Études économiques de l'OCDE

FRANCE

AVRIL 2019



OCDE

Études économiques de l'OCDE : France 2019

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document, ainsi que les données et cartes 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 (2019), *Études économiques de l'OCDE : France 2019*, Éditions OCDE, Paris.
https://doi.org/10.1787/10f0135f-fr

ISBN 978-92-64-82308-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-96501-0 (pdf)

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 : Cover © Tungtopgun/Shutterstock.com.

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

© OCDE 2019

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

Table des matières

Résumé **11**

Principaux éclairages sur l'action publique **17**

Un pic de croissance a été franchi 19
Les perspectives de croissance fléchissent, mais demeurent positives 22
Risques financiers 29
Mieux utiliser les dépenses publiques pour renforcer la croissance et le bien-être 32
De grands défis économiques et sociaux demeurent 32
Réduire les dépenses publiques et améliorer leur efficience 38
Rendre la fiscalité plus favorable à l'emploi et la productivité 52
Assurer la viabilité écologique 55
Améliorer la productivité, l'emploi et la mobilité sociale 59
Des réformes des marchés de biens et de services stimuleraient la croissance 59
Stimuler l'investissement des entreprises innovantes 66
Renforcer les compétences par la formation initiale 69
Bibliographie 74

Chapitres thématiques **83**

Chapitre 1. Améliorer les performances du marché du travail **85**

Le marché du travail s'est amélioré mais des défis persistent 86
Les difficultés se sont concentrées sur les travailleurs les moins qualifiés et les jeunes 91
L'emploi et les inégalités se sont polarisés 91
L'évolution des salaires a été déconnectée de la productivité 97
Le marché du travail doit se transformer 103
Renforcer et adapter les compétences 105
Favoriser l'acquisition de compétences tout au long de la vie 105
Renforcer l'accompagnement des personnes les plus en difficultés 110
Améliorer la transition des jeunes vers l'emploi 113
Favoriser la qualité de l'emploi et les gains de productivité 119
Améliorer les incitations au travail pour les bas salaires 119
Réduire la dualité du marché du travail 122
Renforcer la négociation collective 130
Accompagner et faciliter les mobilités 135
Limiter les inégalités et améliorer le soutien aux bas revenus 137
Mieux coordonner et simplifier les soutiens aux bas revenus 137
Réduire les inégalités professionnelles entre les hommes et les femmes 141
Bibliographie 145

Chapitre 2. Améliorer l'efficience de l'investissement public **157**

Investissement public : vue d'ensemble et enjeux 159
Le stock de capital public est important, et de grande qualité… 159

… mais l'accent devrait être mis davantage sur l'entretien, et les projets d'investissement devraient être rigoureusement choisis 160
Les collectivités locales sont le premier investisseur public, et le secteur privé pourrait jouer un rôle accru 163
Investir pour l'avenir 164
Renforcer les conditions-cadres pour un investissement public efficace 167
Vers une meilleure hiérarchisation et une meilleure sélection des projets d'investissement 168
Tirer parti du secteur privé pour la réalisation des infrastructures 173
Renforcer les capacités des collectivités locales en matière d'investissement public 176
Améliorer la maintenance et verdir les investissements dans l'énergie et les transports 181
Améliorer les investissements dans les infrastructures de transport 181
Promouvoir des infrastructures énergétiques appropriées 188
Favoriser la transformation numérique et l'innovation 194
Favoriser une transition plus rapide vers le numérique 194
Tirer le meilleur parti de l'investissement public dans la R&D 197
Bibliographie 205

