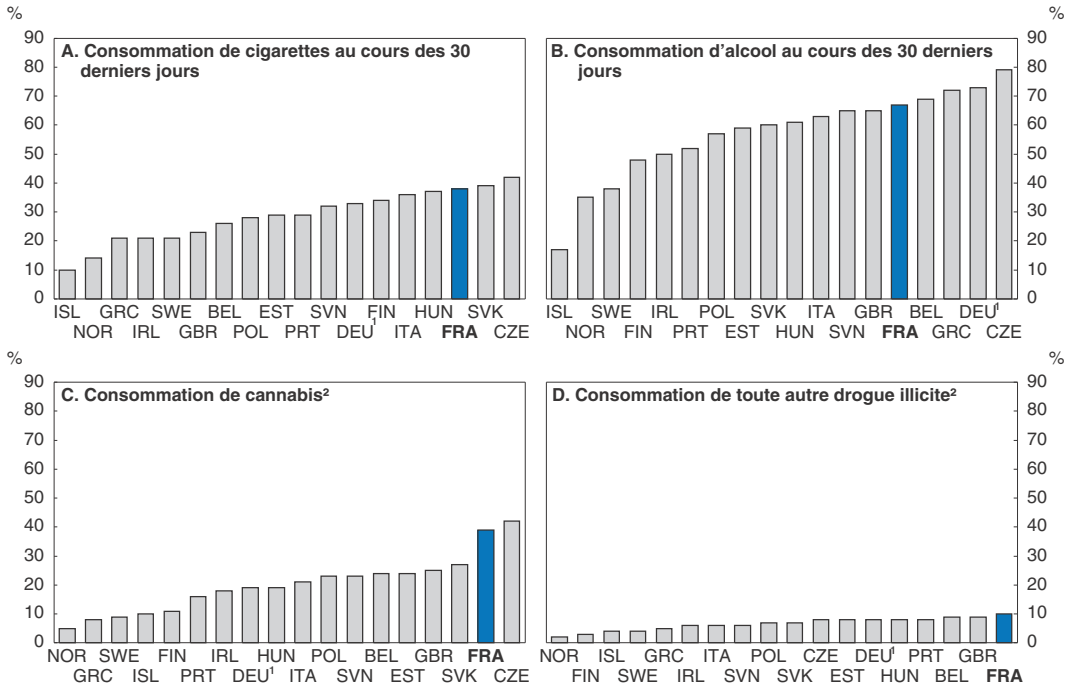
*Source :* Fondation pour l'Innovation politique (2008) ; *Les jeunesses face à leur avenir : une enquête internationale.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789215

d'accès à l'emploi, dues notamment à la protection des salariés disposant de contrats permanents, à un filet social limité pour les jeunes, mais aussi à une profonde méfiance envers les institutions et les élites et à la prévalence des notations durant la scolarité. En comparaison internationale, les jeunes Français consomment en moyenne nettement plus d'alcool, du tabac, du cannabis et d'autres drogues (graphique 2.6). En comparaison

Graphique 2.6. **Consommation de substances psychoactives parmi les 15-16 ans scolarisés, 2010**

En pourcentage des 15-16 ans scolarisés



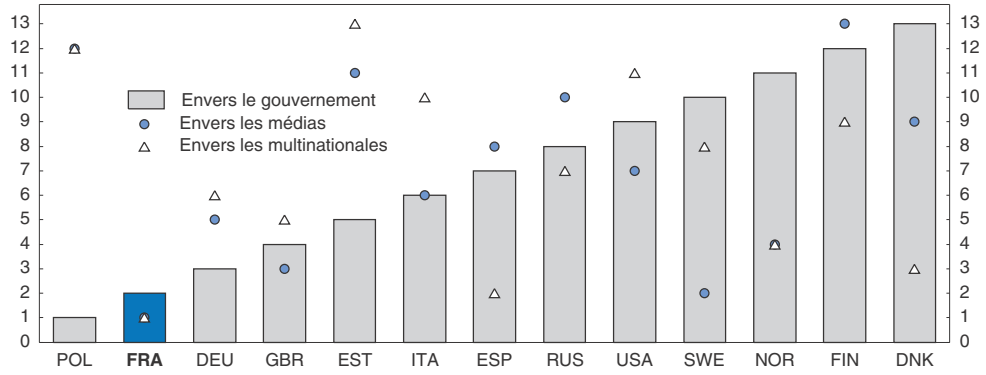

1. Sept *Länder* seulement.
2. Au moins une fois dans la vie.

*Source :* Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, enquête ESPAD 2011.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789234

Graphique 2.7. **Niveau de confiance des jeunes dans les institutions, les médias et les multinationales**[1]

Jeunes âgés de 16 à 29 ans




1. Les pays sont classés en fonction du pourcentage de personnes confiantes envers l'institution considérée ; ainsi, les jeunes polonais sont les moins nombreux à déclarer avoir confiance dans le gouvernement de leur pays, alors que les jeunes danois arrivent en tête.

*Source :* Fondation pour l'innovation politique (2008) ; *Les jeunesses face à leur avenir, une enquête internationale.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789253

internationale, ils ont un niveau de confiance envers le pouvoir politique (mais aussi les médias et les entreprises multinationales) particulièrement faible (graphique 2.7).

En termes d'économie politique, la situation dégradée des jeunes est peut-être la conséquence d'un rapport de force de type « insiders-outsiders » qui leur est défavorable : salaire minimum élevé qui tend à les exclure de l'emploi, forte protection des contrats permanents qui complique leur insertion, exclusion du RSA qui les appauvrit (Cahuc *et al.*, 2011).

## Lutter contre l'échec scolaire

La qualité de l'éducation est un déterminant crucial des performances économiques d'un pays, de l'inclusion sociale et de l'autonomie des jeunes. Performant, le système éducatif peut être un puissant vecteur de réduction des inégalités. Des marges d'amélioration existent à tous les niveaux en France, mais les efforts doivent porter principalement sur le primaire et l'université.

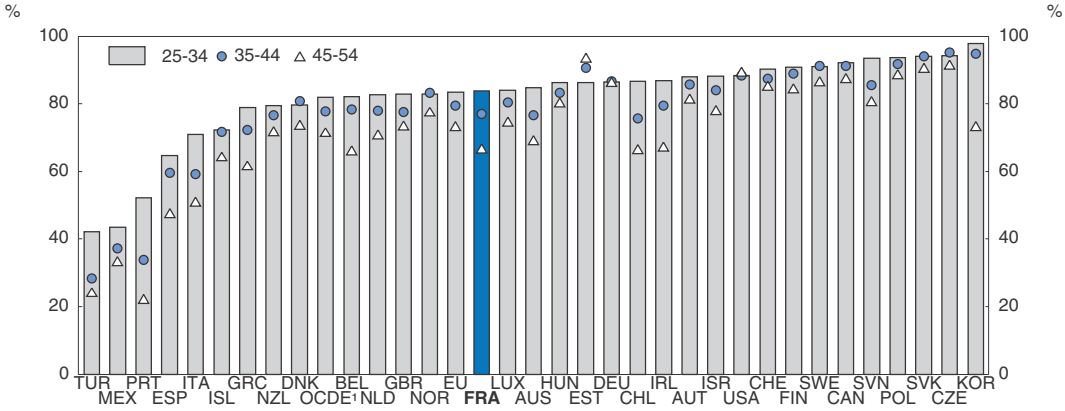
### *Le système éducatif échoue dans la réduction des inégalités*

Le niveau général d'éducation s'est amélioré de façon spectaculaire jusqu'au milieu des années 90, permettant à la France de combler l'essentiel de son retard par rapport aux pays les plus avancés économiquement (graphique 2.8). Après une progression très rapide sur la période 1985-1995 puis plus modérée, la proportion des 25-34 ans diplômés du deuxième cycle du secondaire est de 84 %, un niveau légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Le taux de bacheliers a augmenté significativement de 20 % en 1970 à 66 % d'une classe d'âge en 2012, grâce en partie à la création du baccalauréat professionnel en 1987.

Cependant, la dégradation de certains indicateurs est préoccupante et augure, si rien n'est fait pour redresser la barre, de sévères difficultés économiques et sociales à long terme. Premièrement, des enquêtes menées à environ dix ans d'intervalle en fin de primaire montrent que le niveau des élèves a baissé (tableau 2.1). Deuxièmement, la

Graphique 2.8. **Population ayant au moins un niveau de formation du deuxième cycle du secondaire par groupe d'âge, 2010**

En pourcentage de la population




1. Hors Japon.

*Source :* OCDE, *Base de données des Regards sur l'éducation 2012.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789272

Tableau 2.1. **Évolution des compétences des élèves scolarisés en dernière année du primaire (CM2) dans les établissements publics**[1]

France métropolitaine

| | 1987 | 1997 | 2007 |
|---|---|---|---|
| | | En lecture | |
| **Moyenne** | **0** | **-0.03** | **-0.37** |
| **Écart-type** | **1** | **1.02** | **1.22** |
| ≤ 1er décile 1987 | 10 % | 11 % | 21 % |
| ≤ Médiane 1987 | 50 % | 51 % | 61 % |
| ≥ 9e décile 1987 | 10 % | 10 % | 8 % |
| | | En calcul | |
| **Moyenne** | **0** | **-0.65** | **-0.84** |
| **Écart-type** | **1** | **1.19** | **1.15** |
| ≤ 1er décile 1987 | 10 % | 28 % | 32 % |
| ≤ Médiane 1987 | 50 % | 75 % | 80 % |
| ≥ 9e décile 1987 | 10 % | 8 % | 4 % |
| | | En dictée[2] | |
| **Nombre d'erreurs** | 10.7 | - | **14.7** |
| ≤ 2 erreurs | 13 % | - | 6% |
| ≥ 25 erreurs | 6 % | - | 12% |
| Erreurs lexicales | 2.1 | - | 2.6 |
| Erreurs grammaticales | 7.1 | - | 10.8 |
| Erreurs de ponctuation | 1.1 | - | 0.9 |

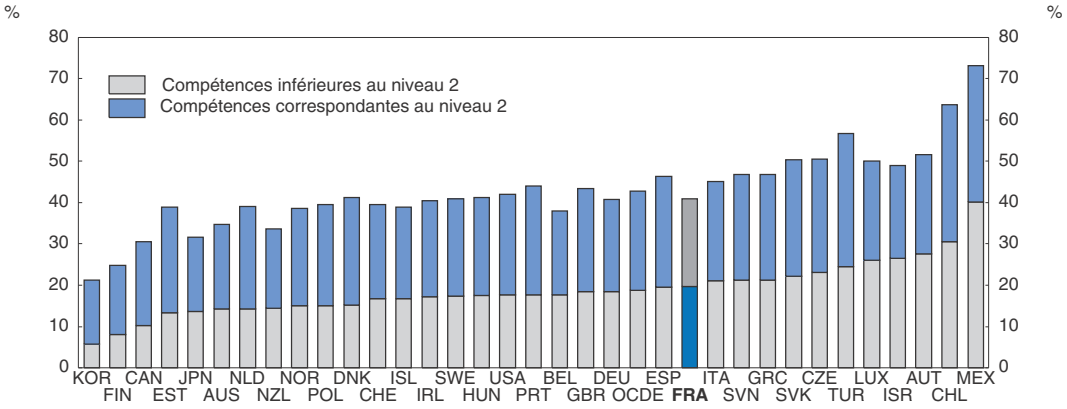
1. L'année 1987 est prise comme référence pour les comparaisons : les scores ont pour moyenne 0 et écart-type 1 en 1987. Une valeur négative de la moyenne indique une valeur inférieure à la moyenne des scores de 1987.
2. Basé sur la soumission à la même dictée pour toutes les enquêtes.

*Source :* Ministère de l'Éducation nationale (2009) ; *L'état de l'école.*

proportion d'élèves de 15 ans dont la performance est strictement inférieure au niveau 2 de compétence (sur une échelle de 0 à 6) a augmenté significativement de 15 % en 2000 à 20 % en 2009 (graphique 2.9), alors que ce pourcentage était stable en moyenne dans la

Graphique 2.9. **Un nombre important d'élèves ne maîtrisent pas les compétences de base**

Pourcentage d'élèves de 15 ans ayant des compétences égales ou inférieures au niveau 2 sur l'échelle de compétence en lecture de PISA




*Source :* OCDE (2010), *Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social ; l'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage*, Éditions OCDE.

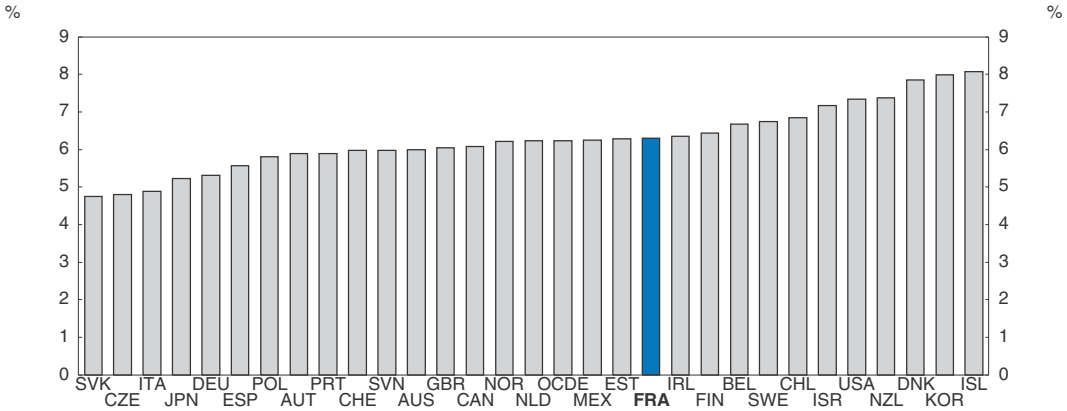
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789291

zone OCDE, plaçant la France dans la moyenne basse des pays de l'OCDE. Troisièmement, après un point bas à 15% en 1998, 20 % des élèves (soit environ 150 000 jeunes chaque année) quittent l'école sans diplôme du deuxième cycle du secondaire, donc en situation de précarité pour s'insérer professionnellement. Quatrièmement, le taux de scolarisation à 18 ans, qui avait fortement crû pour atteindre 85 % en 1995 a reculé à 80 % depuis 2005. L'évolution de ces deux derniers indicateurs place la France proche de la moyenne OCDE.

Depuis la fin des années 90, la France consacre chaque année environ 6 points de PIB à l'éducation, la dépense par élève représentant environ le quart du PIB par tête et le nombre d'élèves le quart de la population totale. Ces chiffres placent la France dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 2.10). Les tests PISA conduits par l'OCDE ont révélé que l'obtention de meilleures performances dans des pays incluant notamment la

Graphique 2.10. **Dépenses totales consacrées à l'éducation dans les pays de l'OCDE, 2009**

En pourcentage du PIB

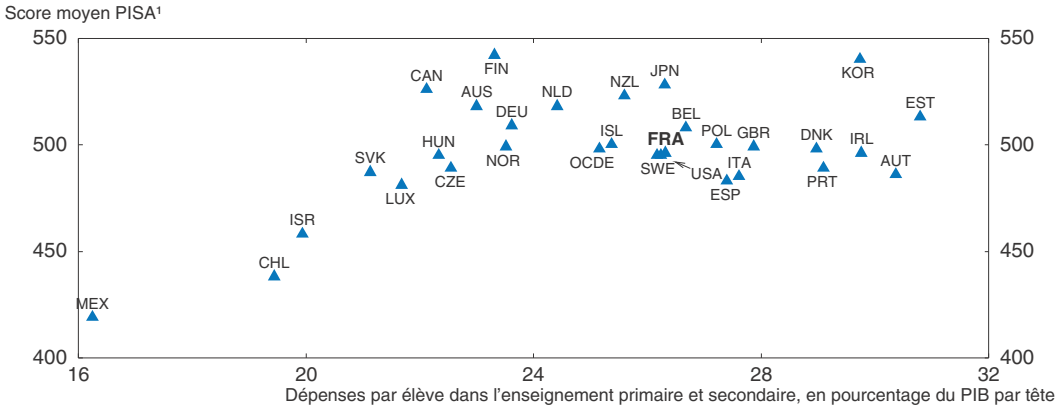



*Source :* OCDE, *Regards sur l'éducation 2012*, Éditions OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789310

Graphique 2.11. **Les écarts de performance entre systèmes éducatifs ne sont pas liés aux dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE les plus riches**

2009




1. Moyenne des scores PISA sur les échelles de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et de culture scientifique.

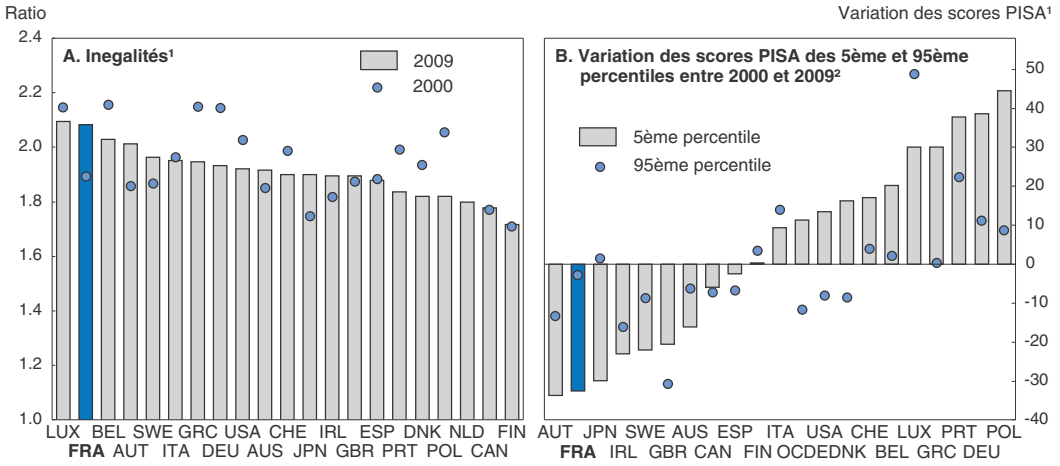
*Source :* OCDE, *Bases de données des Regards sur l'éducation 2012 et des Résultats de PISA 2009.*

*Note :* pour télécharger les données correspondantes à ce graphique, reportez-vous au graphique 30.

Finlande, le Canada, le Japon, les Pays-Bas et l'Australie ne s'expliquait pas par un surcroît de dépenses (graphique 2.11). Cela suggère que des marges substantielles existent en France pour accroître l'efficacité du système éducatif même à budget constant.

Surtout, d'après les tests PISA, les inégalités en termes de niveau d'éducation des élèves de 15 ans atteignent un sommet inquiétant. Le ratio des scores obtenus par les 5 % des élèves enregistrant les meilleures et les pires performances est supérieur à 2, seul le Luxembourg atteignant un niveau plus élevé d'inégalités selon cet indicateur (graphique 2.12, panneau A). Depuis 2000, la France est (avec le Japon, qui part d'un niveau

Graphique 2.12. **Inégalité des résultats de PISA entre élèves**



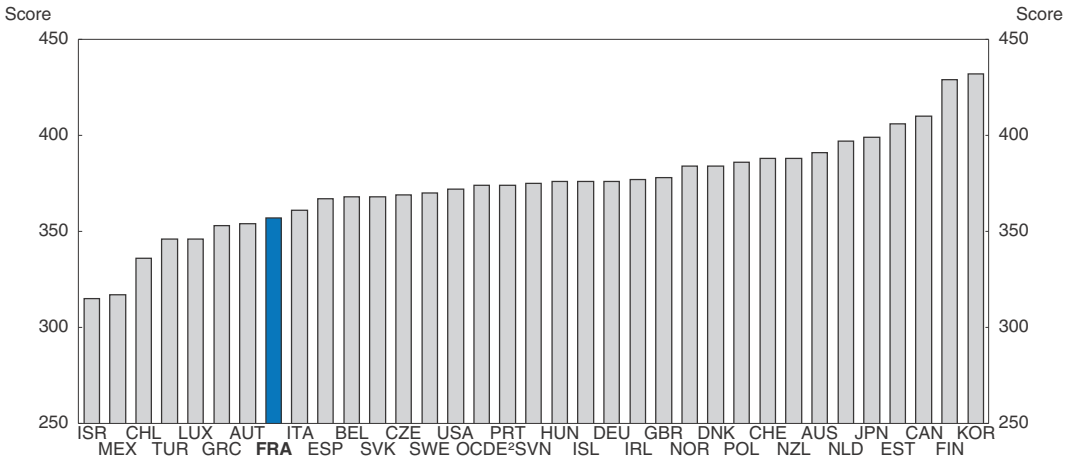

1. Le panneau A montre le ratio du score moyen des 5 % des élèves les plus performants sur le score moyen des 5 % des élèves les moins performants. Dans les deux panneaux, les scores sont des moyennes des scores PISA sur les échelles de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et de culture scientifique.
2. Moyenne non pondérée pour l'OCDE.

*Source :* OCDE, *Base de données des Résultats de PISA 2009.*

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932789329*

d'inégalité modéré) le pays où les inégalités se sont le plus fortement accrues ; cette situation est d'autant plus grave qu'elle provient de la baisse marquée des résultats des élèves les plus faibles (graphique 2.12, panneau B). En conséquence, le niveau atteint par ces derniers est parmi les plus bas de l'ensemble des pays de l'OCDE (graphique 2.13). Lorsque l'on prend en compte l'hétérogénéité de la population, le retard agrégé de la France par rapport aux pays les plus performants se trouve réduit de moitié environ. En revanche, l'essentiel des mauvais résultats des élèves les plus faibles demeure (Boulhol et Sicari, 2013a). De ce point de vue, la politique d'éducation prioritaire (voir infra) conduite depuis le début des années 80 pour améliorer le niveau d'éducation dans les zones défavorisées est un échec.

Graphique 2.13. **Score PISA des étudiants les moins performants (10e percentile)[1], 2009**




1. Moyenne des scores obtenus pour la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique.
2. Moyenne non pondérée.

*Source :* OCDE, *Base de données des Résultats de PISA 2009*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789348

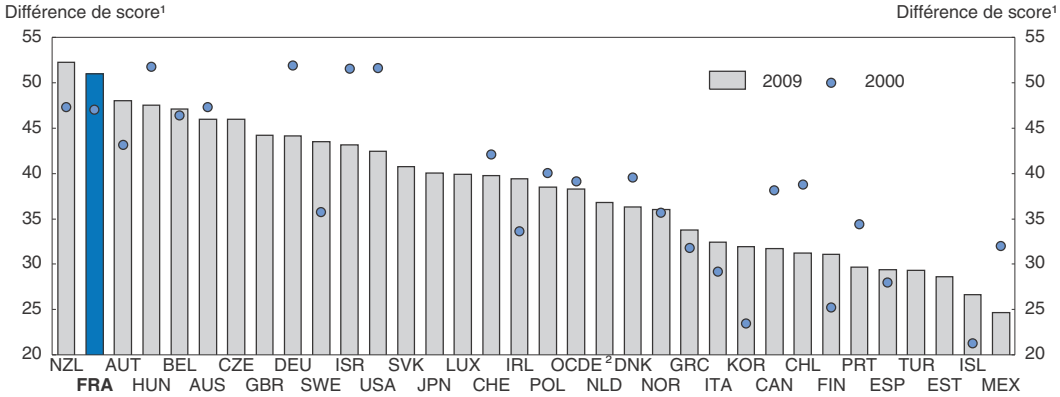
En France, les inégalités des chances semblent plus prononcées qu'ailleurs. L'influence de l'origine sociale sur les performances scolaires des enfants a augmenté et se trouve parmi les plus élevées des pays de l'OCDE (graphique 2.14). L'amélioration des performances du système éducatif devient une question éminemment sociale qui passe par la lutte contre l'échec scolaire pour réduire les inégalités. L'expérience internationale montre qu'il est possible de limiter drastiquement les inégalités éducatives sans pénaliser les performances des bons élèves. Le paradoxe du pays par rapport aux autres membres de l'OCDE est de mener des politiques qui perpétuent ou échouent à résorber de fortes inégalités scolaires en amont et corrigent sensiblement les inégalités induites de revenus en aval en mobilisant une protection sociale coûteuse.

### *Privilégier les interventions précoces*

Lutter de façon efficiente contre l'échec scolaire suppose de concentrer les moyens de l'éducation nationale, et en particulier de l'éducation prioritaire, à un âge précoce – écoles élémentaire et maternelle voire toute petite enfance (graphique 2.15). C'est à cette conclusion qu'aboutissent toutes les études portant sur l'efficacité des politiques visant à endiguer l'échec scolaire (Heckman et Carneiro, 2003 ; Maurin, 2007). En revanche, les

Graphique 2.14. **Relation entre performance des élèves en lecture et contexte socio-économique**

Pente estimée de la relation entre la performance des élèves sur l'échelle de compréhension de l'écrit et l'indice PISA de statut économique, social et culturel (ESCS)

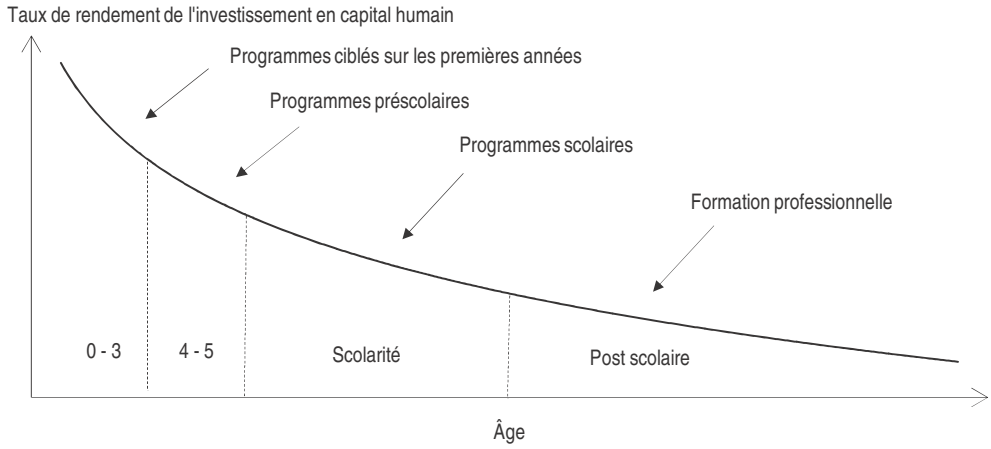



1. Variation de score associée à une augmentation d'une unité de l'indice PISA de statut économique, social et culturel.
2. Moyenne pondérée de 26 pays de l'OCDE.

*Source :* OCDE, *Bases de données des Résultats de PISA 2000 et des Résultats de PISA 2009.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789367

Graphique 2.15. **Taux de rendement d'un même investissement en capital humain selon l'âge**




*Note :* Le graphique retrace le taux de rendement d'un investissement en capital humain effectué à différentes étapes du cycle de vie pour une personne de capacités données. Toutes choses égales par ailleurs, un euro investi lors de la prime enfance a un taux de rendement très élevé, excédant en général nettement le coût d'opportunité des fonds publics, et largement supérieur à un euro investi à l'adolescence lui-même supérieur à un euro investi à l'âge adulte.

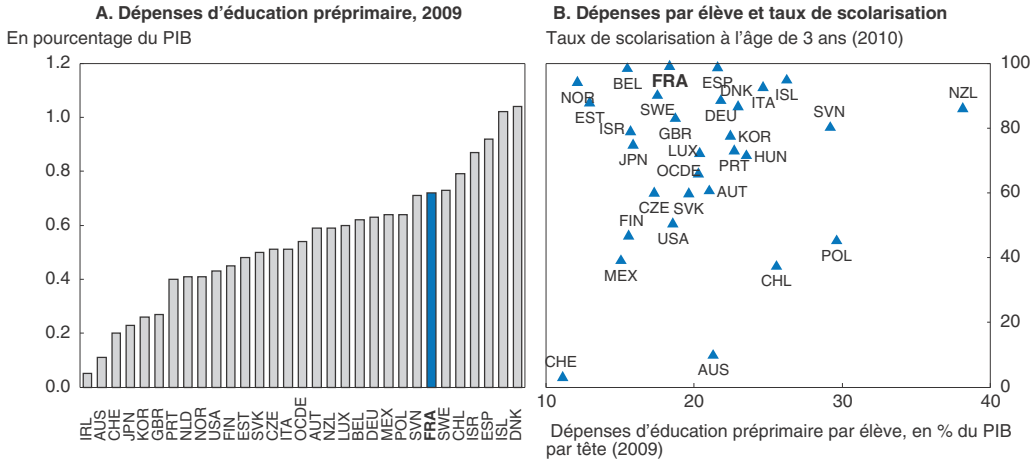
*Source :* Heckman (2008) ; Schools, Skills and Synapses ; *NBER Working Paper*, n° 14064.

mesures correctrices intervenant plus tard n'auraient que de faibles répercussions. Les interventions dès la petite enfance ont des effets durables permettant d'accroître les capacités d'apprentissage et la motivation ainsi que de réduire la délinquance. Leur efficacité s'explique essentiellement par l'accroissement du rendement des investissements ultérieurs que ces interventions engendrent : l'apprentissage est un processus cumulatif, en un mot le capital humain est synergique (Heckman et Carneiro, 2003). De plus, les rendements des interventions précoces sont les plus élevés pour les enfants de milieux défavorisés, dans lesquels le développement des compétences

relationnelles et de la discipline est peu encouragé (Heckman, 2008). Ainsi, les mesures ciblées sur la prime enfance dans les milieux défavorisés ne soulèvent aucun dilemme entre équité et efficience : ces investissements sont très rentables économiquement et réduisent les inégalités.

La France est bien située concernant les moyens alloués au préprimaire, grâce à un fort taux de scolarisation à partir de trois ans et malgré une dépense par élève inférieure à la moyenne OCDE (graphique 2.16). En revanche, la dépense par élève dans le primaire représente environ la moitié de celle du deuxième cycle du secondaire contre quatre cinquièmes en moyenne pour les pays de l'OCDE (graphique 2.17). Dans la mesure où la stratégie socialement optimale consiste à égaliser les taux de rendement (décroissant) des investissements en capital humain des différents programmes, l'allocation actuelle des ressources est inefficiente et devrait être réorientée en faveur de l'école primaire, inflexion

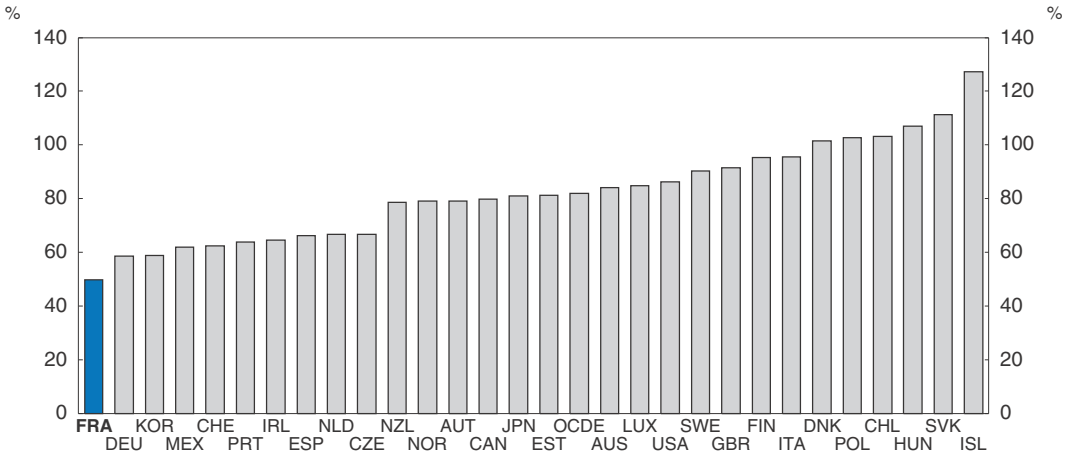
Graphique 2.16. **Dépenses d'éducation préprimaire, 2009**




*Source :* OCDE, *Base de données des Regards sur l'éducation 2012.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789386

Graphique 2.17. **Ratio des dépenses annuelles par élève de l'enseignement primaire par rapport au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, 2009**




*Source :* OCDE, *Base de données des Regards sur l'éducation 2012.*

*Note :* pour télécharger les données correspondantes à ce graphique, reportez-vous au graphique 32.

cohérente avec les priorités affichées par le gouvernement. Par exemple, le nombre d'heures d'enseignement annuel moyen par enseignant est supérieur de 17 % à la moyenne OCDE pour le primaire, mais inférieur de 8 % pour le collège (OCDE, 2012d). Il semble aussi que cette réallocation puisse être facilitée par la suppression de nombreuses options disciplinaires dans l'enseignement secondaire, qui sont coûteuses et tendent à accroître les inégalités en tant que vecteur d'une sélection précoce déguisée.

La question des retombées positives de la *scolarisation* à l'âge de deux ans est un débat qui n'est pas tranché (Maurin, 2007). Les études sur données françaises semblent indiquer que l'effet positif de la scolarisation à deux ans sur les performances scolaires joue surtout pour les enfants de milieux défavorisés, et notamment lorsqu'ils sont étrangers ou issus de l'immigration car elle leur permet une appropriation plus efficace de la langue et de la culture française (Caille, 2001). Or, le taux de scolarisation des enfants de deux ans recule à un rythme impressionnant depuis une douzaine d'années, de 35 % en 2000 à 12 % en 2011. Surtout, les départements présentant les difficultés sociales les plus aiguës ne sont pas ceux qui présentent les taux les plus élevés de scolarisation à deux ans, contrairement à l'objectif de la loi du 23 avril 2005 (Cour des comptes, 2010). Le coût annuel de l'application de ce principe au périmètre de l'éducation prioritaire serait d'EUR 500 millions maximum[3].

### *Augmenter considérablement les moyens de l'éducation prioritaire*

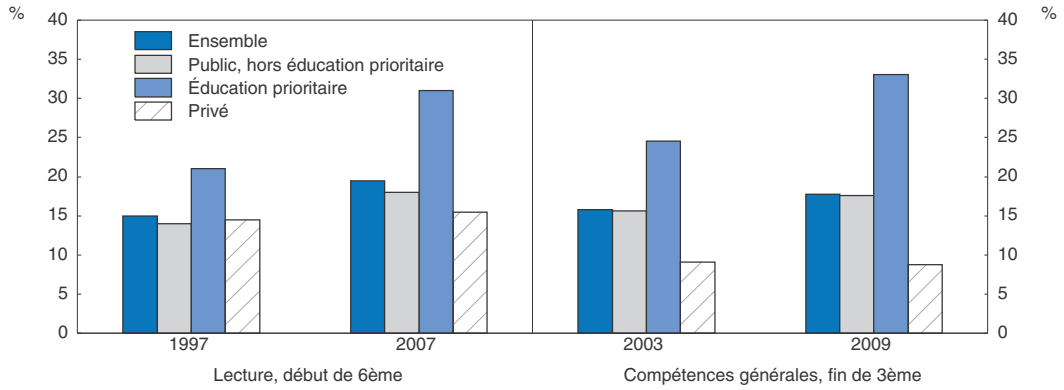
Depuis le début des années 80, la France a mené une politique de discrimination positive visant à lutter contre les inégalités scolaires liées à l'origine sociale. Cette politique des zones d'éducation prioritaire (ZEP) est née avec la prise de conscience de la ségrégation urbaine des banlieues et de l'effet de cette ségrégation sur la réussite scolaire. Depuis 1998 et de façon plus nette à partir de 2006, l'éducation prioritaire a été remodelée autour de la notion de réseaux (collège et écoles de son secteur). L'inflexion consiste : d'une part, à améliorer le travail en équipe et à encourager la continuité pédagogique entre l'école primaire et le collège en lien avec le « socle commun de connaissances et de compétences » (Moisan, 2011) ; d'autre part, à cibler davantage les moyens sur les réseaux concentrant les difficultés les plus marquées, appelés ECLAIR (écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) depuis 2011. Les autres réseaux de l'éducation prioritaire sont les réseaux de réussite scolaire (RRS). À la rentrée 2012, environ un élève sur cinq a relevé de l'éducation prioritaire.

Il n'existe aucune évaluation indépendante de ces programmes à partir de données récentes. Le Conseil économique et social (2011) souligne les à-coups répétés de la politique d'éducation prioritaire, entraînant un empilement des dispositifs qui en brouille la lisibilité. Bénabou et al. (2009) ont montré que les conditions d'attribution du statut de ZEP étaient opaques et erratiques et que la politique des ZEP était inefficace, mais cette étude porte sur des données anciennes (1982-1992). De fait, c'est dans les collèges en ZEP que l'augmentation du pourcentage d'élèves en difficultés à l'écrit depuis la fin des années 1990 est la plus marquée : près d'un tiers de ces collégiens éprouvent des difficultés à l'écrit, contre un quart il y a 10 ans (graphique 2.18), ce qui ne s'explique pas par l'évolution de la composition sociale de ces collèges (Daussin et al., 2011). Le bilan des réseaux de l'éducation prioritaire en termes de rattrapage des écarts de niveau scolaire est peu encourageant (MEN, 2010), contrairement à l'affichage officiel plutôt positif.

Les résultats décevants de la politique d'éducation prioritaire ne doivent pas surprendre compte tenu de la faiblesse des moyens mis en œuvre. Tout d'abord, ceux-ci sont aujourd'hui encore fort mal connus alors que l'éducation prioritaire vise depuis 30 ans

Graphique 2.18. **Évolution des difficultés selon le secteur et les zones d'éducation**[1]

En pourcentage




1. Note de lecture: le pourcentage d'élèves de début de 6ème en ZEP en difficulté de lecture passe de 20.9 % à 31.3 % entre 1997 et 2007.

*Source :* Daussin et al. (2011).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789405

15 à 20 % des élèves. Révélateur d'un pilotage déficient, le coût des politiques éducatives – et l'éducation prioritaire en premier lieu compte tenu des enjeux – n'est pas identifié, contrairement à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui suppose de relier les crédits alloués aux objectifs poursuivis (Cour des comptes, 2010 ; Bénabou et al., 2009). La contribution financière supplémentaire de l'éducation nationale à l'éducation prioritaire serait de l'ordre d'EUR 1.1-1.2 Md (0.06 % de PIB) (Cour des comptes, 2010 ; Moisan, 2011). L'Institut Montaigne (2004) considère que cette estimation est trompeuse car elle ne prend pas en compte le fait que l'éducation prioritaire « attire » principalement les enseignants en début de carrière, moins coûteux, et évoque même une discrimination négative. Même en s'en tenant au chiffrage « officiel » d'EUR 1.1-1.2 Md, cela représenterait un surcroît de dépenses totales par élève d'environ 10 % pour les réseaux de l'éducation prioritaire.

Un tel effort n'est pas à la hauteur de l'enjeu. La cible de 15 à 20 % des élèves est adaptée puisqu'une telle proportion se trouve en grande difficulté scolaire. Accentuer les moyens pour ceux d'entre eux qui se trouvent dans des situations encore moins favorables (ECLAIR) est également judicieux. Mais, pour donner un ordre de grandeur, les expériences convaincantes à l'étranger s'appuient sur des moyens beaucoup plus importants, d'au moins 12 000 euros (en termes réels de 2012) par enfant (OCDE, 2007a), soit environ le double des dépenses actuelles en France. En concentrant l'effort sur les 15% les plus défavorisés des élèves de 4/5 à 7/8 ans, le coût supplémentaire agrégé s'élèverait à EUR 2.6 Md par an, soit 0.14 % du PIB[4].

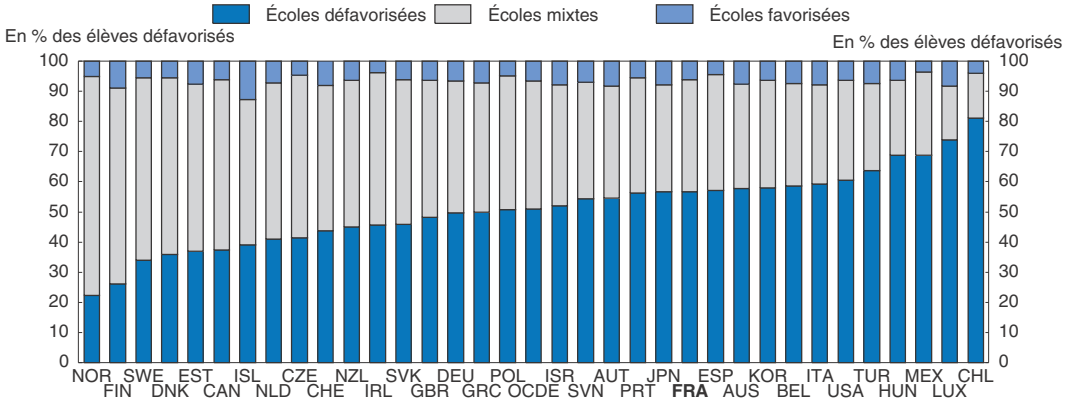
Cette politique volontariste consisterait à changer d'échelle pour l'éducation prioritaire. Mais la mesure phare du programme présidentiel que le gouvernement entend mettre en œuvre est la création nette sur le quinquennat de 60 000 postes dans l'éducation nationale pour un coût annuel estimé à EUR 2.5 Md[5] soit environ le même ordre de grandeur. Il convient donc de saisir l'opportunité de l'adoubement démocratique pour concentrer les moyens dégagés sur la priorité absolue, qui offre aussi les retombées les plus prometteuses : les enfants de milieux défavorisés en fin de maternelle et en premières années de l'école élémentaire. On peut considérer qu'un tel ciblage aurait des rendements

décroissants et douter qu'une généralisation des expériences certes réussies ailleurs mais portant sur un champ plus restreint soit aussi bénéfique (Maurin, 2007). Le dispositif, soumis à évaluation, pourrait être mis en œuvre progressivement, en étendant une première phase d'expérimentation à l'ensemble des ECLAIR en cas de réussite.

Une approche plus radicale consisterait à remettre en question l'idée même de zonage qui engendre de forts effets de stigmatisation (Merle, 2011), peut-être en raison de l'insuffisance des moyens mobilisés. Malgré la « carte scolaire », qui détermine l'affectation des élèves en fonction de leur lieu de résidence et qui a été assouplie en 2007 pour le secondaire, la ségrégation scolaire est plus prononcée en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 2.19). D'une part, le privé scolarise 13 % des écoliers et 21 % des collégiens, d'autre part, la carte scolaire induit des stratégies d'évitement par les choix résidentiels (Maurin, 2004), qui accentuent la ségrégation urbaine et à ce titre peuvent avoir des implications profondes et néfastes. Une solution préservant la carte scolaire et qui éviterait le caractère trop dichotomique du zonage consisterait à supprimer les labels de l'éducation prioritaire (ZEP, RAR, ECLAIR, RRS, etc.) et à allouer des enveloppes budgétaires supplémentaires aux écoles en fonction des caractéristiques individuelles des élèves qui y sont scolarisés. Aux Pays-Bas, le financement reçu par les écoles élémentaires est pondéré par le nombre d'élèves défavorisés qu'elles accueillent, ce qui a permis d'améliorer l'allocation des ressources entre écoles (OCDE, 2012b). Ce système de financement pondéré s'est développé récemment au Chili et aux États-Unis.

Graphique 2.19. **La ségrégation scolaire est élevée en France**

Répartition des élèves défavorisés dans les écoles défavorisées, mixtes et favorisées, 2009




*Source :* OCDE (2012) ; *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, Éditions OCDE.