Tableaux

Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques 23
Tableau 2. Événements susceptibles de modifier notablement les perspectives 27
Tableau 3. Impact potentiel de certaines réformes en cours sur le PIB par habitant après 10 ans 36
Tableau 4. Impact potentiel, sur le PIB par habitant après 10 ans, de certaines réformes proposées dans la présente *Étude* 37
Tableau 5. Indicateurs budgétaires 39
Tableau 6. Assainissement budgétaire depuis 2007 40
Tableau 7. Principales mesures structurelles concernant les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires 42
Tableau 8. Recommandations antérieures de l'OCDE visant à réduire les dépenses publiques tout en améliorant leur efficience 49
Tableau 9. Recommandations antérieures de l'OCDE pour rendre le système fiscal plus favorable à une croissance inclusive 52
Tableau 10. Estimation des effets budgétaires de certaines réformes préconisées par l'OCDE 55
Tableau 11. Recommandations antérieures de l'OCDE visant à améliorer les performances environnementales 56
Tableau 12. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant l'amélioration de l'environnement des entreprises 69
Tableau 13. Recommandations passées de l'OCDE pour améliorer les résultats scolaires des enfants défavorisés 73
Tableau 1.1. Les entrées en apprentissage et en contrats de professionnalisation 119
Tableau 1.2. Taux d'entrées en CDD et en intérim pour 100 salariés, 2017 130
Tableau 2.1. Investissement public par fonction principale 160
Tableau 2.2. Principes de l'OCDE pour un investissement public efficace 168
Tableau 2.3. Investissements des communes 177
Tableau 2.4. Le réseau routier français en quelques chiffres 184
Tableau 2.5. Un parc électronucléaire vieillissant 191

Graphiques

Graphique 1. La productivité de la France est élevée, mais sa croissance est inférieure à celle de ses pairs 17
Graphique 2. La France dispose de nombreux atouts 18
Graphique 3. La lente progression des revenus, la faiblesse de l'emploi et l'ampleur de la dette publique constituent des enjeux essentiels 19
Graphique 4. Un pic de croissance a été franchi 24
Graphique 5. Le marché du travail s'est amélioré 25
Graphique 6. La progression des salaires soutient le revenu et la consommation des ménages 26
Graphique 7. L'inflation sous-jacente demeure modérée 26
Graphique 8. Les résultats à l'exportation de la France sont décevants 28
Graphique 9. Structure des exportations 29
Graphique 10. Évolution des facteurs de vulnérabilité macrofinancière 30
Graphique 11. La dette des sociétés non financières a poursuivi sa hausse 31
Graphique 12. Évolutions observées sur le marché immobilier 32
Graphique 13. Les indicateurs du bien-être donnent un tableau mitigé 33
Graphique 14. Les disparités de revenu et de patrimoine sont contenues, mais la mobilité sociale est faible 34
Graphique 15. Les gains de productivité du travail ont baissé régulièrement 35
Graphique 16. Illustration des gains retirés de certaines réformes structurelles sur la distribution des revenus 38
Graphique 17. Le déficit et les dépenses publics de la France restent élevés 40
Graphique 18. Des réformes structurelles et des efforts supplémentaires d'assainissement budgétaire sont nécessaires 41
Graphique 19. Les zones métropolitaines françaises sont fragmentées 44
Graphique 20. Évolution de la densité de population moyenne dans les zones urbaines 45
Graphique 21. Les dépenses publiques de retraite devraient diminuer, de même que les taux de remplacement 46
Graphique 22. La masse salariale des administrations publiques est élevée 48
Graphique 23. Les droits de succession sont assortis d'importantes réductions 50
Graphique 24. Un manque à gagner important affecte les recettes de TVA 51
Graphique 25. Les entreprises sont fortement imposées 53
Graphique 26. Indicateurs de croissance verte – France 57
Graphique 27. Les taux d'imposition effectifs moyens ont progressé dans le secteur routier 58
Graphique 28. La distribution de la qualité de gestion et de la taille des entreprises est inégale 60
Graphique 29. L'efficacité de l'allocation des ressources se détériore, tandis que l'investissement est au point mort 61
Graphique 30. Estimation des gains de productivité du travail suite aux réformes visant à réduire l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences 62
Graphique 31. Les obstacles aux échanges de services restent élevés dans certains secteurs clés 64
Graphique 32. La réglementation des marchés de produits reste restrictive dans certains secteurs 65
Graphique 33. Perception des risques de corruption 66
Graphique 34. L'investissement des entreprises a stagné, malgré un soutien généreux en faveur de la R&D 67
Graphique 35. La transition vers des emplois hautement qualifiés devrait se poursuivre 70
Graphique 36. Les dépenses dans l'enseignement préprimaire et primaire sont faibles 71
Graphique 37. La formation pédagogique et le travail d'équipe des enseignants sont peu développés 72
Graphique 1.1. La situation du marché du travail s'est améliorée 86
Graphique 1.2. Certains aspects de l'inclusivité du marché du travail sont perfectibles 88