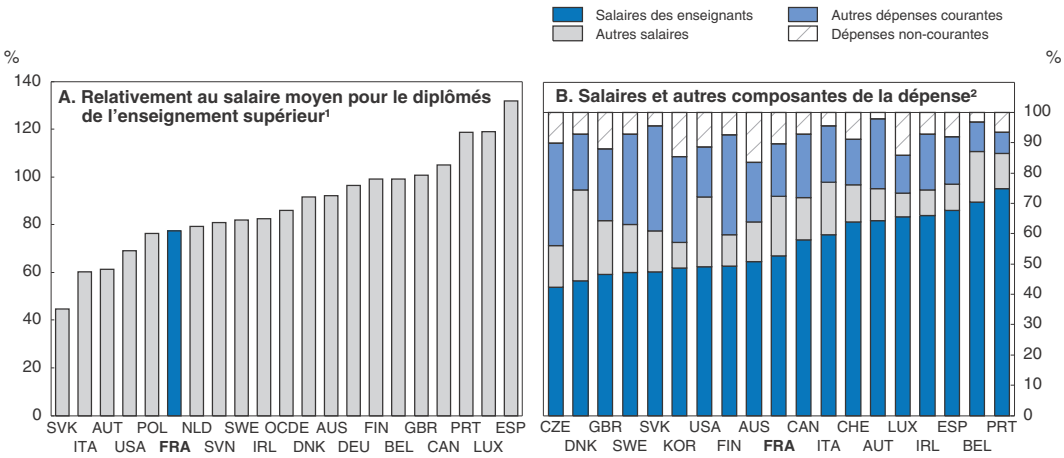
StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932789424*

### *Utiliser efficacement les moyens de l'éducation prioritaire*

La façon d'utiliser les moyens importe autant que les sommes mises en jeu. Pour soutenir efficacement les élèves de milieux défavorisés, elle devrait privilégier trois axes. Comparativement, les mesures non ciblées de réduction de la taille des classes souvent mises en avant ont un faible rendement (Heckman et Carneiro, 2003, et OCDE, 2012b, pour d'autres références).

Premièrement, il s'agit de relever, dans les écoles défavorisées, la qualité du corps enseignant, qui a un impact majeur sur les performances des élèves. Toutes les études convergent sur ce point : plus que les autres leviers de l'action publique, la qualité des enseignants est le facteur influençant le plus la réussite des élèves (OCDE, 2005). Or, les établissements de l'éducation prioritaire sont moins bien lotis en France dans ce domaine : en raison de la faible attractivité des incitations en place, le quart des enseignants en réseaux ambitions réussites (RAR), prédécesseurs des réseaux ECLAIR, avaient moins de 30 ans (à comparer à un dixième hors éducation prioritaire) en 2008 et plus du tiers d'entre eux étaient en poste depuis moins de deux ans dans le même établissement (MEN, 2010). Cette amélioration passe par (OCDE, 2012b) : des incitations financières fortes permettant d'attirer des enseignants compétents ; des conditions de travail à même d'améliorer leur efficacité et de les fidéliser ; l'autonomie de ces écoles en matière de recrutement ; une formation spécialisée axée sur les compétences et connaissances nécessaires pour exercer avec des élèves en difficulté ; le soutien des équipes de direction et des enseignants à travers la formation continue et les programmes de tutorat ; et une approche à plusieurs lignes d'attaque mêlant intensification de l'enseignement sous la direction de l'enseignant et démarches complémentaires par un enseignant spécialiste et une équipe pluridisciplinaire, à l'instar de ce qui fonctionne bien en Finlande (voir OCDE, 2007b, encadré 4.2). Au-delà de la seule éducation prioritaire, le salaire des enseignants est égal à 77 % du salaire d'un diplômé du supérieur en moyenne contre 86 en moyenne pour les pays de l'OCDE (graphique 2.20, panneau A). Les autorités doivent être vigilantes sur ce point car des difficultés de recrutement se sont fait jour ces dernières années malgré le chômage élevé, reflétant peut-être la perte d'attractivité de ce métier. Une revalorisation salariale devrait pouvoir être opérée à coûts constants en rationalisant les autres postes de la dépense courante, et notamment les coûts d'administration qui sont élevés (graphique 2.20, panneau B).

Graphique 2.20. **Salaire des enseignants du primaire et secondaire, 2010**




1. Salaire annuel statutaire des enseignants des établissements publics par rapport au salaire moyen d'un diplômé de l'enseignement supérieur (âgé de 25 à 64 ans et travaillant à temps plein toute l'année).
2. En pourcentage des dépenses publiques et privées de fonctionnement des établissements d'enseignement.

*Source :* OCDE, *Base de données des Regards sur l'éducation 2012.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789443

Une équipe de direction efficace est le second aspect le plus important après la qualité des enseignants (Augustine et al., 2009). Au-delà de la nécessité de donner plus d'autorité aux directeurs d'écoles (cf. infra), l'accent doit être mis sur la sélection des directeurs, leur formation et le soutien qui leur est apporté (OCDE, 2012b). Leur formation doit mettre en avant les compétences générales pour améliorer l'apprentissage, l'enseignement et le travail en réseau ainsi que des connaissances spécifiques pour gérer les difficultés inhérentes aux écoles défavorisées. Il est donc essentiel de fournir aux directeurs d'écoles des incitations suffisantes (salaires, carrière, conditions de travail). Il importe aussi de mettre en place un suivi objectif de la performance des écoles et de prendre des mesures correctives pour celles qui enregistrent des mauvaises performances persistantes. De bonnes pratiques ont été adoptées en Ontario (Canada) et en Irlande dans ce domaine (OCDE, 2012b).

Troisièmement, l'implication des parents est un facteur essentiel de réussite scolaire. Les écoles de l'éducation prioritaire doivent redoubler d'efforts pour nouer des liens avec les parents les moins impliqués. Certaines stratégies ont fait leurs preuves, notamment aux Pays-Bas où un programme a été développé pour encourager l'implication des parents immigrés (OCDE, 2012b). Il consiste en des visites d'enseignants à domicile, des cours (de langue notamment) et des points d'information pour les parents. En France, l'initiative « mallette des parents » dans les collèges est intéressante et, cela mérite d'être souligné, a fait l'objet d'une expérimentation évaluée qui atteste de l'intérêt de cette mesure (Avvisati et al., 2010). Elle permet d'accompagner les parents en rendant plus compréhensibles le sens et les enjeux de la scolarité, le fonctionnement de l'institution scolaire et ses attentes vis-à-vis des parents. Ce dispositif de faible coût (de l'ordre de 1 000 à 2 000 euros par collège) a produit des résultats encourageants en termes de réduction de l'absentéisme et de la violence à l'école. Un tel programme devrait être développé dans le primaire, mais ciblé et renforcé dans les zones prioritaires.

### *Améliorer la formation des enseignants*

En France, la formation initiale des enseignants reste trop académique, n'est pas assez tournée vers l'apprentissage de méthodes pédagogiques, et valorise peu les capacités non-cognitives des enfants, qui sont pourtant essentielles à leur réussite (OCDE, 2012c). Les méthodes d'enseignement accordent trop tôt une place importante à la notation, une pratique potentiellement anxiogène, notamment pour les élèves en difficulté qui peuvent développer une peur puis un rejet de l'école. La formation des enseignants est singulière relativement aux autres pays européens avec une formation professionnelle qui survient après l'examen selon le modèle « consécutif » alors que les formations disciplinaire et professionnelle ont souvent lieu ailleurs simultanément par alternance (EAO, 2009). C'est ce modèle qui est retenu dans la réforme proposée par le gouvernement et qui sera effective à compter de la rentrée universitaire 2013-2014. En Finlande, la capacité des enseignants à transmettre le savoir et à adapter leurs cours aux niveaux des élèves fait partie intégrante de la formation dispensée et constitue l'élément-clé expliquant la réussite du système. Beaucoup de pays de l'OCDE renforcent ces aspects de la formation[6].

La formation continue est également insuffisante et mal ciblée sur les besoins réels des enseignants (CESE, 2011). En France, comme dans d'autres pays, la formation professionnelle continue constitue une obligation professionnelle mais, dans la pratique, la participation est facultative. En Espagne, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en Slovénie et en Slovaquie, la formation professionnelle continue est certes facultative mais

entre clairement en ligne de compte dans l'évolution de la carrière et dans les augmentations salariales (EAO, 2009). Selon l'Institut Montaigne (2010), seul un tiers des enseignants a recours à la formation continue chaque année en France, alors que les meilleures pratiques internationales suggèrent de lui consacrer 10 % du temps de travail des enseignants, pour permettre notamment l'échange sur la pratique entre collègues et l'accès à des « coachs » spécialisés.

### *Donner de l'autonomie aux directeurs d'écoles*

La meilleure prise en compte de l'hétérogénéité des situations suppose de développer l'autonomie des écoles. Cette autonomie est nécessaire pour que leurs responsables puissent, comme dans d'autres pays, ajuster les programmes, les méthodes pédagogiques et les mesures de soutien aux besoins spécifiques de leurs élèves, et plus généralement améliorer leur fonctionnement. Or, en France, la gestion des écoles est soumise à une de ces singularités héritées de l'histoire qui laisse peu de marge de manœuvre à leurs directeurs. En effet, contrairement aux collèges et aux lycées qui sont depuis 1985 des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) dotés de responsabilités financières et administratives (qu'il faudrait également étendre), et d'une sérieuse autonomie pédagogique et éducative, les écoles primaires publiques ne bénéficient pas de la personnalité morale et juridique et n'ont pas d'autonomie financière ; sur le plan juridique, ce sont des services municipaux (Obin, 2007). À ce titre, elles pâtissent encore d'une rationalisation des moyens insuffisante en raison notamment de la persistance du nombre élevé de petites communes : le ministère de l'Éducation nationale pousse avec un succès relatif au regroupement des petites écoles au niveau intercommunal (et pas seulement en milieu rural).

De plus, alors que les collèges et lycées sont dirigés par un chef d'établissement s'appuyant sur une équipe de collaborateurs, le directeur d'école est seul et simplement chargé, sans responsabilité hiérarchique et le plus fréquemment à temps partiel, de fonctions administratives et pédagogiques tout en conservant son statut d'enseignant. En conséquence, les responsabilités des directeurs d'école ne sont pas claires : ils manquent souvent de légitimité et ne disposent ni de l'autorité lui permettant d'assumer une réelle responsabilité pédagogique, ni des moyens suffisants pour remplir ses responsabilités administratives (Obin, 2007). Il est soumis hiérarchiquement à l'inspecteur qui l'évalue (selon les mêmes critères que les enseignants, en tout cas sans protocole spécifique) et au maire. Donner aux directeurs plus de responsabilités va de pair avec l'évolution du statut des écoles en établissements publics d'enseignement primaire (Institut Montaigne, 2010). La loi du 13 août 2004 la rend possible mais n'est pas appliquée (le décret d'application n'a jamais été publié).

### *Revoir les rythmes scolaires*

Les difficultés sont accentuées par une organisation scolaire inadaptée au biorythme des enfants. Le système se caractérise en effet 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'enseignement sur un petit nombre de semaines de cours (OCDE, 2012c). Aux Pays-Bas, par exemple, l'année scolaire est étalée sur 40 semaines alors qu'elle ne dure que 35 semaines en France (contre 38 en moyenne dans les pays de l'OCDE). De plus, la semaine de 4 jours est trop courte et fatigante pour les élèves, et ne permet pas à ceux qui décrochent de rattraper leur retard. Il est donc souhaitable d'augmenter le nombre de jours

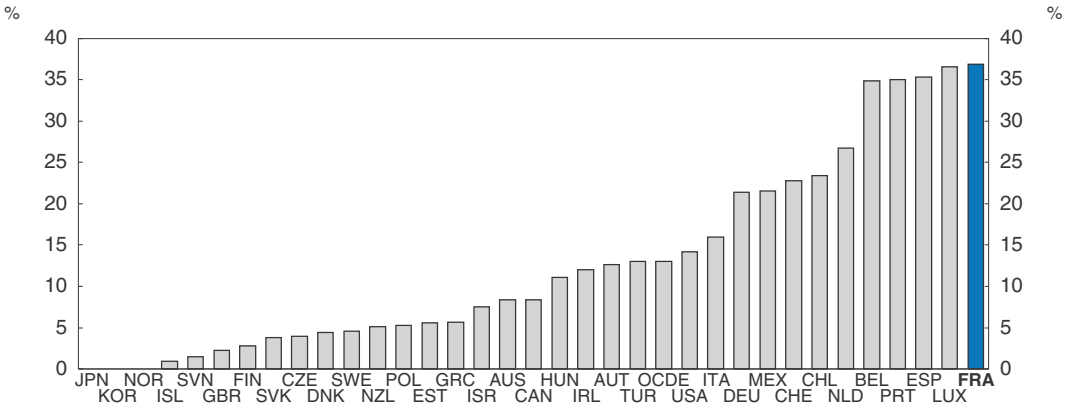
passés à l'école, de diminuer le volume horaire quotidien et de raccourcir les vacances scolaires. Le gouvernement envisage d'étendre la semaine à quatre jours et demi ; elle est de cinq jours dans la plupart des pays de l'OCDE. Ces changements vont dans le bon sens. Ils permettraient d'intégrer plus de souplesse dans l'organisation de la journée scolaire et d'allouer au soutien scolaire des sessions mieux placées que celles se déroulant, par exemple, actuellement pendant l'heure du déjeuner.

### *Réduire encore drastiquement le recours au redoublement et améliorer le soutien scolaire*

Autre spécificité française, la pratique intensive du redoublement est à la fois inefficace et coûteuse. À l'âge de 15 ans, environ 37 % des élèves avaient redoublé au moins une fois en 2009, à comparer à une moyenne de 13% dans les pays de l'OCDE (graphique 2.21). Le redoublement est inefficace pour remédier aux problèmes d'apprentissage à long terme. D'abord, l'élève qui décroche perd plusieurs mois de l'année en cours et reproduit souvent les mêmes erreurs l'année suivante. Ensuite, le redoublement tend à stigmatiser les élèves en difficulté, contribuant au décrochage scolaire (OCDE, 2012c). Utilisé à l'excès, ce dispositif est fort coûteux en raison de l'allongement de la durée d'étude qu'il implique, de l'ordre d'EUR 2 Md en 2009 (Cour des comptes, 2010). Il illustre une certaine inefficacité dans l'allocation actuelle des moyens.

Graphique 2.21. **Le redoublement scolaire est très utilisé en France**

Pourcentage des élèves de 15 ans qui ont redoublé au moins une année, 2009




*Source :* OCDE (2012), *Equity and Quality in Education*, Éditions OCDE, Paris.

*Note :* pour télécharger les données correspondantes à ce graphique, reportez-vous au graphique 33.

Le ministère reconnaît que le redoublement est un instrument inadapté à la lutte contre l'échec scolaire. De fait, les taux de redoublement sont en baisse tendancielle : la proportion d'élèves en retard en fin de primaire, par exemple, a diminué de 52 % en 1960 à 37 % en 1980 et 13 % en 2010. Cependant, les autorités peinent à accélérer la tendance, comme le montre l'écart entre les objectifs annoncés et les réalisations (tableau 2.2). Il convient donc d'accentuer les efforts pour sensibiliser les parties prenantes – enseignants, conseil d'écoles, parents, etc. – aux implications négatives de cette pratique.

Limiter le redoublement implique aussi de mettre en œuvre une plus grande individualisation de l'enseignement. Il s'agit de pallier les lacunes à mesure qu'elles sont identifiées durant l'année scolaire par le soutien aux élèves en difficulté, en adaptant les

Tableau 2.2. **Taux de redoublement**

En pourcentage

| | 2008 Réalisation | 2010 Prévision PAP 2010 | 2010 Réalisation | 2011 Prévision PAP 2011 | 2011 Réalisation | 2012 Prévision PAP 2012 | 2012 Prévision actualisée | 2015 Cible |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| En CP | 3.7 | 1.5 | 3.5 | 1.0 | 3.4 | 1.5 | 2.9 | 2.0 |
| En CE1 | 4.1 | 2.0 | 4.2 | 1.0 | 4.0 | 2.0 | 3.5 | 2.0 |
| En CE2 | 1.8 | 1.3 | 1.8 | 1.0 | 1.6 | 1.0 | 1.3 | 0.5 |
| En CM1 | 1.2 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.1 | 0.8 | 0.8 | 0.5 |
| En CM2 | 1.6 | 1.2 | 1.6 | 1.0 | 1.5 | 1.2 | 1.2 | 1.0 |
| En 6e | 5.0 | 3.5 | 3.4 | 2.5 | 2.8 | 2.0 | 2.0 | 1.0 |
| En 5e | 2.3 | 1.5 | 1.9 | 1.0 | 1.5 | 1.3 | 1.3 | 0.5 |
| En 4e | 3.6 | 2.5 | 2.7 | 2.0 | 2.1 | 1.5 | 1.5 | 1.0 |
| En 3e | 4.7 | 3.8 | 4.2 | 3.5 | 3.7 | 2.5 | 3.0 | 2.0 |

*Source :* Annexe au projet de loi de finances pour 2010, 2011 et 2013, partie Enseignement scolaire ; Mission interministérielle projets annuels de performances.

méthodes pédagogiques et les programmes au travail par petits groupes d'élèves. Or, les dispositifs visant à prendre en compte les difficultés des élèves de façon plus individualisée connaissent une multiplicité croissante et sont mal articulés entre eux et sources de confusion (Cour des comptes, 2010 ; Claus et Roze, 2009).

### *Mieux orienter*

Le système d'orientation scolaire et professionnelle est un des maillons faibles de l'insertion professionnelle en France. Avec un chômage des jeunes massif et profondément installé et l'influence prépondérante du parcours scolaire sur l'accès à l'emploi, l'orientation en fin de collège est vécue avec beaucoup d'appréhension car elle signale voire détermine les aptitudes des élèves. Elle est souvent vécue comme un échec, quatre élèves sur dix environ considérant que leur orientation a été plus subie que voulue (HCE, 2008). De fait, l'orientation se fait essentiellement par l'échec, c'est-à-dire par souci de sélectionner les meilleurs plutôt que d'offrir une chance de réussite pour tous (HCE, 2008 ; Cour des comptes, 2010 ; Cahuc et al., 2011).

Nombre de collégiens, notamment dans les milieux défavorisés, n'ont qu'une vague idée des trajectoires offertes par les différentes formations. Alors que les élèves qui optent pour la voie générale du deuxième cycle de l'éducation secondaire s'orientent après une première année de tronc commun, ceux qui suivent les voies technologique ou professionnelle doivent se décider parmi une myriade de formations dès le collège avant le saut brutal vers le deuxième cycle. Il serait donc souhaitable que ces élèves aient aussi une première année de transition au début du second cycle (Galland, 2009).

Ce problème est renforcé car les conseillers d'orientation-psychologues (CO-P) manquent souvent de compétences et de connaissances sur les débouchés professionnels pour délivrer l'information pertinente et orienter efficacement les élèves (HCE, 2008). A résultats scolaires comparables, l'orientation est très influencée par la catégorie socioprofessionnelle des parents, notamment parce que les enfants de milieux défavorisés manquent d'information, de confiance ou d'ambition, ou s'autocensurent dans leur choix ; les CO-P ne parviennent pas à contrebalancer ou sont peut-être eux-mêmes, inconsciemment, acteurs de ce processus de reproduction sociale (HCE, 2008). De nombreux experts considèrent que les enseignants sont en France trop éloignés du monde de l'entreprise. Alors que les réorientations dans l'enseignement supérieur sont très rares

dans les autres pays de l'OCDE (3 % au maximum au Danemark et en Nouvelle-Zélande), 15% des étudiants en France abandonnent les formations universitaires initiales pour se réorienter vers des formations plus techniques de type IUT ou STS (voir plus bas) (OCDE, 2009).

Des mesures récentes vont cependant dans le bon sens mais leur mise en œuvre est souvent embryonnaire. La loi du 24 novembre 2009 propose une refonte de l'orientation et de la formation professionnelle tout au long de la vie. Elle se traduit notamment par la mise en place du service public d'orientation et par l'évolution du statut et du recrutement des CO-P. L'objectif est de faire évoluer les missions des CO-P afin qu'ils soient mieux en phase avec les réalités économiques et sociales. Les conditions de recrutement et d'organisation des concours ont été modifiées en mars 2012 en renforçant les connaissances requises en économie et concernant les caractéristiques nationales, sectorielles et territoriales de l'emploi.

Ces efforts doivent être poursuivis dans trois directions. Premièrement, la réforme des CO-P doit aller beaucoup plus loin en séparant nettement les fonctions spécifiques d'orientation, à développer par une formation spécialisée, des fonctions psychosociales qui reposent sur d'autres compétences. L'activité de ces futurs conseillers d'orientation devrait en outre être mieux contrôlée que ne l'est celle des CO-P (HCE, 2008). Leur recrutement serait élargi à des professionnels ayant l'expérience du monde de l'entreprise (Institut Montaigne, 2012) ou de l'insertion sur le marché du travail. Deuxièmement, les enseignants doivent être plus impliqués dans l'orientation des élèves via une formation adaptée, comme c'est le cas notamment en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas (Institut Montaigne, 2012). Aujourd'hui, les professeurs sont peu enclins à traiter les questions d'orientation et y sont mal préparés, bien qu'ils reçoivent une indemnité forfaitaire de suivi et d'orientation (HCE, 2008). D'une manière générale, il s'agit d'accorder une place plus importante à l'initiation au monde du travail dans l'enseignement. Troisièmement, les missions d'orientation doivent être mieux coordonnées. Cela passe par exemple par le rapprochement voire la fusion au niveau régional, dans des structures de pilotage communes, en outre des fonctions actuelles des centres d'information et d'orientation, de la mission générale d'insertion (MGI) de l'éducation nationale et du service public de l'emploi (missions locales, cf. infra).

## Les jeunes dans le système d'enseignement supérieur

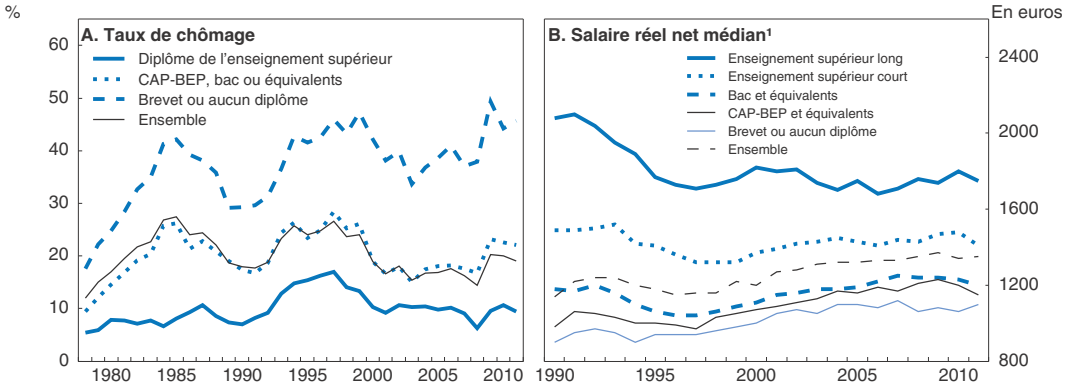
Il y a 30 ans, la France était en retard par rapport à de nombreux pays, avec seulement 17 % d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme du supérieur, la moyenne de l'OCDE se situant à 20 %. Aujourd'hui, avec 43 % des 25-34 ans diplômés du supérieur contre 38 % en moyenne pour les pays de l'OCDE, la France n'est surclassée que par 11 pays contre 17 auparavant (OCDE, 2012c). Cette « massification » de l'enseignement supérieur ne s'est pas accompagnée d'un déclassement de la valeur des diplômes pour l'accès à l'emploi (graphique 2.22, panneau A ; Le Rhun et Minni, 2012). En revanche, dans un contexte de chômage très élevé depuis 30 ans, le gain de salaire procuré par un diplôme d'enseignement supérieur a eu tendance à baisser (panneau B).

### *Rééquilibrer le financement public en faveur des universités et relever les droits d'inscription*

Ces progrès ne doivent cependant pas occulter de sérieux problèmes persistants. L'enseignement supérieur français doit faire face à des défis sur les plans du financement,

Graphique 2.22. **Taux de chômage et salaire réel des jeunes sortis depuis un à quatre ans de leur formation initiale**

Tous temps de travail, en euros constant 2011




1. Rupture des séries en 2003.

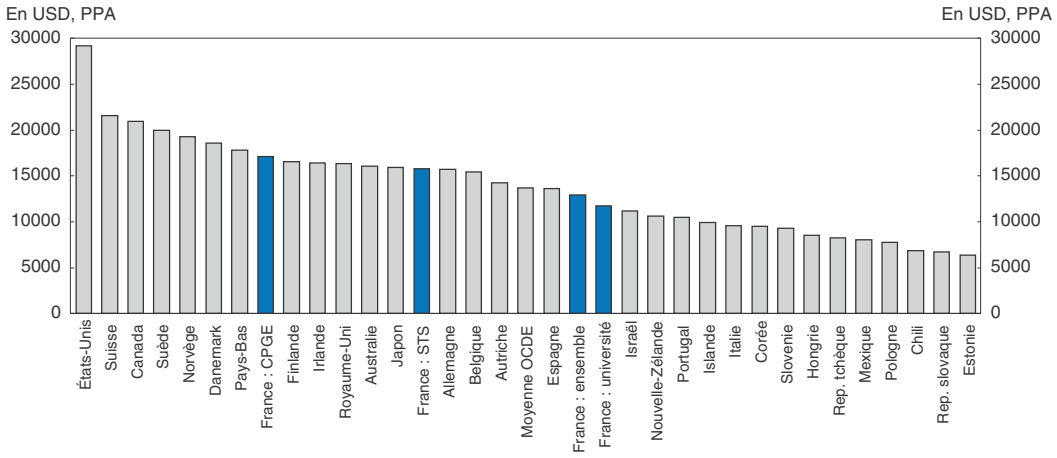
*Source :* INSEE, Enquêtes emploi.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789462

de l'égalité des chances, de l'efficience et de la qualité (OCDE, 2012c). Il est fortement segmenté, sa complexité étant illustrée par l'existence de plus de 400 établissements relevant de 11 tutelles ministérielles et d'environ 650 sites (Cour des comptes, 2011). Son éclatement renvoie à la prédominance de nombreux corps, elle-même source de nombreux immobilismes. L'enseignement supérieur se compose d'établissements d'élite (les grandes écoles et leurs classes préparatoires, CPGE, les « grands établissements »), très compétitifs, de formations professionnalisantes courtes (instituts universitaires de technologie, IUT, sections de techniciens supérieurs, STS) et des universités (Unité de formation et de recherche, UFR, *stricto sensu*). Alors que dans les deux premiers secteurs on observe une sélection stricte à l'entrée, une discipline éducative poussée et des moyens suffisants, les universités accueillent l'ensemble des bacheliers sans sélection à l'entrée, et disposent de moyens financiers par étudiant plus faibles, même si des efforts financiers en direction des universités sont effectués. Le projet de loi d'orientation de l'enseignement permettrait de rapprocher les CPGE des universités en demandant aux étudiants de CPGE à s'inscrire dans une université (et pour les non boursiers à payer les frais d'inscription).

Malgré des efforts récents, les ressources financières des universités françaises restent insuffisantes en comparaison internationale et relativement aux autres établissements français : rapportées au nombre d'étudiants, leurs dépenses sont inférieures de 36 % à celles des STS et de 50 % à celles des CPGE (graphique 2.23). Concernant les grandes écoles, les données que le ministère a à sa disposition ne permettent pas de déterminer leurs dépenses agrégées. Les écarts dans l'allocation des ressources entre établissements ne peuvent se justifier que selon des critères d'efficience. Or, les disparités actuelles sont très inéquitables. Ainsi, l'avantage de financement *public* par étudiant dont bénéficient les seules CPGE et STS s'élèvent à EUR 1.25 Md par an ; pour rappel ce montant correspond à la borne haute de l'enveloppe consacrée à l'éducation dite prioritaire[7]. Cet avantage est de plus régressif compte tenu de la surreprésentation des enfants de milieux favorisés dans ces formations. Au-delà des différences de moyens publics, le succès des grandes écoles s'est construit sur un environnement très sélectif et une autonomie relativement forte. Parce que les universités n'opèrent pas ainsi, le système global est dual, et celles-ci se

Graphique 2.23. **Dépenses par étudiant des différents secteurs de l'enseignement supérieur, 2009**[1]




1. Pour la France : Classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et Sections de techniciens supérieurs (STS).
*Source :* OCDE, *Regards sur l'éducation 2012*, ministère de l'Éducation nationale – DEPP, *L'état de l'école 2010*, 2012.
*Note :* pour télécharger les données correspondantes à ce graphique, reportez-vous au graphique 34.

trouvent assez largement coupées des élites, notamment pour ce qui est du premier cycle d'études supérieures.

Le relèvement des droits d'inscription est difficilement contournable si l'on souhaite améliorer la qualité du système universitaire. La part de financement privé est très faible principalement en raison de la modicité des droits d'inscription, fixés par le ministère à 181 EUR par an pour la licence, par exemple, en 2012-13, et qui au total représentent le vingtième des dépenses de l'enseignement supérieur. Or, les bénéfices de l'enseignement supérieur sont d'abord privés, les étudiants étant les premiers bénéficiaires de leur diplôme. Dans la mesure où les couches sociales défavorisées sont moins bien représentées dans la population étudiante, ce financement principalement public tend à être régressif. Une augmentation des droits d'inscription devrait être accompagnée d'une amélioration de l'accès aux prêts étudiants à remboursement subordonné au revenu futur voire au renforcement du système de bourses. Ces prêts contingents présentent l'avantage de faire payer le coût des études non pas immédiatement à l'étudiant mais au salarié futur qui aura tiré parti de ses études. Plusieurs pays de l'OCDE proposent des allocations sous condition de ressources et des prêts avec remboursement subordonné au revenu, parmi lesquels l'Australie, le Canada, le Chili, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

### *Amplifier l'autonomie des universités*

Pour optimiser l'utilisation des moyens additionnels nécessaires, les universités doivent disposer de plus d'autonomie et être soumises à de bonnes incitations (Aghion, 2011). Des réformes récentes visent à améliorer leur efficience. Afin de remédier à l'éclatement du système d'enseignement supérieur, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2006 permettent aux établissements de rapprocher leurs dispositifs dans le but de dégager des économies d'échelle et d'accroître leur visibilité internationale. Il existait, en mai 2012, 23 PRES couvrant 60 universités (sur un total de 83) et 13 autres établissements (écoles d'ingénieurs, écoles de commerce, etc.).

La *Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU)* de 2007 a posé les premiers jalons de l'autonomie des universités françaises, notamment dans la gestion de leur budget total, qui reste cependant, pour l'essentiel, contraint et centralisé. Le plan Campus, lancé fin 2008 et doté d'EUR 5 Md, porte sur la restructuration immobilière des campus. Enfin, les *investissements d'avenir* (2010), d'un montant total d'EUR 35 Md sur 10 ans, bénéficieront pour environ les deux tiers à l'enseignement supérieur et la recherche. Dans cette enveloppe, EUR 15.35 Md sont alloués à des « pôles d'excellence » sélectionnés pour la plupart, mais pas tous, parmi les PRES. Cependant, le rôle effectif des PRES, qui devaient devenir les acteurs privilégiés de la recomposition du paysage universitaire, manque de clarté (Cour des comptes, 2011). Il importe donc de développer les incitations conduisant à renforcer les pôles. L'approfondissement nécessaire de l'autonomie et l'allocation des ressources devraient être conditionnés à l'atteinte d'objectifs précis dans ce domaine. Le gouvernement souhaite supprimer les PRES et les remplacer par 30 « communautés d'université ».

Malgré la loi LRU, le système universitaire reste parmi les plus contraints en Europe, selon l'étude comparative de l'Association européenne des universités (Estermann et al., 2011) couvrant 26 pays et basée sur 30 critères regroupés en quatre domaines. C'est au Royaume-Uni que le système présente la plus forte autonomie. La France occupe la 16e position en matière d'autonomie organisationnelle, la 22e pour l'autonomie financière, l'avant-dernière pour les ressources humaines et la dernière pour l'enseignement (domaines d'étude, nombre d'étudiants, sélection, structure et contenu des diplômes, etc.) (graphique 2.24). Le développement de l'autonomie pourrait offrir aux universités une plus grande liberté dans la fixation des droits d'inscription, la sélection des étudiants et la gestion des ressources humaines (recrutement et salaires). Cela impliquerait d'accroître les compétences managériales des universités, y compris la professionnalisation de la gestion financière, et pourrait faciliter la mobilisation d'autres sources de financement privé.

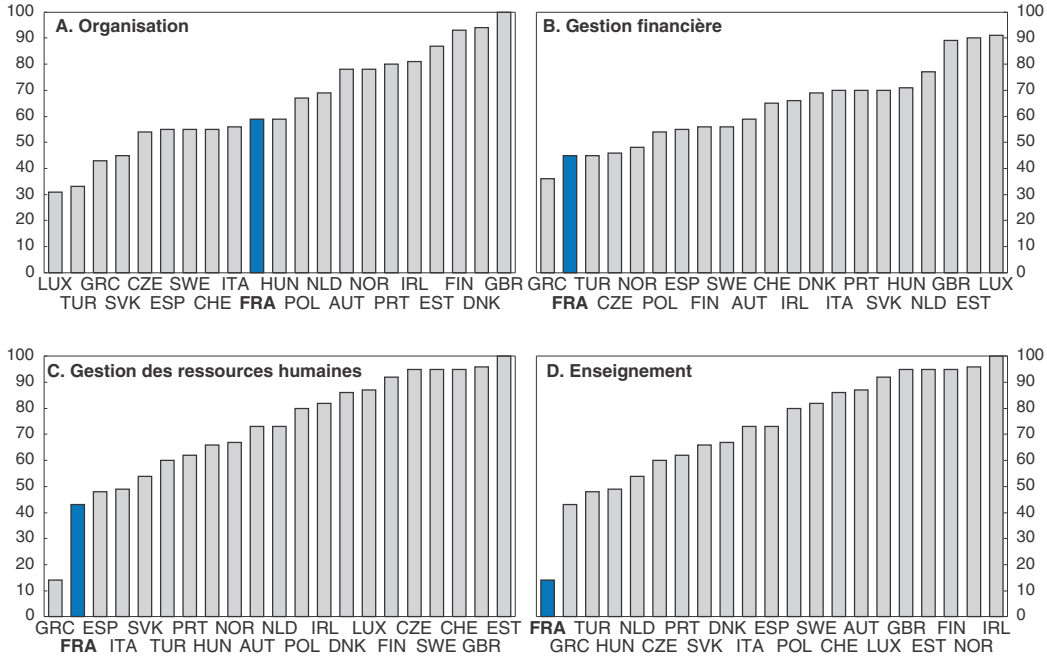
### *Lutter contre l'échec en licence*

La stratégie d'ensemble ne devrait pas viser seulement la création d'universités d'excellence, mais aussi l'accroissement de l'efficacité et de la pertinence de l'enseignement offert dans toutes les universités (OCDE, 2012c). Seulement 52 % des étudiants qui entrent à l'université passent en deuxième année: 23 % redoublent, 19 % se réorientent et 6 % abandonnent leurs études. Pour les étudiants provenant des filières professionnelles et technologiques du baccalauréat, le taux de réussite en première année de licence est très faible, environ 20 %. Une orientation plus rigoureuse des étudiants devrait être opérée à leur entrée à l'université pour éviter les redoublements et les sorties sans diplôme qui sont coûteux (OCDE, 2012c). Il existe aujourd'hui un fossé énorme entre le secondaire et le supérieur, et nombre de lycéens peine à recueillir l'information nécessaire à une orientation correspondant à leurs souhaits. Une plus forte autonomie pourrait pousser les universités à améliorer l'information sur les débouchés et la qualité de l'orientation. Des progrès ont été accomplis en matière d'information sur les débouchés et de qualité de l'orientation, comme avec la création des Bureau d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP), et ces efforts doivent être poursuivis.

Le plan pour la réussite en licence a été lancé en 2008 pour une durée de cinq ans et est doté de 730 millions euros, soit environ 200 euros par étudiant par an en licence en moyenne. Il a été axé sur l'accompagnement personnalisé des étudiants. Ce plan pêche,

Graphique 2.24. **Autonomie des universités en Europe, 2010**[1]

En pourcentage




1. 100 % correspond au plus fort degré d'autonomie accordé aux universités dans chacun des quatre domaines reportés.

*Source :* Association européenne des universités, 2011.

*Note :* pour télécharger les données correspondantes à ce graphique, reportez-vous au graphique 35.

selon la Cour des comptes (2012a), par un pilotage insuffisant par le ministère et un suivi financier défaillant par les universités. Le gouvernement entend allouer 5 000 des 60 000 postes créés dans l'éducation à l'enseignement supérieur en les ciblant sur la licence. Dans le processus de recrutement, il importe que l'enseignement soit valorisé au même titre que la recherche, notamment en incitant à la meilleure prise en compte des critères pédagogiques lors du recrutement des enseignants-chercheurs.

Au-delà du rééquilibrage des moyens publics en faveur des universités et de l'extension de leur autonomie, la réponse à l'échec en licence passe par le déploiement de formations qualifiantes comme les licences professionnelles, qui délivrent environ le quart des diplômes de licence. Aghion (2011) cite quelques exemples d'universités au Royaume-Uni qui, bien qu'ayant une attractivité plus faible que les universités prestigieuses du pays, présentent des taux d'insertion remarquables grâce à un positionnement très professionnalisant plutôt qu'axé sur des enseignements généraux et fondamentaux. En France, le succès des IUT et STS s'est bâti sur le développement de formations courtes qualifiantes, sur la sélection des étudiants et sur des moyens plus importants, palliant ainsi les faiblesses des universités dans ces domaines. Il est envisagé d'encourager ou de contraindre les IUT et STS à accueillir davantage de bacheliers professionnels et technologiques, mais pour ces derniers la priorité consiste à améliorer l'orientation et la formation en amont (cf. infra) et à développer les relations avec les entreprises. Par ailleurs, certaines formations (les titulaires d'une licence Lettres-Sciences humaines par exemple

éprouvent de grandes difficultés d'insertion professionnelle ; DARES, 2011) ne sont pas assez professionnalisantes et doivent devenir plus attractives pour les entreprises.

### *Développer les liens universités-entreprises*

Malgré des efforts récents, le système d'enseignement supérieur a noué des relations limitées avec les entreprises. D'une manière générale, si les étudiants bénéficient d'une bonne formation académique, il reste des progrès à accomplir dans leur préparation au contact avec le monde de l'entreprise. Le développement de la pratique des stages en entreprise doit se poursuivre. Augmenter la participation des entreprises dans le financement des universités est un autre enjeu important. Alors qu'elle atteint seulement 7 % en France, la contribution des entreprises au financement des établissements de l'enseignement supérieur dépasse 10 % dans de nombreux pays (OCDE, 2012c). Le développement de l'autonomie des universités pourrait accroître leur attractivité auprès des entreprises. Des initiatives récentes vont dans ce sens : la loi LRU de 2007 institue la présence d'un cadre dirigeant d'entreprise au sein du conseil d'administration des établissements et crée dans chaque université des plateformes d'information, de conseil et d'accompagnement vers l'emploi. Par ailleurs, le service public d'orientation (cf. infra) devrait fournir une information détaillée sur les débouchés des formations proposées par les établissements de l'enseignement supérieur afin d'améliorer l'orientation après le lycée.

## Augmenter l'emploi des jeunes et faciliter leur insertion professionnelle

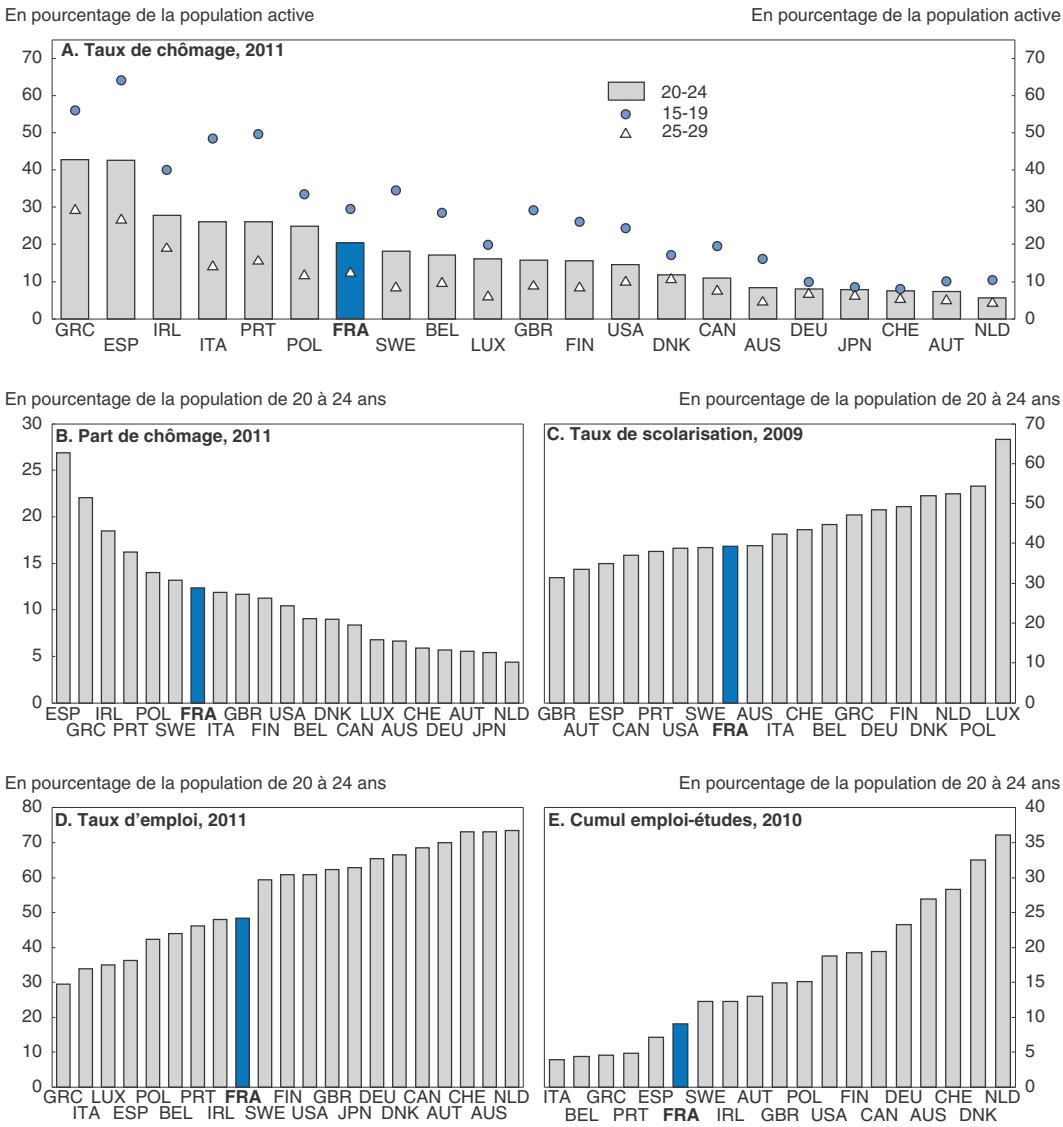
### *La France enregistre de mauvaises performances structurelles sur le marché du travail des jeunes*

Le taux de chômage des jeunes de 20-24 ans est supérieur à 20 % pour quelques pays de l'OCDE seulement, dont la France et les pays du sud de l'Europe (graphique 2.25, panneaux A et B). Ce taux élevé n'est pas un artefact d'une propension à étudier plus forte, qui réduirait la population active au dénominateur du taux de chômage : la part des 20-24 ans poursuivant leurs études est en réalité relativement faible, de l'ordre de 40 %, bien inférieure à celle observée dans les pays d'Europe du Nord et de l'Est et de l'Allemagne (graphique 2.25, panneau C). Le taux d'emploi est faible pour cette tranche d'âge (légèrement inférieur à 50 %, graphique 2.25, panneau D), le cumul emploi-étude est peu développé et environ 20 % de jeunes de 20-24 ans en France sont NEET et donc structurellement en risque de marginalisation sociale (graphique 2.1).