Graphique 1.3. Les inégalités sont modérées par les impôts et transferts sociaux 89
Graphique 1.4. Le marché du travail présente des faiblesses structurelles 90
Graphique 1.5. Les compétences de la population active sont inégales 91
Graphique 1.6. Les emplois se sont polarisés, mais les inégalités salariales ont été contenues 92
Graphique 1.7. Le taux de chômage a persisté à un niveau élevé 93
Graphique 1.8. Les disparités par qualification se sont accentuées 94
Graphique 1.9. La structure de l'emploi s'est transformée 95
Graphique 1.10. La durée des contrats temporaires s'est beaucoup réduite 96
Graphique 1.11. Le nombre de jeunes sans emploi et hors du système scolaire est élevé 97
Graphique 1.12. L'évolution des salaires a été déconnectée de la productivité 98
Graphique 1.13. Évolution des coûts salariaux unitaires 99
Graphique 1.14. Dynamique des salaires et salaire minimum 100
Graphique 1.15. Les exonérations ciblées de cotisations patronales ont progressé 102
Graphique 1.16. Les compétences de la population active décroissent rapidement avec l'âge 103
Graphique 1.17. Le vieillissement de la population et l'automatisation seront significatifs 104
Graphique 1.18. L'accès à la formation professionnelle demeure faible 107
Graphique 1.19. Accès à la formation pour les contrats temporaires 110
Graphique 1.20. Les dépenses publiques pour les politiques actives du marché du travail 111
Graphique 1.21. Le nombre de bénéficiaires de certaines politiques de l'emploi a chuté 113
Graphique 1.22. L'insertion des jeunes est difficile 114
Graphique 1.23. Le système éducatif perpétue des disparités importantes 115
Graphique 1.24. Le développement de l'apprentissage 117
Graphique 1.25. Les effets simulés des réformes des taxes et prestations de 2018 et 2019 121
Graphique 1.26. Les contrats temporaires permettent peu l'accès à des emplois plus stables 123
Graphique 1.27. Évolutions comparées des rigidités de la protection de l'emploi 124
Graphique 1.28. Les mobilités des jeunes et l'impact des restrictions sur le marché immobilier 128
Graphique 1.29. Représentations syndicales et patronales et couverture conventionnelle 133
Graphique 1.30. Les marchés locaux de l'emploi sont très hétérogènes 136
Graphique 1.31. Les mobilités des jeunes et l'impact des restrictions sur le marché immobilier 137
Graphique 1.32. Taux de remplacement et critères d'éligibilité à l'assurance chômage 140
Graphique 1.33. Les inégalités hommes-femmes sont modérées 142
Graphique 1.34. Participation des enfants de 0-2 ans aux modes d'accueil formels, 2016 143
Graphique 2.1. Stock de capital public et investissement public 159
Graphique 2.2. Indicateurs de la gouvernance des infrastructures 162
Graphique 2.3. Répartition des dépenses d'investissement entre les différents niveaux de l'administration 163
Graphique 2.4. Investissements des collectivités locales 164
Graphique 2.5. Le financement public de la recherche est proche de la moyenne OCDE 167
Graphique 2.6. Le stock de capital financé par le biais de PPP est plutôt limité 174
Graphique 2.7. Une fragmentation territoriale importante 176
Graphique 2.8. Dépenses d'investissement des communes par type de municipalités 177
Graphique 2.9. Dépenses d'investissement des collectivités locales en pourcentage du total des dépenses 179
Graphique 2.10. Investissements dans les infrastructures de transport 182
Graphique 2.11. Dépenses d'investissement ferroviaire 185
Graphique 2.12. Le fret ferroviaire engagé sur la mauvaise voie 187
Graphique 2.13. Peu d'énergies renouvelables dans le parc électrique, mais peu d'émissions de CO2 aussi 189
Graphique 2.14. Des gains d'efficacité énergétique qui proviennent essentiellement du secteur résidentiel 190