La comparaison avec les Pays-Bas, le Danemark ou l'Allemagne, qui enregistrent de bonnes performances sur le marché du travail des jeunes, montre que, en proportion de la population des 20-24 ans, il y a en France plus de jeunes NEET, c'est-à-dire en grande difficulté d'insertion (environ 10 points de pourcentage), moins qui étudient (environ 10 points), beaucoup moins qui travaillent (de 10 à 30 points), beaucoup moins qui cumulent emploi et études (15 à 25 points, graphique 2.25, panneau E) et donc plus qui étudient sans travailler (5 à 15 points). En élargissant aux 15-29 ans, le chômage des jeunes explique plus de la moitié de l'écart de taux de chômage total du pays avec ceux pouvant servir de référence (graphique 2.26), alors que leur part dans la population active n'est que de 22 % (voir Boulhol et Sicari, 2013b, pour plus de détails).

À partir de la structure des taux d'emplois par âge, on constate que le faible taux d'emploi des 20-24 ans progresse rapidement pour atteindre un niveau relativement élevé, de l'ordre de 80 %, pour les 30-34 ans, une caractéristique que l'on retrouve depuis

Graphique 2.25. **Indicateurs du marché du travail des jeunes**



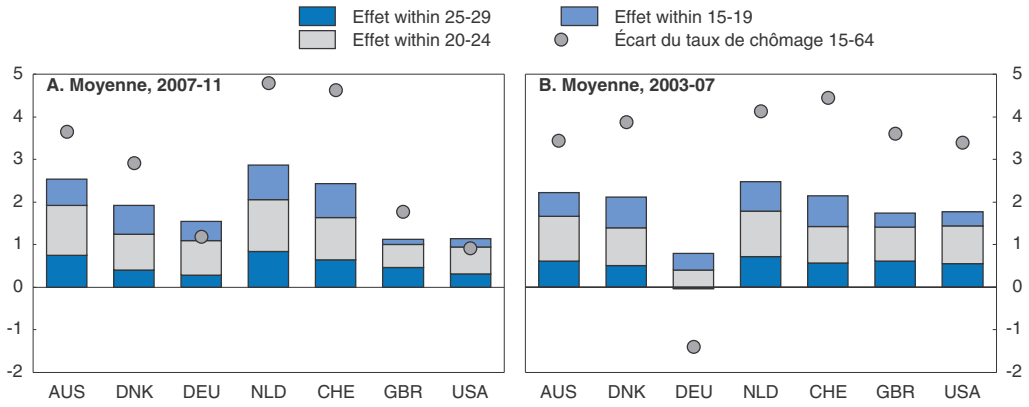

*Source :* OCDE, *Bases de données des Statistiques de la population active 2012 et de l'Éducation 2012.*

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932789481*

plusieurs décennies. Mais, cela ne signifie pas que les NEET de 20-24 ans finissent par s'insérer correctement dans l'emploi. Cet accroissement s'explique d'abord par un effet de structure, les plus diplômés entrant sur le marché du travail plus tardivement (Batard et Saillard, 2011), notamment en France où le cumul emploi-études reste peu fréquent. Très schématiquement, la différence de 30 points entre le taux d'emploi des 25-29 et des 20-24 ans correspond à la part des 20-24 ans qui étudient sans travailler. En revanche, les NEET représentent le cinquième des 25-29 comme des 20-24 ans (graphique 2.1). Comme en Belgique, mais davantage qu'en Espagne, en Italie et en Pologne, qui enregistrent aussi de faibles taux d'emplois pour les jeunes, les taux d'emploi des 30-34 se rapprochent de

Graphique 2.26. **Explication de l'écart entre le taux de chômage de la France et celui d'autres membres de l'OCDE**

Analyse structurelle-résiduelle en points de pourcentage, par groupe d'âge




*Source :* Boulhol et Sicari (2013b).

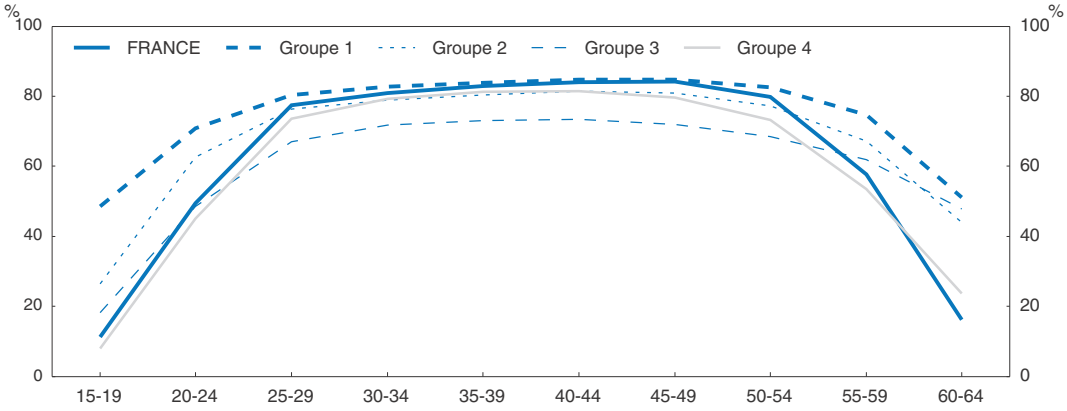
**Note de lecture :** En moyenne sur la période 2007-11, le taux de chômage de la France était supérieur de 3.7 points de pourcentage à celui de l'Australie. Pour cette paire de pays, l'effet « within » était égal à 4.8 p.p., auquel les groupes d'âge 15-19, 20-24 et 25-29 ont contribué à hauteur de 0.6, 1.2 et 0.7 p.p., respectivement.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789500

ceux des pays du nord de l'Europe, de la Suisse et de l'Autriche (graphique 2.27, et Boulhol et Sicari, 2013b). Au total, la France est le pays de l'OCDE où la dispersion des taux d'emploi par classe d'âge est la plus élevée.

Graphique 2.27. **Taux d'emploi par groupe d'âge, classification hiérarchique**[1]

Moyenne 2005-2011, en pourcentage de la population par classe d'âge




1. Une classification hiérarchique a été utilisée pour l'identification de groupes de pays de l'OCDE selon une structure par tranche d'âge des taux d'emploi. Le groupe 1 comprend : Australie, Canada, Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Islande, Nouvelle-Zélande, Norvège et Suisse. Le groupe 2 comprend : Autriche, Finlande, Allemagne, Japon, Suède, Irlande, États-Unis et Mexique. Le groupe 3 comprend : Chili, Israël et Corée. Le groupe 4 comprend : Belgique, Luxembourg, Pologne, Slovénie, Grèce, Espagne, Hongrie, Italie, Slovaquie, République tchèque, France, Estonie et Portugal. La composition des groupes peut changer, en fonction de la période retenue. Par exemple, si on se limite à la période avant-crise (2005-07), l'Autriche, les États-Unis et la Suède font partie du groupe 1, l'Estonie et le Portugal du groupe 2 et le Mexique du groupe 4.

*Source :* Boulhol et Sicari (2013b).

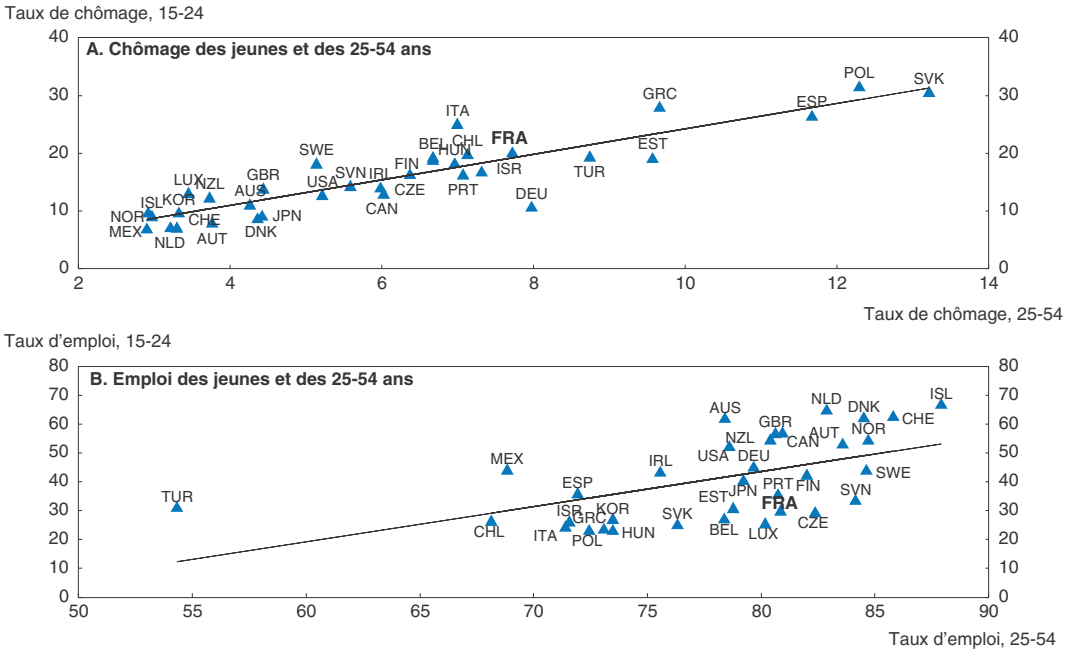
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789519

### *Agir à la fois sur la demande et l'offre de travail*

Les jeunes souffrent des difficultés qui pèsent globalement sur le marché du travail, le taux de chômage des jeunes relativement à celui des 25-54 ans étant cohérent avec celui des autres pays en moyenne (graphique 2.28). Ces faiblesses générales (structure fiscale peu favorable à l'emploi, dépenses publiques inefficaces, dialogue social peu constructif, excès de réglementations pour certaines professions, etc.) sont analysées dans la partie Évaluation et recommandations. D'autres facteurs affectent les jeunes plus particulièrement en agissant plutôt sur la demande (protection de l'emploi, salaire minimum, contrats aidés) ou plutôt sur l'offre (accompagnement vers l'emploi, système éducatif). En revanche, le soutien public actuel aux jeunes (faible accès au RSA, courte durée de fait de l'indemnisation du chômage) n'est pas susceptible de restreindre l'offre de travail de façon importante, contrairement à ce qui peut se produire plus généralement (chapitre 1).

Graphique 2.28. **Les difficultés des jeunes reflètent un problème général de fonctionnement du marché du travail**

Moyenne 2000-2011




*Source :* OCDE, *Base de données des Statistiques de la population active 2012.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789538

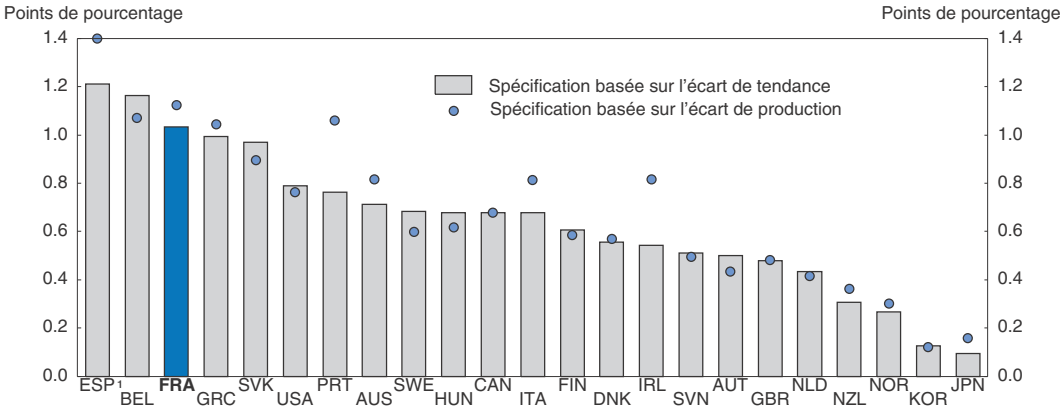
### *La dualité des contrats de travail pénalise les jeunes*

Le marché du travail est fortement segmenté en France, les salariés qui disposent d'un contrat permanent bénéficiant d'une forte protection. En protégeant les salariés ayant de l'ancienneté, elle peut dégrader les perspectives d'embauche des nouveaux entrants. Mais, d'autre part, les faibles coûts de licenciement des jeunes salariés (surtout s'ils ont, comme c'est souvent le cas en France, un contrat temporaire) ne jouent pas comme barrière à l'embauche. La protection a donc un impact théoriquement ambigu sur l'emploi des jeunes. Empiriquement, Bassanini et Duval (2006) trouvent toutefois que la protection de l'emploi réduit l'emploi des jeunes de façon significative dans les pays de l'OCDE.

Sans ambiguïté en revanche, une forte segmentation des contrats de travail répartit fort inégalement le poids des nécessaires ajustements aux chocs entre ceux qui sont protégés et ceux qui sont exposés, au premier plan desquels figurent les jeunes, surtout les peu qualifiés. Or, la France est avec l'Espagne et la Belgique le pays de l'OCDE où la sensibilité du taux de chômage des jeunes aux aléas de la conjoncture semble la plus marquée (en absolu ou relativement au taux de chômage tous âges confondus) : un choc d'1 point de PIB se traduit au bout d'un an par une augmentation estimée de plus d'1 point du taux de chômage des 15-24 ans, contre 0.6 point en moyenne dans l'OCDE et 0.3 point en France pour les 25-54 ans (graphique 2.29 et Boulhol et Sicari, 2013b).

Graphique 2.29. **Sensibilité du taux de chômage des jeunes aux aléas de la conjoncture, 15-24 ans**

Variation estimée du taux de chômage un an après un choc négatif d'un point de PIB




1. Afin d'améliorer la lisibilité du graphique, l'échelle des ordonnées va jusqu'à 1.4 mais pour la spécification reposant sur l'écart de production, la valeur réelle estimée pour l'Espagne est de 2.4.

*Source :* Boulhol et Sicari (2013b).

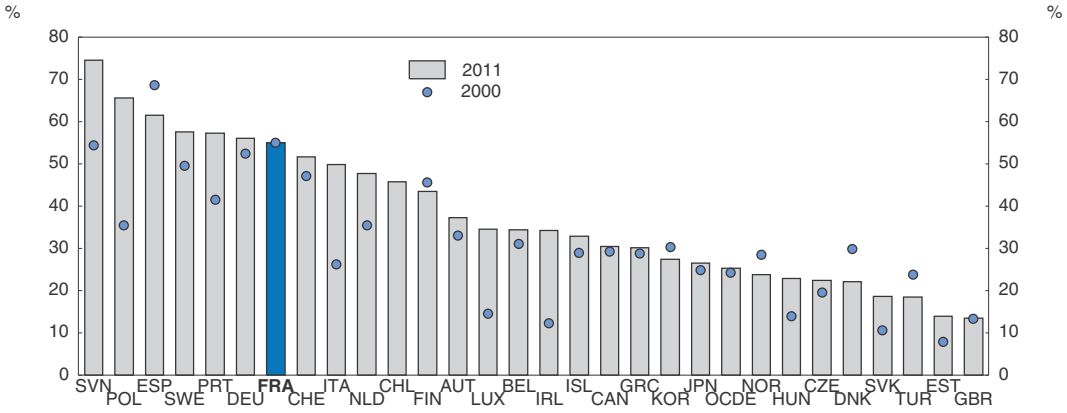
StatLink *Note :* pour télécharger les données correspondantes à ce graphique, reportez-vous au graphique 28.

Sans ambiguïté également, les jeunes éprouvent plus de difficultés à s'insérer dans la vie active via des contrats permanents dans les pays où le marché du travail est dual. Quintini et Martin (2006) trouvent une corrélation positive significative entre la protection de l'emploi et la durée d'accès à un premier emploi, l'Autriche et l'Allemagne faisant mieux grâce à l'apprentissage. De plus, la transition de l'école à l'emploi est plus difficile dans les pays où il est peu fréquent d'associer étude et travail (OCDE, 2009). Or, la France comme les pays de l'Europe du Sud cumule un système peu développé de liens avec l'entreprise avec des rigidités sur le marché du travail (protection de l'emploi, salaire minimum). Les parcours d'insertion s'allongent en conséquence.

Certains indicateurs montrent que la dualité pénalise fortement les jeunes en France. 34 % des emplois salariés de jeunes de 15 à 29 ans sont des emplois temporaires contre 13 % pour l'ensemble des salariés (DARES, 2012). Le travail temporaire des jeunes est également beaucoup plus développé que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.30). Or, ces contrats servent de moins en moins de tremplin vers l'emploi stable en France : entre 1996 et 2006, la probabilité d'être en contrat permanent un an après avoir eu un CDD a reculé de 43 % à 18 % pour les 15-24 ans (OCDE, 2009). D'après le panel EU-SILC, seulement 14% de l'ensemble des salariés en contrat temporaire se trouvent un an plus tard en contrat permanent, le ratio le plus faible en Europe (tableau 2.3). D'autres

Graphique 2.30. **Travail temporaire des jeunes, 2000-11**[1]

Emplois temporaires en pourcentage de l'emploi total des jeunes de 15-24 ans




1. Au lieu de 2000, données 2001 pour la Pologne ; 2002 pour la Slovénie et l'Estonie ; 2004 pour la Corée.

*Source :* OCDE, *Base de données des Statistiques de la population active 2012.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789557

Tableau 2.3. **Mobilité des salariés ayant un emploi temporaire après un an**

| | Salariés ayant un emploi temporaire qui évoluent vers : | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Un emploi permanent | Le chômage | Un emploi temporaire | Autre[1] |
| République slovaque | 52.4 | 6.1 | 32.6 | 9.0 |
| Hongrie | 46.9 | 11.0 | 25.0 | 17.0 |
| Royaume-Uni | 45.1 | 2.5 | 28.9 | 23.5 |
| Norvège | 43.5 | 4.9 | 36.7 | 14.9 |
| Autriche | 41.6 | 5.6 | 30.8 | 21.9 |
| Suède | 41.2 | 10.4 | 36.3 | 12.0 |
| Luxembourg | 40.1 | 10.4 | 40.7 | 8.7 |
| Slovénie | 38.8 | 9.6 | 43.3 | 8.3 |
| Irlande | 38.1 | 7.4 | 35.3 | 19.2 |
| République tchèque | 37.3 | 5.0 | 48.3 | 9.4 |
| Belgique | 35.8 | 8.4 | 42.8 | 12.9 |
| Italie | 29.7 | 8.1 | 47.0 | 15.2 |
| Pologne | 26.9 | 8.9 | 54.7 | 9.5 |
| Islande | 24.7 | 2.6 | 38.2 | 34.5 |
| Allemagne | 23.0 | 0.7 | 53.9 | 22.4 |
| Pays-Bas | 22.9 | 1.6 | 65.5 | 10.0 |
| Espagne | 22.6 | 14.0 | 49.4 | 13.9 |
| Grèce | 21.4 | 9.1 | 59.1 | 10.3 |
| Portugal | 21.0 | 11.4 | 57.0 | 10.7 |
| Finlande | 20.3 | 9.9 | 48.0 | 21.8 |
| **France**[2] | **13.8** | **9.2** | **71.6** | **5.4** |
| **Moyenne** | **29.0** | **9.1** | **49.5** | **12.4** |

*Note :* Probabilité de transition dans un délai d'un an, à partir d'un emploi temporaire, entre 2003 et 2009. Par exemple, la probabilité de passer d'un emploi temporaire à un emploi permanent est calculée de la manière suivante : nombre de personnes occupant un emploi temporaire dans une année donnée et un emploi permanent un an après, divisé par le nombre total de transitions.

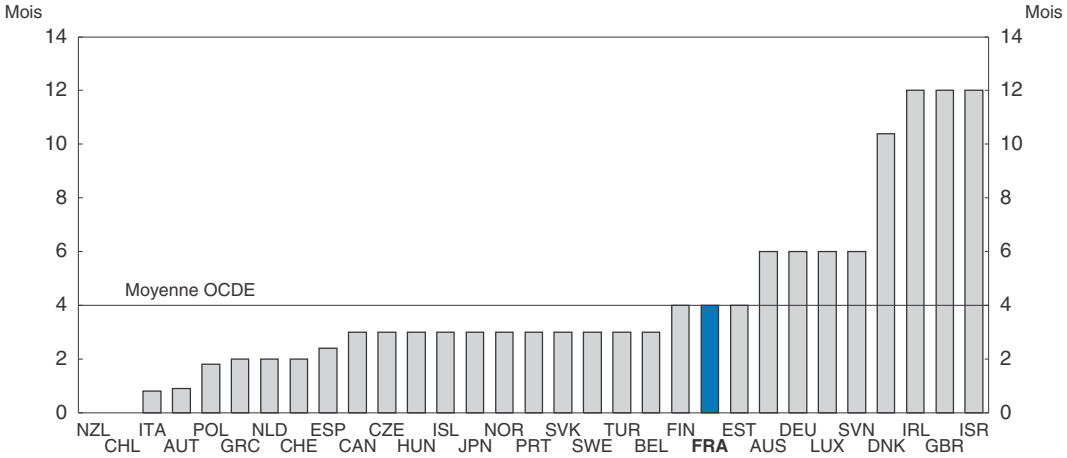
1. Travailleurs indépendants, étudiants et autres inactifs inclus.
2. Sur la même période, d'après l'enquête emploi de l'INSEE, le taux de transition de l'emploi temporaire vers l'emploi permanent au bout d'un an est de 15.8 %, mais cela représente une sous-estimation car 26.6 % des salariés en emploi temporaire ne sont pas observés un an plus tard.

*Source : Base de données longitudinales EU-SILC* et calculs de l'OCDE.

sources donnent toutefois des taux de transition un peu plus élevés : ainsi, à partir de l'enquête emploi, on estime que 8 % des salariés en contrat temporaire se trouvent un trimestre plus tard en contrat permanent (DARES, 2012a). Depuis le début des années 80, les interruptions d'emploi sont aussi devenues plus fréquentes chez les jeunes (Cordelier, 2006). Ces parcours erratiques peuvent conduire à un sous-investissement en capital humain de la part à la fois des employeurs et des jeunes. L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (voir Évaluation et recommandations) prévoit d'exonérer de cotisation patronale d'assurance chômage (soit 4 points) pendant 3 mois toute embauche en CDI d'un jeune de moins de 26 ans.

Cet accord constitue un premier pas important permettant de donner plus de flexibilité aux entreprises (voir Évaluation et recommandations). Pour réduire davantage la dualité, la définition du licenciement économique devrait être élargie, les obligations de reclassement par les entreprises réduites et les procédures de licenciement simplifiées. Concernant le licenciement économique, un des objectifs importants serait de limiter le contrôle du juge sur l'appréciation du motif. En Australie, par exemple, le licenciement économique a une cause réelle et sérieuse dès qu'il fait suite à une suppression de poste qui ne cache pas un motif personnel. Ces assouplissements pourraient être combinés à des cotisations patronales plus élevées pour les contrats temporaires et à une limitation effective pour éviter les abus (comme en Finlande et en Norvège). Enfin, la période d'essai pourrait être allongée pour inciter les employeurs à offrir plus facilement un contrat permanent à un débutant (graphique 2.31) ; au Danemark en particulier, la longueur de la période d'essai fait partie intégrante de la stratégie de « flexicurité » (OCDE, 2009).

Graphique 2.31. **Durée de la période d'essai, 2008**[1]




1. 2009 pour France et Portugal.

*Source :* D. Venn (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 89, Paris.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888932789576*

### *Le niveau du salaire minimum tend à exclure les jeunes peu qualifiés de l'emploi*

Environ 30 % des salariés de moins de 25 ans sont rémunérés sur la base du SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance), contre 11 % pour l'ensemble des salariés (5 % en moyenne dans l'OCDE). Malgré les allègements de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires, le coût du travail au niveau du salaire minimum rapporté au

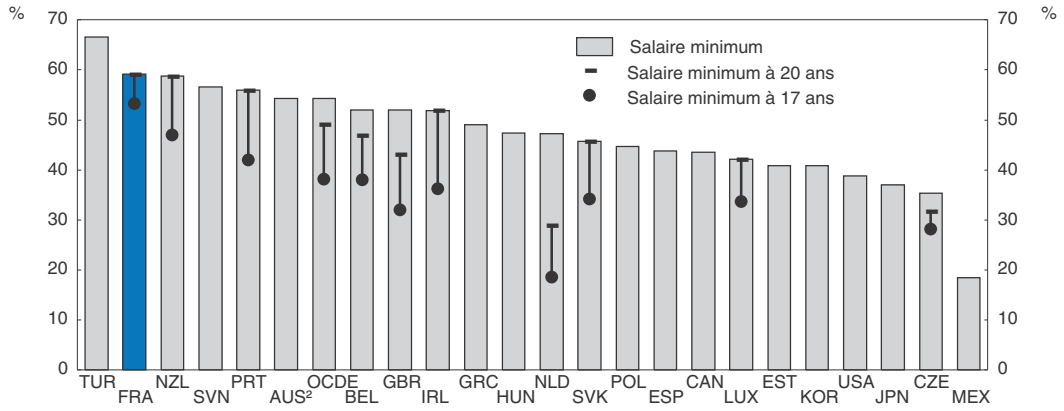
coût du travail au niveau du salaire médian se situe à un niveau relativement élevé, proche de la moyenne des pays de l'OCDE ayant un salaire minimum légal (voir le graphique 2.1 de la partie Évaluation et recommandations). Or, la demande de travail est particulièrement sensible à son coût au niveau du SMIC pour les jeunes et les peu qualifiés. De plus, en raison de ses retombées en termes de temps partiel subi et de chômage notamment pour ces deux catégories de population, le SMIC, même s'il permet de limiter les inégalités salariales des travailleurs à temps plein, est inefficace pour contenir les inégalités de revenus et la pauvreté.

De nombreux pays de l'OCDE ont adopté un salaire minimum réduit pour les jeunes (graphique 2.32). En particulier, l'Australie et les Pays-Bas qui affichent aussi un salaire minimum élevé ont introduit des exemptions d'application larges pour les jeunes. En France, la réglementation n'autorise qu'un abattement de 10 % pour les moins de 17 ans ayant moins de six mois d'expérience et de 20 % pour les moins de 16 ans. Par rapport aux autres pays, les salaires relatifs sont en France élevés pour les jeunes et les seniors, catégories qui connaissent des taux d'emploi déprimés (graphique 2.33). Ainsi, en France plus que dans d'autres pays, les jeunes (peu qualifiés) se trouvent en concurrence avec des adultes expérimentés sans avantage de coûts. Cela favorise aussi le recours inefficace aux stages comme moyen de contourner les contraintes du SMIC. Un salaire minimum plus faible en fonction de l'âge pourrait être envisagé en complément des mesures visant à réduire la dualité (cotisations sociales modulées en fonction de la durée des contrats, extension de la période d'essai des CDI) et l'extension progressive du RSA aux jeunes sous certaines conditions. Des expérimentations pourraient être menées dans des régions touchées à des degrés divers par le chômage des jeunes.

En 2013, le gouvernement va mettre en œuvre les contrats de génération. Ce nouveau dispositif consiste à accorder une aide forfaitaire pour les 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. Le montant de l'aide s'élève à 2 000 EUR par an pour le jeune

Graphique 2.32. **Salaire minimum et âge, 2010**[1]

En pourcentage du salaire médian



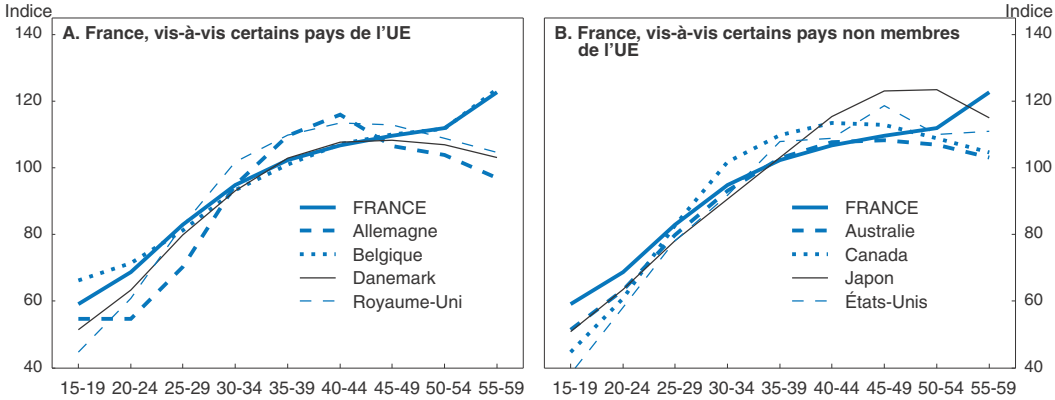

1. Montant brut hors allègements éventuels de cotisations sociales.
2. Les jeunes australiens peuvent bénéficier d'un salaire minimum réduit en fonction des conventions collectives ; à compter de juillet 2012 les autorités australiennes ont introduit un salaire minimum pour les jeunes et les apprentis exclus des conventions collectives, pour un montant de 58 % et 98 % du salaire minimum ordinaire pour les jeunes âgés de 17 et 20 ans, respectivement.

*Source :* OCDE, *Base de données de l'OCDE sur le salaire minimum 2012.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789595

Graphique 2.33. **Distribution des salaires moyens par tranche d'âge, 2009**

Salariés à temps plein, salaire moyen tous âges confondus = 100




*Note :* Ces graphiques doivent être interprétés avec prudence car ils peuvent refléter des effets de composition, par exemple si les moins qualifiés sortent plus précocement du marché du travail en France. S'attachant à corriger les biais d'endogénéité, Aubert et Crépon (2004) ont toutefois montré qu'il y avait en France un décrochage de la productivité par rapport au salaire à partir de 50 ans, même si les estimations peuvent manquer de précision (Aubert, P. et B. Crépon (2004), « Âge salaire et productivité : la productivité des salariés décline-t-elle en fin de carrière ? », *Économie et Statistique*).

*Source :* OCDE, *Base de données sur les salaires et les gains*.

*Note :* pour télécharger les données correspondantes à ce graphique, reportez-vous au graphique 26.

et 2 000 EUR pour le senior). Les entreprises de 300 salariés et plus, qui ne bénéficieront pas de ces aides, devront signer des accords ou mettre en place des plans d'actions sur la gestion des âges visant à favoriser également l'embauche de jeunes en contrats permanents et le maintien en emploi des seniors. D'après le gouvernement, cette mesure répond aussi au défi que constitue la transmission des savoirs et des compétences dans la perspective des départs massifs à la retraite des générations du baby-boom.

Bien que le dispositif d'aide ne vise pas spécifiquement les moins qualifiés, la subvention, parce qu'elle est forfaitaire, est dégressive en pourcentage du salaire. Ce type de mesure est cependant sujet, comme la plupart des subventions à l'embauche dans le secteur marchand, à des effets d'aubaine et de substitution qui peuvent être importants. Ainsi, sur la base d'une mesure similaire, Allègre et al. (2012) estiment que, pour 500 000 contrats conclus, moins de 100 000 emplois permanents nets seraient créés. Le seuil retenu de 300 salariés permettra toutefois de limiter ces pertes en ligne. 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. Il serait cependant préférable de s'attaquer directement aux effets négatifs du mode de formation des salaires pour ces catégories de salariés, ce qui permettrait d'éviter de grever les comptes publics. Les faibles taux d'emploi des jeunes et des seniors ont probablement des causes communes, liées par exemple au mauvais fonctionnement du marché du travail dans son ensemble (graphique 2.4).

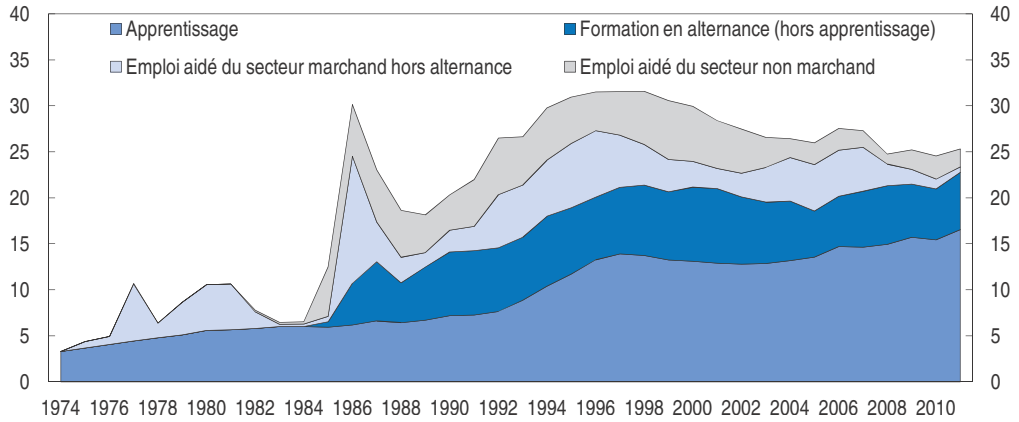
### *Contrats aidés : privilégier l'alternance ciblée sur les moins qualifiés*

Les contrats aidés (y compris contrats d'alternance), fortement subventionnés (à hauteur de 90 % du SMIC dans le secteur non marchand), sont principalement, à hauteur de 70 % environ, à destination des jeunes de moins de 26 ans. Ils représentent environ le quart des emplois occupés par les jeunes, en recul par rapport au pic de près d'un tiers en

1997-98, mais largement au dessus des niveaux de 5 à 10 % qui prévalaient avant leur essor au milieu des années 80 (graphique 2.34). Pour les jeunes n'ayant pas le niveau du baccalauréat, la part des contrats aidés est d'environ 50 % (DARES, 2011). Avec la crise en cours, les réponses apportées par les autorités ont conduit à redresser la part du non-marchand dans les emplois aidés de 4 % en 2008 à 10 % en 2010, et probablement plus de 20 % en 2013. Le gouvernement a en effet créé 80 000 emplois aidés principalement dans le secteur non marchand au cours du second semestre 2012 et entend lancer 100 000 emplois d'avenir en 2013 (et 50 000 en 2014) ciblés sur les moins qualifiés et le secteur non marchand et comprenant un volet de formation, pour un coût budgété d'EUR 2.3 Md en 2013.

Graphique 2.34. **Part des emplois aidés dans l'emploi des jeunes de moins de 26 ans**

En pourcentage



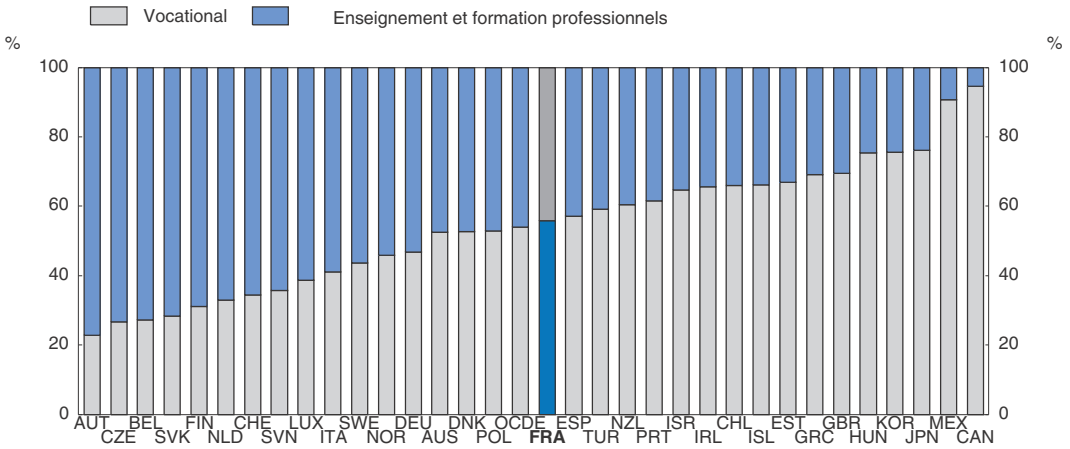

*Source :* DARES, mesures pour l'emploi ; INSEE, Enquêtes emploi.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789614

En France, environ un jeune sur deux du deuxième cycle de l'éducation secondaire suit un programme professionnel, un ratio proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 2.35). L'enseignement professionnel est délivré soit via la voie scolaire soit via l'alternance, comme par exemple en Norvège et aux Pays-Bas. D'autres pays, y compris l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Irlande et la Suisse, ont en revanche fait le choix quasi exclusif de l'apprentissage. Comparativement, l'apprentissage permet souvent une transition plus fluide vers l'emploi, même s'il délivre une qualification plus spécifique qui peut limiter les capacités d'adaptation aux évolutions technologiques (Quintini et al., 2007). Les centres de formation d'apprentis (CFA) sont pour la plupart gérés par les Chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers et de l'artisanat. La Cour des comptes (2008) a relevé que les deux filières de l'enseignement professionnel étaient juxtaposées, sans réelle coordination entre les CFA et l'éducation nationale. En Norvège et aux Pays-Bas, en revanche, une coopération étroite entre les deux voies permet de trouver instantanément une solution scolaire pour les élèves qui n'ont pas trouvé de place d'apprentis dans les entreprises, ce qui joue un rôle contracyclique utile (OCDE, 2009). Il n'existe pas de réelle évaluation du fonctionnement des CFA.

Les études sur les effets des emplois aidés réalisées depuis les années 90 ont permis d'aboutir à un certain consensus (Fougère et al., 2000 ; OCDE, 2008a [encadré 4.1],

Graphique 2.35. **Scolarisation dans l'enseignement secondaire supérieur, 2009**




*Source :* OCDE (2012), Equity and Quality in Education, Éditions OCDE.

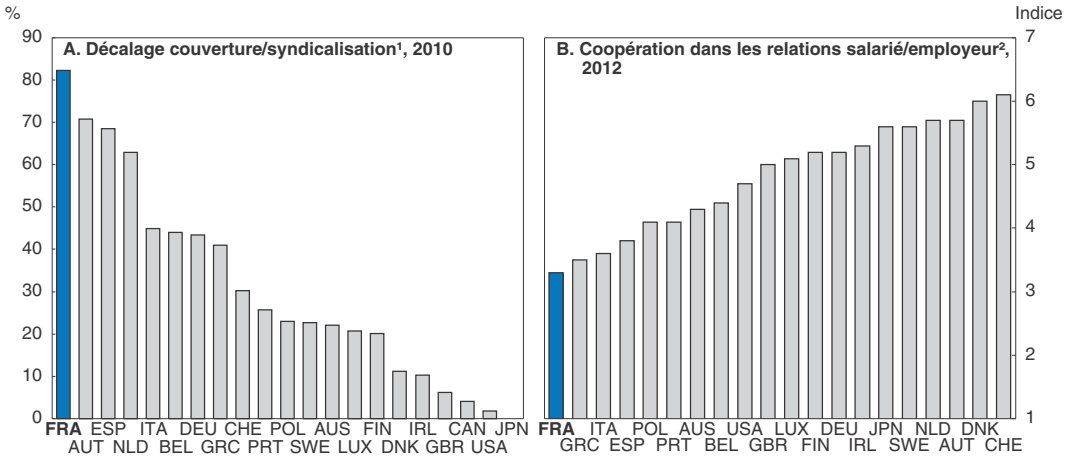
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789633

Aeberhardt et al., 2011). Premièrement, les aides à l'emploi non marchand peuvent fournir une réponse contracyclique rapide, mais n'engendrent pas d'effet durable en termes d'insertion dans l'emploi. Deuxièmement, un fort contenu en formation favorise l'insertion professionnelle ; c'est le cas des contrats en alternance. Troisièmement, relativement à la formation professionnelle par voie scolaire uniquement, l'apprentissage procure, toutes choses égales par ailleurs, un avantage en termes d'insertion dans l'emploi de 7 points de pourcentage environ à moyen terme, et des salaires légèrement plus élevés (Abriac et al., 2009). De ce point de vue, la croissance tendancielle de la part de l'alternance dans ces dispositifs d'aide est bienvenue.

Malgré des aides substantielles, de nombreux jeunes ne trouvent pas d'entreprises pour leur contrat d'alternance et de nombreux autres abandonnent leur formation d'apprentissage. Une façon d'améliorer à la fois les incitations à se former et l'attractivité du dispositif pour les entreprises consisterait à soumettre une partie non négligeable de la rémunération à la validation des résultats de l'apprenti. Au-delà de son organisation institutionnelle difficilement reproductible, une des clés de la réussite de l'apprentissage en Allemagne provient de la qualité du dialogue social (Quintini et al., 2007), notamment sur la flexibilité du dispositif. Un dialogue social constructif contribuerait à atteindre un meilleur équilibre global en France bien au-delà des seules questions d'apprentissage (Cahuc et Zylberbeg, 2009 ; OCDE, 2011) (graphique 2.36).

De plus, l'apprentissage s'est développé en France en proposant des contrats à des apprentis ayant des niveaux d'éducation de plus en plus élevés (Abriac et al., 2009), ce qui tend à laisser de côté les jeunes qui éprouvent le plus de difficultés à s'insérer dans l'emploi. Alors que le nombre d'apprentis a presque doublé en vingt ans, celui des moins qualifiés est resté stable (graphique 2.37). Or, les effets d'aubaine sont très importants dans le secteur marchand lorsque les dispositifs ne sont pas ciblés sur ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi (Martin et Grubb, 2001). Il importe donc d'éviter que les contrats d'alternance ne soient utilisés simplement pour les avantages de coût du travail qu'ils procurent et de différencier nettement les aides en fonction du niveau de qualification. De plus, pour les lycéens professionnels, l'apprentissage qui en est en principe un substitut

Graphique 2.36. **Le dialogue social ne semble pas être de bonne qualité**

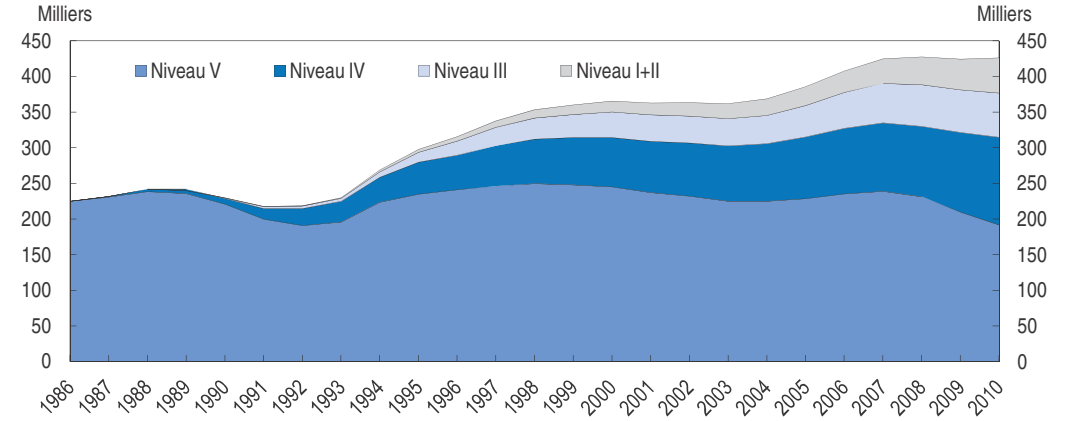



1. Différence arithmétique entre le taux de couverture des accords collectifs et le taux de syndicalisation.
2. Indice variant selon une échelle de 1 à 7 à partir d'une question posée à 14 000 chefs d'entreprise (129 pour la France), le niveau le plus élevé indiquant le maximum de coopération possible.

*Source :* OCDE, *Objectif croissance 2012* ; World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2012-13*.

*Note :* pour télécharger les données correspondantes à ce graphique, reportez-vous au graphique 23.