Graphique 2.15. Une production d'électricité d'origine principalement nucléaire 191
Graphique 2.16. Une faible capacité d'interconnexion avec le marché européen de l'électricité 194
Graphique 2.17. Il est possible d'améliorer la qualité des infrastructures à haut débit 195
Graphique 2.18. La pénétration des technologies numériques dans l'administration publique s'améliore 197
Graphique 2.19. Les dépenses de recherche-développement (R&D) correspondent peu ou prou à la moyenne de l'OCDE 198
Graphique 2.20. Flux internationaux nets d'auteurs scientifiques 200
Graphique 2.21. Le financement sur projet des activités de recherche-développement (R&D) est limité 201
Graphique 2.22. L'intensité de recherche-développement (R&D) des entreprises est plus forte une fois corrigée de la structure d'activités 202

Encadrés

Encadré 1. Principales mesures du programme de réformes 2017-22 du gouvernement 20
Encadré 2. Impact potentiel, sur la croissance, des réformes recommandées par l'OCDE 37
Encadré 3. Offres initiales de jetons 68
Encadré 1.1. La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi 87
Encadré 1.2. La réforme de la formation continue de 2018 106
Encadré 1.3. La réforme de l'alternance en 2018 118
Encadré 1.4. Les réformes des taxes et prestations de 2018 et 2019 et leurs effets simulés 120
Encadré 1.5. Les réformes de la protection de l'emploi de 2016 et 2017 125
Encadré 1.6. Limites légales pour l'indemnisation pour licenciement sans cause réelle et sérieuse dans d'autres pays 127
Encadré 1.7. Les contrats à durée déterminée d'usage et l'intérim 130
Encadré 1.8. Les réformes de la négociation collective de 2016 et 2017 134
Encadré 1.9. La création du « Universal Credit » au Royaume-Uni 138
Encadré 1.10. Recommandations pour améliorer le fonctionnement du marché du travail 143
Encadré 2.1. Définir et mesurer l'investissement public : exemples de difficultés rencontrées 158
Encadré 2.2. Le Grand plan d'investissement et le Fonds pour l'innovation et l'industrie 165
Encadré 2.3. Processus décisionnel des grands projets d'investissement hospitalier 171
Encadré 2.4. Répartition des responsabilités et planification des transports 183

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR) 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 18 mars 2019. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et approuvé à titre définitif par le Comité plénier le 29 mars 2019.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par M. Antoine Goujard et M. Pierre Guérin sous la direction de M. Pierre Beynet. Le chapitre sur le marché du travail a aussi bénéficié de contributions de Stéphane Carcillo, Alexander Hijzen et Stefan Thewissen. La recherche statistique a été effectuée par M. Patrizio Sicari. Mme Sylvie Ricordeau a formaté le rapport et en a effectué la mise en page.

La précédente Étude consacrée à la France a été publiée en septembre 2017.