Graphique 2.37. **Nombre d'apprentis en fin d'année selon le niveau de diplôme**[1]




1. Certificat d'aptitude professionnelle (CAP), brevet d'études professionnelles (BEP) et mention complémentaire (MC) pour le niveau V ; brevet professionnel (BP), baccalauréat professionnel (Bac pro) et mention complémentaire (MC) pour le niveau IV ; brevet de technicien supérieur (BTS), diplôme universitaire de technologie (DUT) pour le niveau III ; licence, maîtrise pour le niveau II ; diplôme d'ingénieur, diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS), master pour le niveau I.

*Source :* Ministère de l'Éducation nationale, DEPP.

*Note :* pour télécharger les données correspondantes à ce graphique, reportez-vous au graphique 29.

tend à devenir un complément de formation qualifiante : cette réplication allonge les parcours et est inefficiente et coûteuse pour les finances publiques.

### *Lutter contre les discriminations ethniques à l'embauche*

La part des enfants d'immigrés parmi les jeunes de 20-29 ans est plutôt faible en France en comparaison des autres pays de l'OCDE, notamment en raison de flux limités de jeunes immigrés (tableau 2.4). Les écarts de taux de chômage entre les enfants d'immigrés et les enfants d'autochtones sont élevés, comme dans la plupart des pays européens à

Tableau 2.4. **Part des enfants d'immigrés dans la population de 20-29 ans et non scolarisés, sélection de pays de l'OCDE, autour de 2007**

En pourcentage

| | FRA | AUS | AUT | BEL | CAN[1] | DNK | DEU | LUX | NLD | NZL[1] | NOR | SWE | CHE | GBR | USA | OCDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Enfants d'immigrés nés dans le pays (%) | 5.8 | 10.7 | 5.0 | 7.1 | 9.7 | 2.3 | 4.8 | 21.6 | 5.0 | - | 1.7 | 5.1 | 9.6 | 12.2 | 6.5 | **7.4** |
| *Part provenant de : hors OCDE/TUR/MEX* | *66* | - | *94* | *68* | *48* | *87* | *89* | *0* | *92* | - | *90* | *45* | *32* | *48* | *91* | ***65*** |
| Jeunes immigrants | 3.4 | - | 9.2 | 5.2 | 8.9 | - | 10.0 | 18.8 | 6.3 | 9.3 | 4.9 | 8.8 | 17.0 | 4.7 | 9.7 | **8.9** |
| *Part provenant de : hors OCDE/TUR/MEX* | *87* | - | *86* | *62* | *76* | - | *84* | *2* | *83* | *6* | *92* | *84* | *75* | *70* | *94* | ***69*** |
| Ensemble des enfants d'immigrés | 9.2 | - | 14.1 | 12.3 | 18.6 | - | 14.8 | 40.4 | 11.3 | - | 6.6 | 13.9 | 26.6 | 16.9 | 16.2 | **16.3** |
| Pour mémoire[2] | 12 | 28 | 17 | 11 | 22 | 9 | 15 | 42 | 13 | 24 | 9 | 16 | 27 | 14 | 16 | **18** |

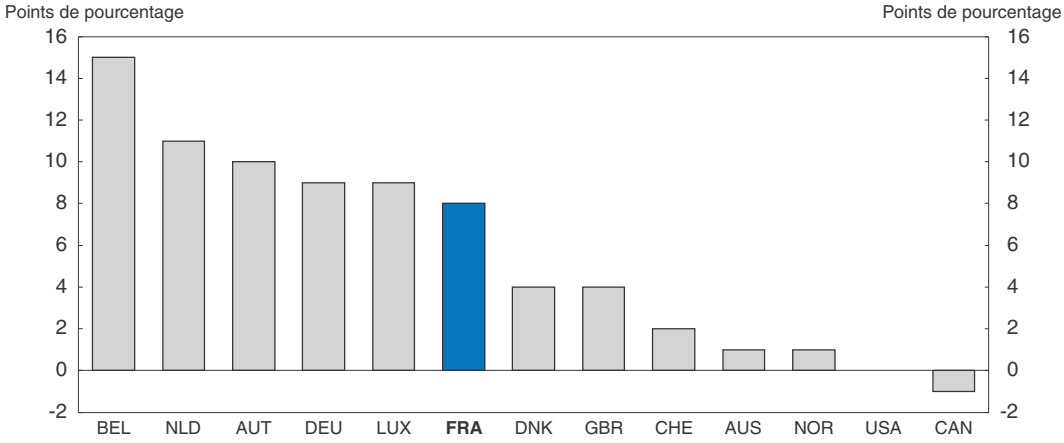
1. Les données pour le Canada se réfèrent au recensement de 2006 ; pour la Nouvelle-Zélande les données se réfèrent au pourcentage de la population active née à l'étranger et sont issues du recensement de 2006.
2. Part des personnes nées à l'étranger dans la population totale âgée de 15 à 64 ans (2008, en %)

*Source :* OCDE (2010), *Equal Opportunities? The Labour Market Performance of Children of Immigrants*, Éditions OCDE, Paris.

l'exception du Royaume-Uni et de la Suisse, mais ils sont moins prononcés qu'en Belgique et aux Pays-Bas (graphique 2.38).

Il est désormais bien établi qu'en France la population d'origine étrangère est victime de fortes discriminations de la part des employeurs et que les jeunes sont particulièrement touchés (Cédiey et Foroni, 2007 et 2008 ; OCDE, 2008a et 2008b). Les écarts de niveau d'éducation entre enfants d'immigrés et d'autochtones expliquent moins du tiers des différences de taux d'emploi pour les 20-29 ans en France (OCDE, 2010). Sur l'ensemble de la population, les caractéristiques individuelles n'expliquent que 4 des 18 points de pourcentage d'écarts des taux d'emploi entre les Français ayant au moins un parent immigré du Maghreb et ceux dont les deux parents sont français de naissance (Aeberhardt et al., 2010a). En revanche, elles expliquent totalement les écarts de salaires (13 %). L'essentiel des différences de traitement pénalisant des jeunes d'origine maghrébine ou noire africaine se manifeste avant même qu'ils n'aient été reçus en

Graphique 2.38. **Écart entre le taux de chômage des enfants d'immigrés et celui des enfants d'autochtones âgés entre 20 et 29 ans, 2007**




*Source :* OCDE (2010), *Equal Opportunities? The Labour Market Performance of Children of Immigrants*, Éditions OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932789652

entretien par l'employeur, les enfants d'immigrés originaires d'Afrique devant postuler trois à quinze fois plus qu'un candidat français ayant le même profil pour obtenir un entretien (OCDE, 2008b).

Lutter contre cette discrimination n'est pas aisé. La France a déjà mis en place de nombreuses mesures (OCDE, 2008b). Le programme le plus rentable dans les pays de l'OCDE est probablement le parrainage, qui fait appel à des bénévoles connaissant bien le monde de l'entreprise ou de l'administration et permet aux jeunes issus de l'immigration de tisser des liens avec les entreprises (OCDE, 2008b). Mais il convient aussi de lutter directement contre les comportements ouvertement discriminatoires. Enfin, les administrations publiques pourraient privilégier à qualification équivalente les enfants d'immigrés de nationalité française qui sont largement sous-représentés dans le secteur public (OCDE, 2009).

### *Mieux coordonner l'accompagnement des jeunes*

En France, les missions locales ont pour fonction principale l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Elles sont désormais partie intégrante du service public de l'emploi (SPE), mais leur financement fait intervenir de multiples acteurs. Y contribuent l'État (40 %), les collectivités territoriales (46 %, régions pour la formation, départements pour l'action sociale, communes et intercommunalités pour les maisons de l'emploi), l'Union européenne (7 %) et d'autres acteurs (7 %, dont Pôle emploi). Le fait d'avoir une institution se focalisant sur l'insertion des jeunes est a priori un atout. Mais de nombreux défauts de coordination minent la cohérence et l'efficacité du système.

Depuis 1977, plus de 80 dispositifs de la politique de l'emploi ont été mis en œuvre en direction des jeunes (Sylla, 2008). La Cour des comptes (2012b) relate l'anecdote d'un délégué du préfet recensant au moins 21 dispositifs de recherche d'emploi dans une commune de la région Rhône-Alpes. Avec l'implication d'une myriade d'acteurs, il en résulte une grande complexité dans la gestion administrative de la politique d'insertion et une absence de lisibilité pour les jeunes et les entreprises (OCDE, 2009). Ces problèmes de coordination renvoient plus généralement à une absence de politique intégrée de l'insertion des jeunes.

Les intervenants, mal coordonnés, agissent en partie sur les mêmes périmètres. Ils sont parfois pilotés à des niveaux territoriaux différents, rencontrent des problèmes d'échange de données (souvent pour des questions d'incompatibilité des systèmes informatiques, mais parfois aussi pour des questions de protection de données individuelles) y compris entre missions locales limitrophes de départements différents, voire se trouvent en concurrence. Pour les missions locales par exemple, l'obstacle à la transmission de données est avant tout juridique car chaque mission locale est une entité propre, d'où l'avantage que procurerait leur rassemblement au sein d'une même structure. Point important, le partage des compétences et le processus de cotraitance entre Pôle emploi et les missions locales sont flous et manquent de fluidité. De même, les CFA sont souvent mal connectés au « réseau » des missions locales marqué par une forte hétérogénéité dans le fonctionnement de ses 468 structures.

Ces défauts de coordination engendrent des pertes d'efficacité probablement considérables. La Cour des comptes et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ont en outre relevé les lacunes des missions locales en matière de gestion budgétaire et comptable : mesurer leur performance n'est pas possible compte tenu de la

complexité de leur dispositif de financement et de la non-application d'une approche budgétaire conforme à la LOLF (Cour des comptes, 2007). Alors que les régions jouent un rôle croissant pour l'apprentissage, les missions locales sont présidées par des élus à un niveau local plus fin. Faire remonter leur pilotage au niveau régional (tout en préservant leur implication sur les bassins d'emploi locaux) engendrerait des économies d'échelle et faciliterait la coordination. Depuis 2008, son financement a été rénové en conformité avec les exigences budgétaires issues de la LOLF par le biais de conventions pluriannuelles d'objectifs.

### *Intervenir dès le décrochage*

L'insertion des jeunes qui sortent du système scolaire en étant peu ou pas diplômés est une tâche difficile à laquelle se trouve confrontée la plupart des pays de l'OCDE, même si les pays du nord de l'Europe, le Luxembourg, la Suisse, la Slovénie, l'Autriche et l'Australie affichent de relativement bonnes performances dans ce domaine (voir graphique 2.1). Intervenir après la formation scolaire est très coûteux et les retombées sont souvent décevantes d'où l'importance de lutter en amont contre le décrochage scolaire (cf. supra). S'il n'y a pas de recette miracle, l'analyse des politiques menées dans ce domaine au cours des dernières décennies (Quintini et al., 2007) permet de dégager les modes d'action qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité et sur lesquels les moyens doivent être concentrés.

Le défi est d'éviter de perdre le contact avec le monde du travail lorsque l'on a fini ses études. Il est essentiel d'identifier les situations de décrochage et d'intervenir rapidement car corriger la trajectoire devient très compliqué lorsque le décrochage s'installe (Quintini et al., 2007). Le meilleur rapport coût-efficacité est obtenu en privilégiant les aides à la recherche d'emploi basées sur le respect d'obligations réciproques. Les formations, généralement moins efficaces pour les « décrocheurs », doivent être, autant que possible, individualisées et calibrées sur les besoins du marché du travail ; à ce titre, l'implication des partenaires sociaux peut être bénéfique (Quintini et al., 2007). De nombreux pays ont mis en place des programmes qui leur permettent d'agir à un stade de chômage précoce, notamment l'Australie, le Danemark et le Royaume-Uni. Par exemple, au Danemark, pays pionnier dans la stratégie d'activation des jeunes depuis le milieu des années 90, une partie de la garantie de ressources octroyée est conditionnée à la participation des jeunes à des mesures actives (OCDE, 2009). L'extension du RSA telle que proposée dans ce chapitre peut favoriser la mise en place de ces stratégies d'activation. D'une manière générale, le SPE doit être plus résolument tourné vers une approche d'activation et de respect des engagements réciproques (voir évaluation et recommandations et chapitre 1), dont l'Australie fournit un bon exemple (OCDE, 2009).

La coordination entre le SPE et la mission générale d'insertion (MGI) de l'éducation nationale est un élément-clé pour repérer rapidement les jeunes qui risquent de perdre pied avec la formation et le marché du travail. Mais l'articulation entre le système éducatif et le SPE (notamment les missions locales) est défaillante, notamment en termes d'échange d'informations et de mise en contact dès la fin de la scolarité (CERC, 2008) : la MGI semble peu efficace, ne prenant en charge qu'à peine la moitié des sortants sans diplôme alors qu'environ la moitié des jeunes en contact avec les missions locales sont accueillis pour la première fois plus d'un an après la sortie du système scolaire et un sur cinq plus de trois ans après (Bonnevialle, 2008a-b). Les Pays-Bas, la Norvège et le Royaume-Uni ont récemment renforcé la coordination entre le SPE et les services éducatifs

afin de détecter plus rapidement les jeunes sortant prématurément du système scolaire et leur proposer une solution (OCDE, 2011a).

Des plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs sont mises en œuvre progressivement depuis 2011. Elles visent à apporter une réponse personnalisée et rapide à chaque jeune de plus de 16 ans sans diplôme ni solution, et leur offrir une seconde chance. Ces plates-formes bénéficient d'un système d'information unique permettant aux établissements scolaires, CFA, missions locales et collectivités territoriales de mieux repérer les jeunes en grande difficulté et sont susceptibles d'améliorer sensiblement la coordination entre les différents acteurs. Un exemple de bonne pratique peut aussi être fourni par la Commission sur le chômage des jeunes aux Pays-Bas qui a réuni entre 2004 et 2007 des représentants du patronat, des syndicats et du secteur de l'éducation et insufflé des initiatives permettant d'améliorer la coordination entre les différentes parties prenantes et le repérage de jeunes en train de décrocher (OCDE, 2008a).

### *Les écoles de la deuxième chance semblent obtenir des résultats prometteurs qu'il faudrait évaluer*

Les principaux dispositifs d'accompagnement des jeunes comprennent le « contrat d'insertion dans la vie sociale » (CIVIS) et les formations « deuxième chance » qui accompagnent des jeunes en grande difficulté d'insertion. Le CIVIS, créé en 2005, est ciblé sur les jeunes qui ont un niveau d'éducation inférieur à Bac+2. Le contrat d'autonomie, qui a pris fin en 2012, avait été mis en place avec la dynamique *Espoir banlieues* en 2008 pour faciliter l'accès à l'emploi de 60 000 jeunes résidant dans des quartiers défavorisés (soit environ le tiers des NEET de 15-24 ans résidant en ZUS).

Deux dispositifs de deuxième chance sont destinés aux jeunes « décrocheurs » ayant moins de 26 ans, sans diplôme ni qualification professionnelle : les Écoles de la deuxième chance (E2C) et l'EPIDE, dit dispositif « Défense deuxième chance ». Ils offrent une remise à niveau sur les fondamentaux scolaires, notamment en lecture, écriture et calcul, et accompagnent les jeunes dans la construction de leur projet personnel et professionnel. Le premier insiste sur le développement de l'autonomie et de la confiance en soi et dispense un parcours individualisé en alternance et en groupes restreints ; le second s'adresse aux jeunes en voie de marginalisation et leur permet de recevoir une formation comportementale, générale et professionnelle délivrée dans des centres très encadrés fonctionnant en internat. Ces dispositifs présentent des analogies avec *Job Corps* aux États-Unis, programme coûteux mais ayant une forte rentabilité sociale (OCDE, 2009).

Produit d'une initiative européenne adoptée en 1995 et fondées sur une pédagogie différente des schémas scolaires classiques, les E2C sont créées à l'initiative des collectivités territoriales et des acteurs de l'insertion professionnelle. L'engagement des entreprises dans le dispositif permet d'intégrer la réalité locale du marché du travail. La multiplication des E2C a été l'une des principales mesures du plan d'urgence du gouvernement en 2009 visant à combattre le chômage des jeunes. En 2012, le réseau comptait une centaine de sites dans près de la moitié des départements (contre le quart en 2008) et a accueilli environ 12 000 stagiaires. Le coût moyen du parcours d'un jeune dans une E2C, d'une durée de sept mois en moyenne, est d'environ EUR 6 000. Même si les E2C obtiennent des résultats prometteurs en termes d'insertion, l'efficacité réelle de ces programmes n'a jamais vraiment été évaluée, ce qui en limite le développement (Cahuc et al., 2011). Une évaluation est en cours au ministère du Travail et sera publiée en 2013. Les EPIDE sont composés de 20 établissements et offrent 2 300 places pour des jeunes recevant une formation

comportementale, générale et professionnelle (stages en entreprises) en internat pour un budget annuel d'EUR 84 millions, soit environ EUR 39 000 par place.

Une enveloppe budgétaire d'EUR 419 millions a été consacrée par l'État en 2012 à la mise en œuvre de l'accompagnement (allocation CIVIS, le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes, E2C, EPIDE et contrat d'autonomie). Signe d'une mauvaise allocation des ressources, cela représente en pourcentage du PIB (0.02 %) environ le sixième des dépenses publiques annuelles moyennes engagées depuis environ quarante ans dans les contrats aidés hors alternance, dont l'efficacité est très faible.

## Territorialisation des problèmes qui touchent les jeunes

### *La concentration spatiale des difficultés*

Les difficultés auxquelles la jeunesse française est confrontée ont une dimension territoriale marquée. Environ 7 % de la population française vit dans les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) qui sont formellement « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». Les habitants des ZUS sont plus jeunes en moyenne que dans les unités urbaines environnantes : près d'un habitant sur trois a moins de 20 ans contre un sur quatre dans leurs agglomérations et dans l'ensemble de la population (Onzus, 2011). Or, ces territoires concentrent les difficultés socio-économiques : le niveau de vie moyen est nettement plus faible que celui de leurs agglomérations (d'environ 45 %), le taux de pauvreté est 2.5 à 3 fois plus élevé, la population est moins diplômée, le chômage deux fois plus prégnant, les logements de moins bonne qualité, l'insécurité plus forte, etc. (Onzus, 2011). La pauvreté touche particulièrement les jeunes de ces quartiers et le taux de chômage des 15-24 ans y est supérieur à 40 %. Au total, environ un jeune chômeur (ou NEET) sur sept de 15 à 24 ans réside en ZUS. Ces conditions d'extrême précarité sont lancinantes depuis plusieurs décennies.

Les mécanismes spatiaux de l'exclusion dans les banlieues françaises peuvent provenir d'effets négatifs de ségrégation sociale (acquisition du capital humain, réseaux permettant d'accéder à l'emploi, stigmatisation des quartiers et discrimination de la part de certains employeurs), de l'enclavement (mauvais appariement spatial ou « spatial mismatch ») (Gobillon et Selod, 2007) augmentant le chômage frictionnel, et d'un mauvais accompagnement dans l'emploi. Les principaux enseignements suivants peuvent être tirés des analyses menées sur cette question :

- au-delà des caractéristiques individuelles, les effets de voisinage semblent contribuer à l'échec scolaire (Goux et Maurin, 2007) ;
- le niveau d'éducation et le contexte familial restent les éléments déterminants de l'accès à l'emploi et du niveau de salaire ;
- lorsque l'on contrôle finement par les caractéristiques individuelles observées, le fait de résider en ZUS est négativement associée à la probabilité d'accéder à l'emploi (Aeberhardt et al., 2010a et 2010b ; Couppié et Gasquet, 2011) ;
- conditionnellement à l'accès à l'emploi, résider en ZUS n'affecte ni la structure des emplois occupés ni les salaires (Couppié et al., 2010) : une fois en emploi il y aurait très peu d'externalité de voisinage et de discrimination ;
- les choix résidentiels étant endogènes, les variables de localisation dans les estimations économétriques captent en fait des caractéristiques inobservées et l'effet obtenu en

général n'est pas causal ; « c'est en matière de santé mentale et de propension à la criminalité que l'environnement résidentielle [aurait] l'influence la plus importante sur les individus » (Oreopoulos, 2008, pour une synthèse) ;

- des expérimentations basées sur des réaffectations résidentielles aléatoires montrent que déplacer des individus hors d'un contexte résidentiel ségrégué ne modifie pas leurs trajectoires de niveau d'éducation, d'emploi ou de salaire (Oreopoulos, 2008) ;
- les expériences consistant à subventionner l'activité dans certaines ZUS en France (416 Zones de redynamisation urbaine et 100 Zones franches urbaines) sont peu convaincantes : mauvais ciblage sur les populations locales, effets d'aubaine massifs, faible impact (OCDE, 2008a).

La recherche doit encore progresser dans ce domaine pour affermir le diagnostic et guider les choix de politique économique. On peut néanmoins dégager quelques implications de ces résultats. Les priorités consistent à renforcer dans ces territoires le système éducatif (cf. supra) et l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, et de s'assurer que la qualité des conditions de logement et des moyens de transport n'entrave pas l'accès à l'emploi.

### *La politique de zonage manque de cohérence*

La politique interministérielle de la ville mise en œuvre depuis les années 80 vise à casser la dynamique de dévalorisation de certains territoires urbains. Les questions globales liées à la politique de la ville et à son efficacité dépassent largement le cadre de ce chapitre. Le constat est cependant sans appel : elle n'a pas permis de réduire les difficultés de ces quartiers. Il n'est pas prouvé que le fait de cibler les politiques sociales sur des territoires plutôt que directement sur les personnes soit efficace (OCDE, 2007c). Les moyens déployés sur les territoires-cibles se heurtent souvent à d'épineux problèmes de coordination qui en grèvent l'efficacité et engendrent des effets de stigmatisation. De fait, la population des ZUS baisse d'environ 0.5 % par an en moyenne depuis 1990, les moins favorisés tendent à rester (OCDE, 2007c), accentuant ainsi les problèmes existants.

La politique de la ville repose sur une géographie prioritaire définie en zonages qui se sont juxtaposés sans cohérence et diluent l'intervention publique (OCDE, 2007c). Comme souvent en France, la répartition des responsabilités entre collectivités territoriales est éclatée et l'intercommunalité joue un rôle limité (Cour des comptes, 2012b). Depuis 2006, la politique de la ville s'étend sur 2 493 quartiers prioritaires (Contrats urbains de cohésion sociale ou CUCS) qui couvrent environ 12 % de la population française (environ 7.7 millions d'habitants) ; 1 752 sont hors ZUS. Réciproquement, des 751 ZUS (4.4 millions d'habitants), 10 ne font pas partie de ce périmètre. Les quartiers de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui reçoit une part importante des crédits de la politique de la ville sont au nombre de 542 dont 112 hors ZUS. En ce qui concerne l'éducation prioritaire, 40 % des ECLAIR et 75 % des RRS sont hors ZUS. Parallèlement, environ 40 % des collèges situés en ZUS ne sont pas classés en éducation prioritaire. La géographie prioritaire devait être mise à plat en 2010 mais la réforme a été repoussée en 2014. Il est souhaitable qu'elle soit menée le plus rapidement possible. Au-delà la question se pose de l'intérêt de maintenir un zonage trop strict quartier par quartier plutôt que d'allouer des ressources sur la base de critères précis (taux de chômage, part des jeunes sans qualification professionnelle, part des bénéficiaires de minima sociaux, etc.) et de laisser plus de souplesse aux préfets et aux élus locaux (voir Hamel et André, 2009).

### *Pas de discrimination positive dans l'accompagnement vers l'emploi dans les quartiers défavorisés*

En ce qui concerne l'accompagnement vers l'emploi dans les quartiers en difficulté, les problèmes de coordination relevés précédemment se manifestent avec la même acuité. Avant la mise en œuvre des emplois d'avenir, la principale mesure ciblée sur les ZUS a consisté en la création des contrats d'autonomie lancés en 2008 (cf. supra) avec la dynamique *Espoir banlieues*. Hormis cette action, il est difficile d'estimer, compte tenu des données très disparates, dans quelle mesure la politique de l'emploi cible les quartiers prioritaires. IGAS (2010) et Cour des comptes (2012b) considèrent que les moyens ne sont pas à la hauteur des enjeux. Pis, Pôle emploi rencontrerait des difficultés à allouer du personnel dans ces territoires, ce qui entraîne un suivi insuffisant des demandeurs d'emplois. OCDE (2008b) relève que les jeunes des ZUS rencontrent des difficultés dans l'accès au SPE. Environ 17 % des crédits des politiques de l'emploi et 10 % des contrats aidés seraient à destination des ZUS (Cour des comptes, 2012b). Dans la mesure où environ 14 % des chômeurs et 14 % des NEET de 15-24 ans résident en ZUS, il est difficile de conclure dans le sens d'un sous-investissement des ZUS par les politiques de l'emploi ; en revanche il n'y aurait pas réellement de mesures de discrimination positive dans ce domaine.

Encadré 2.1. **Recommandations pour améliorer la situation des jeunes**

**Concentrer les moyens de l'éducation sur l'école primaire et les milieux défavorisés**

- Réallouer substantiellement les dépenses d'éducation du secondaire vers le primaire d'une façon budgétairement neutre. Dégager des économies d'échelle en accélérant le regroupement des petites écoles.
- Consacrer le surcroît de dépenses publiques allouées à l'éducation à rendre l'éducation prioritaire réellement prioritaire. Utiliser ces moyens pour développer les compétences spécifiques aux besoins des réseaux de l'éducation prioritaire et y attirer des enseignants expérimentés. Approfondir dans ces écoles l'autonomie en matière de recrutement et le soutien individualisé aux élèves, et impliquer davantage les parents.
- Développer l'autonomie des écoles primaires et de leurs directeurs au moins au niveau du secondaire en les transformant en établissements publics d'enseignement primaire et en dotant les directeurs de responsabilités hiérarchiques nettes.
- Améliorer la formation des enseignants en mettant l'accent sur les pratiques pédagogiques et en combinant davantage formations académique et professionnelle en alternance. Rationaliser les coûts non salariaux pour pouvoir augmenter la rémunération des enseignants.
- Réduire drastiquement et rapidement le recours au redoublement et mettre en œuvre une meilleure individualisation de l'enseignement afin de prévenir le décrochage scolaire.
- Réformer les fonctions et mieux contrôler l'activité des conseillers d'orientation-psychologues. Séparer nettement les fonctions d'orientation des fonctions psychosociales et approfondir les fonctions spécifiques d'orientation en développant les liens avec les entreprises. Impliquer davantage les enseignants dans l'orientation des élèves via une formation adaptée. Introduire une première année de tronc commun dans le deuxième cycle des voies technologique et professionnelle. Fournir via le service public d'orientation une information détaillée sur les débouchés des formations proposées par les établissements de l'enseignement supérieur.

Encadré 2.1. **Recommandations pour améliorer la situation des jeunes** *(suite)*

**Améliorer l'équité et l'efficacité de l'enseignement supérieur**

- Réduire la segmentation de l'éducation supérieure en rééquilibrant le financement public des différents établissements en faveur des universités de façon neutre budgétairement. Développer les formations qualifiantes en licence.
- Amplifier l'autonomie des universités en matière de gestion financière, de ressources humaines et d'enseignement (y compris la sélection des étudiants). Conditionner une partie de l'allocation des ressources à la fusion entre établissements et au renforcement du rôle effectif des pôles de recherche et d'enseignement supérieur. Augmenter les droits d'inscription et mettre en place un système de prêts étudiants à remboursement subordonné aux revenus futurs.

**Développer l'autonomie des jeunes et augmenter l'emploi des jeunes**

- Faciliter l'accès des jeunes au logement social en élargissant l'offre de petits logements et en améliorant le ciblage sur les bas revenus. Développer les logements étudiants.
- Étendre le RSA aux jeunes adultes ayant terminé leurs études selon un barème progressif en fonction de l'âge, à la condition expresse de mettre en œuvre une stratégie d'activation efficace comprenant une formation ou des démarches actives de recherche d'emploi. Supprimer parallèlement dans la législation les bornes d'âges supérieures à 18 ans. Éliminer en particulier le rattachement au foyer fiscal des enfants majeurs ainsi que les prestations familiales auxquelles il donne droit et augmenter si besoin les bourses sous conditions de ressources pour les étudiants. Utiliser le même barème (relatif) que pour le RSA pour indexer le salaire minimum en fonction de l'âge.
- Réduire le salaire minimum relativement au salaire moyen et réduire la dualité du marché du travail (Évaluation et recommandations, encadré 5).
- Continuer d'axer les contrats aidés sur l'alternance dont les subventions doivent être recentrées sur les peu qualifiés. Mieux coordonner voire rapprocher les deux voies – scolaire et alternance – de l'enseignement professionnel. Évaluer la performance des centres de formations des apprentis. Limiter strictement le recours aux contrats aidés hors alternance à la politique contracyclique d'urgence.
- Améliorer la coordination entre les nombreux acteurs de l'insertion professionnelle, notamment pour prendre en charge les décrocheurs à un stade précoce en concentrant les moyens sur les stratégies d'activation (qui seront facilitées par la mise en place d'un vrai RSA jeunes). Rationaliser l'accompagnement des jeunes vers l'emploi en limitant le nombre de dispositifs, en faisant remonter au niveau régional le pilotage des missions locales et en créant des structures régionales comprenant les différents acteurs (missions locales, mission générale d'insertion de l'éducation nationale, centres d'information et d'orientation, etc.).
- Envisager d'étendre le dispositif des Écoles de la deuxième chance en fonction des résultats de l'évaluation gouvernementale en cours.

**Rationaliser les politiques de zonage**

- Mettre à plat la géographie prioritaire en rendant le(s) zonage(s) de la politique de la ville plus lisible(s) et en assurant sa cohérence avec celui de l'éducation prioritaire. Une réforme plus radicale visant à éviter les effets de stigmatisation liés au zonage pourrait consister à remplacer les politiques axées directement sur les territoires par des politiques d'allocations de ressources basées sur les caractéristiques des individus composant les populations ciblées (éducation, logement, transport, accompagnement vers l'emploi, etc.).

## Notes

1. Selon les estimations de l'OCDE, le taux de chômage structurel (NAIRU) pour l'ensemble de la population active représente environ 90 % du taux de chômage total, et le ratio du taux de chômage des jeunes rapporté au taux de chômage total a été relativement stable depuis le milieu des années 2000.
2. Depuis le milieu des années 90, le revenu moyen des 18-25 ans est 14 % plus faible que le revenu moyen de l'ensemble de la population.
3. En faisant l'hypothèse qu'environ 120 000 enfants supplémentaires de 2 ans devraient être scolarisés dans les zones d'éducation prioritaire, cela suppose de créer environ 6 000 postes, soit un coût brut de l'ordre d'EUR 500 millions. Il faut retrancher de ce montant le coût public des dispositifs de garde actuels pour ces enfants.
4. Le coût actuel moyen par écolier est de l'ordre de 6000 euros et le surcoût actuel pour l'éducation prioritaire est estimé à 10 %. Chaque cohorte comprend environ 800 000 écoliers soit une population de 3.2 millions âgée de 4/5 à 7/8 ans. Le coût supplémentaire s'élève donc à (12 000 – 6000 * 1.10) * 3 200 000 * 15 % = EUR 2.6 milliards.
5. En année pleine en 2017 d'après le chiffrage du programme présidentiel de François Hollande.
6. *www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4033.asp*.
7. Les 78 000 étudiants des CPGE bénéficient d'un avantage moyen par rapport aux étudiants en université d'environ EUR 5 000, soit une enveloppe supplémentaire d'EUR 390 millions, 240 000 étudiants sont inscrits en STS et disposent de ressources supplémentaires d'EUR 3 600 par an en moyenne, soit une enveloppe d'EUR 860 millions.

## Bibliographie


Abriac, D., R. Rathelot et R. Sanchez (2009), « L'apprentissage, entre formation et insertion professionnelles », *Formations et Emploi*, Insee.

Aeberhardt, R., D. Fougère, J. Pouget et R. Rathelot (2010a), « L'emploi et les salaires des enfants d'immigrés », *Économie et Statistique*, n° 433-434, 31-46.

Aeberhardt, R., E. Coudin et R. Rathelot (2010b), « Les écarts de taux d'emploi selon l'origine des parents : comment varient-ils avec l'âge et le diplôme », *Insee, Portrait social*.

Aeberhardt, R., L. Crusoon et P. Pommier (2011), « Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner », INSEE, *Portrait social*.

Aghion, P. (2011), « L'excellence universitaire et l'insertion professionnelle », *Rapport au ministre de l'Enseignement supérieur Valérie Pécresse*.

Allègre, G., M. Cochard et M. Plane (2012), « Quels effets du « contrat de génération » sur l'emploi et les finances publiques », Évaluation du projet économique du quinquennat 2012-17, *Notes de l'OFCE*, n° 23/26, juillet.

Arnoux, G. (2007), « L'Assemblée nationale est-elle trop âgée ? », *Horizons stratégiques*, *Revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique*, 4, n° 2, 130-137.

Augustine, C., G. Gonzalez, G.S. Ikemoto, J. Russell, G. Zellman, L. Constant, J. Armstrong et J. Dembosky (2009), *Improving School Leadership: The Promise of Cohesive Leadership Systems*. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation.

Avvisati, F., M. Gurgand, N. Guyon et E. Maurin (2010), « Quels effets attendre d'une politique d'implication des parents d'élèves dans les collèges ? Les enseignements d'une expérimentation contrôlée », *Rapport pour le Haut Commissaire à la Jeunesse*.

Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 4.

Batard, P.-E. et E. Saillard (2011), « Le chômage des jeunes : quel diagnostic ? », *Lettre Trésor-Eco*, n° 92.

Bénabou, R., F. Kramarz et C. Prost (2009), « The French zones d'éducation prioritaire: Much ado about nothing? », *Economics of Education Review*, 28, 345-356.

Bonnevialle, L. (2008a), « L'activité des missions locales et PAIO en 2006 », DARES, *Premières Synthèses*, n° 02.1.

Bonnevialle, L. (2008b), « L'accompagnement des jeunes peu qualifiés par les missions locales », *Les Travaux de l'Observatoire*.

Boulhol, H. et P. Sicari (2013a), « Le niveau moyen et la dispersion des mesures de statut socio-économique expliquent-ils les écarts observés pour la France dans les résultats aux tests PISA ? », *OCDE Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 1028.

Boulhol, H. et P. Sicari (2013b), « Performances du marché du travail par groupes d'âge : la France en pointe de mire », *OCDE Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 1027.

Cédiey, E. et F. Foroni (2007), *Les discriminations à raison de « l'origine » dans les embauches en France. Une enquête nationale par tests de discrimination selon la méthode du Bureau international du travail*, Bureau international du travail, Genève.

Cédiey, E. et F. Foroni (2008), « Discriminations à l'embauche fondées sur l'origine à l'encontre de jeunes Français(es) peu qualifié(e)s », DARES, *Premières Synthèses*, n° 06.3.

Cahuc, P. et A. Zylberberg (2009), *Les réformes ratées du Président Sarkozy*, Flammarion.

Cahuc, P., S. Carcillo, O. Galland et A. Zylberberg (2011), *La Machine à trier*, Éditions Eyrolles.

Caille, J.-P. (2001), « Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école maternelle », *Éducation & formations*, n° 60.

CERC (2008), *Un devoir national. L'insertion des jeunes*, Rapport n° 9.

CESE (2011), *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*, Avis du Conseil économique social et environnemental, décembre.

Chauvel, L. (2010), « Inégalités entre les générations : la France n'est pas un modèle à suivre », *Entretien*, Observatoire des inégalités.

Claus, P. et O. Roze (2009), « Troisième note de synthèse sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire », *Note à Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale*, juillet.

Clergeau, M.-F. (2009), *Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales sur le Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010* (n° 1976), Tome IV, Famille, Assemblée nationale.

Commission sur la politique de la jeunesse (2009), *Livre vert*, juillet.

Cordelier, C. (2006), « De 1977 à 2002, l'emploi des jeunes salariés est de plus en plus découpé par des interruptions », *INSEE Première*, n° 1104.

Couppié, J.-F. Giret et S. Moullet (2010), « Lieu de résidence et discrimination salariale : le cas des jeunes habitant dans une zone urbaine sensible », *Économie et Statistique*, 433-434, 47-70/.

Couppié, T. et C. Gasquet (2011), « Les jeunes des ZUS inégalement pénalisés au moment de l'insertion », *Céreq*, Net.Doc.79.

Cour des comptes (2007), *Rapport public annuel*, février.

Cour des comptes (2008), « La formation professionnelle tout au long de la vie », *Rapport public thématique*.

Cour des comptes (2010), « L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves », *Rapport public annuel*, février.

Cour des comptes (2011), « Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire », *Rapport public annuel*, février.

Cour des comptes (2012a), « La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités », *Rapport public annuel*, février.

Cour des comptes (2012b), « La politique de la ville, une décennie de réformes », *Rapport public thématique*, juillet.

DARES (2011), « Emploi des jeunes », *Document d'études*, n° 166, novembre.

DARES (2012), « L'ajustement du marché du travail français pendant la crise de 2008-09 », DARES Analyse, n° 040, janvier.

Daussin, J.-M., S. Keskpaik et T. Rocher (2011), « L'évolution du nombre d'élèves en difficulté face à l'écrit depuis une dizaine d'années », *France, portrait social*, INSEE.

EAO (2009), *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2009*, Agence exécutive « Education, audiovisuel et culture », Commission européenne.

Estermann, T., T. Nokkala et M. Steinel (2011), *University Autonomy in Europe II*, European University Association.

Floc'h, B. (2012), « Les plans se succèdent, mais la pénurie de logements étudiants perdurent », *Le Monde*, 28 août.

Fougère, D., F. Kramarz et T. Magnac (2000), « Youth employment policies in France », *European Economic Review*, 44, 928-942.

Fougère, D., F. Kramarz et J. Pouget (2011), « Youth unemployment and crime in France », *Journal of the European Economic Association*, 7, n° 5, 909-938.

Gaini, M., A. Leduc et A. Vicard (2012), « A scarred generation? French evidence on young people entering into a tough labour market », *Documents de travail de l'INSEE*, n° G2012-05.

Galland, O. (2009), *Les jeunes Français ont-ils raison d'avoir peur ?*, Armand Colin.

Gobillon, L. et H. Selod (2007), « Les déterminants locaux du chômage en région parisienne », *Économie et Prévision*, n° 180-181, 19-38.

Goux, D. et E. Maurin (2007), « Close Neighbours Matter: Neighbourhood Effects on Early Performance at School », *Economic Journal*, 117, n° 523, 1193-1215.

Gruber, J., K. Milligan et D.A. Wise (2009), « Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment, Introduction and Summary », *NBER Working Papers*, n° 14647.

Hamel, G. et P. André (2009), « Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », *Rapport parlementaire*, septembre.

HCE (2008), *L'orientation scolaire*, Bilan des résultats de l'École.

HCF (2010), « L'investissement de la nation en direction des familles », *Note*, septembre.

Heckman, J.J. (2008), « Schools, Skills, and Synapses », *NBER Working Papers*, n° 14064.

Heckman, J.J. et P. Carneiro (2003), « Human Capital Policy », in *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy ?* », J. Heckman and A. Krueger (éd.), MIT Press, Cambridge, Mass.

IGAS (2010), *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, Rapport, juillet.

Institut Montaigne (2004), *Les oubliés de l'égalité des chances*, Rapport, janvier.

Institut Montaigne (2010), *Vaincre l'échec à l'école publique*, Rapport, avril.

Institut Montaigne (2012), *Choisir les bons leviers pour insérer les jeunes non qualifiés*, Note, juin.

Le Rhun, B. et C. Minni (2012), « Évolution récente de l'insertion des jeunes sur le marché du travail selon le niveau de diplôme », *DARES Analyses*, n° 013.

Martin, J.P. et D. Grubb (2001), « What works and for whom : A review of OECD countries' experiences with active labour market policies », IFAU-Office of Labour Market Policy Evaluation, *Working Paper*, n° 14.

Mauger, G. (2007), *L'émeute de novembre 2005*, Éditions du croquant.

Maurin, E. (2004), *Le ghetto français*, Édition La République des idées, Seuil.

Maurin, E. (2007), *La nouvelle question scolaire*, Seuil.

MEN (2010), « L'évolution des compétences générales des élèves en fin de collège de 2003 à 2009 », *Note d'information*, 10.22.

Merle, P. (2011), *La ségrégation scolaire*, Collection Repères, La Découverte.

Moisan, C. (2011), « Comment en finir avec l'échec scolaire : les mesures efficaces », *Projet de rapport national de base de la France*.

Obin, J.-P. (2007), « Améliorer la direction des établissements scolaires », *Rapport de base national de la France présenté dans le cadre de l'activité de l'OCDE*.

OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants*, Éditions OCDE.

OCDE (2007a), *Petite enfance, grands défis II*, chapitre 5, Éditions OCDE.

OCDE (2007b), *En finir avec l'échec scolaire*, Éditions OCDE.

OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : France*, Éditions OCDE.

OCDE (2008a), *Des emplois pour les jeunes : Royaume--Uni*, Éditions OCDE.

OCDE (2008b), *Les migrants et l'emploi*, volume 2, chapitre 3, Éditions OCDE.

OCDE (2009), *Des emplois pour les jeunes : France*, Éditions OCDE.

OCDE (2010), *Equal Opportunities? The labour market performance of children of immigrants*, Éditions OCDE.

OCDE (2011a), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE.

OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : France*, Éditions OCDE.

OCDE (2012a), « Face aux chocs: comment répartir les risques macroéconomiques de manière plus équitable », *Objectif croissance*, Éditions OCDE.

OCDE (2012b), *Équité et qualité dans l'éducation*, Éditions OCDE.

OCDE (2012c), *France : Promouvoir la croissance et la cohésion sociale*, Série « Politiques meilleures », Éditions OCDE.

OCDE (2012d), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE.

ONZUS (2011), *Rapport 2011*.

OPH (2011), *Les offices en 2009, données sociales*, avril.

Oreopoulos, P. (2008), « Neighbourhood Effects in Canada: A Critique », *Canadian Public Policy*, XXXIV, n° 2, 237-258.

Pisu, M. (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 5. Poverty in OECD countries », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 928, Éditions OCDE.

Quintini, G. et S. Martin (2006), « Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 8, Éditions OCDE.

Quintini, G., J.P. Martin et S. Martin (2007), « The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries », *IZA Discussion Paper*, n° 2582.

Scarpetta, S., A. Sonnet et T. Manfredi (2010), « Montée du chômage des jeunes dans la crise : comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération ? », *Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emploi et migrations*, n° 106, Éditions OCDE.

Sylla, F. (2008), *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, Avis du Conseil économique et social.

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier 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.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(10 2013 06 2 P) ISBN 978-92-64-18327-8 – n° 60582 2013

## Études économiques de l'OCDE

# FRANCE

## THÈMES SPÉCIAUX : PRÉLÈVEMENTS ET TRANSFERTS ; SITUATION ÉCONOMIQUE DES JEUNES

**Dernières parutions**

Afrique du Sud, mars 2013
Allemagne, février 2012
Australie, décembre 2012
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, juin 2012
Chili, janvier 2012
Chine, mars 2013
Colombie, janvier 2013
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, novembre 2012
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2012
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
**France, mars 2013**
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, septembre 2012
Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, mai 2011
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, juillet 2012
République slovaque, décembre 2012
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, février 2013
Slovénie, février 2011
Suède, décembre 2012
Suisse, janvier 2012
Turquie, juillet 2012
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787//eco_surveys-fra-2013-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-library.org*** pour plus d'informations.

**Volume 2013/5**
**Mars 2013**

**ISSN 0304-3363**
**ABONNEMENT 2013 (18 NUMÉROS)**
**ISSN 1995-3186**
**ABONNEMENT PAR PAYS**

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

**ISBN 978-92-64-18327-8**
**10 2013 06 2 P**