Suivez les publications de l'OCDE sur :

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE LA FRANCE, 2018

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

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL					
Population (millions)	65.5		Densité de la population par km²	105.8	(37.2)
Moins de 15 ans (%)	18.0	(17.8)	Espérance de vie (années, 2016)	82.4	(80.4)
Plus de 65 ans (%)	19.9	(17.3)	Hommes	79.2	(77.7)
Née à l'étranger (%, 2016)	12.2		Femmes	85.5	(83.1)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.5	(0.5)	Dernière élection générale	Juin 2017	
L'ÉCONOMIE					
Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%, 2017)		
En prix courants (milliards USD)	2 776.2		Secteur primaire	1.7	(2.5)
En prix courants (milliards EUR)	2 350.5		Industrie y compris construction	19.5	(26.8)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)[a]	1.4	(2.1)	Services	78.8	(70.6)
Par habitant (milliers USD PPA)[a]	45.8	(44.3)			
LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (2017) En pourcentage du PIB					
Dépenses	56.4	(40.3)	Dette financière brute**	124.3	(110.7)
Recettes	53.8	(38.1)	Dette financière nette**	80.1	(66.7)
LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES					
Taux de change (EUR par USD)	0.847		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises, 2017)		
Taux de change PPA (USA = 1)	0.766		Machines et matériel de transport	39.8	
En pourcentage du PIB			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	18.5	
Exportations de biens et services	31.3	(56.0)	Articles manufacturés divers	12.1	
Importations de biens et services	32.3	(51.8)	Principales importations (% du total des importations de marchandises, 2017)		
Solde de la balance courante (2017)	-0.7	(0.4)	Machines et matériel de transport	37.3	
Position d'investissements internationaux nette (2017)	-21.4		Articles manufacturés divers	15.5	
			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	13.5	
LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION					
Taux d'emploi des 15-64 ans (%)	65.4	(67.7)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	9.1	(5.8)
Hommes	68.9	(75.4)	Chômage des jeunes (15 à 24 ans, %)	20.8	(11.9)
Femmes	61.9	(60.1)	Chômage de longue durée (1 an et plus) (%, 2017)	3.9	(1.7)
Taux d'activité des 15-64 ans (%, 2017)	71.8	(72.1)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (%, 2017)	35.2	(36.9)
Nombre moyen d'heures travaillées par an (2017)	1 514	(1 744)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2017)	2.2	(2.4)
L'ENVIRONNEMENT					
Offre d'énergie primaire par habitant (tep, 2017)	3.7	(4.1)	Emissions de CO_2 par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2016)	4.4	(9.0)
Énergies renouvelables (%, 2017)	9.8	(10.2)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m^3, 2013)	0.4	
Exposition à la pollution de l'air (plus de 10 µg/m^3 de PM2,5,% de la pop., 2015)	80.7	(75.2)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2017)	0.5	(0.5)
LA SOCIÉTÉ					
Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2016)[a]	0.291	(0.313)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2015)		
Taux de pauvreté relative (%, 2016)[a]	8.3	(11.7)	Compréhension de l'écrit	499	(493)
Revenu médian disponible des ménages (milliers USD PPA, 2016)[a]	25.7	(23.1)	Mathématiques	493	(490)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Sciences	495	(493)
Soins de santé (2017)	11.5	(8.8)	Part des femmes au parlement (%)	35.7	(30.1)
Retraites (2015)	14.4	(8.5)	Aide officielle nette au développement (% du RNB, 2017)	0.43	(0.37)
Éducation (primaire, secondaire, post sec. non tertiaire, 2015)	3.7	(3.5)			

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

* Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

** La dette publique selon la définition de Maastricht, utilisée dans le corps du texte, s'élevait à 98.4 % du PIB en 2018. La dette selon la définition de Maastricht est évaluée à la valeur d'émission et non, comme ici, à la valeur de marché. De plus, le périmètre de la définition de Maastricht est différent.

a T-1 pour la moyenee de l'OCDE, par rapport à l'année indiquée pour la France.

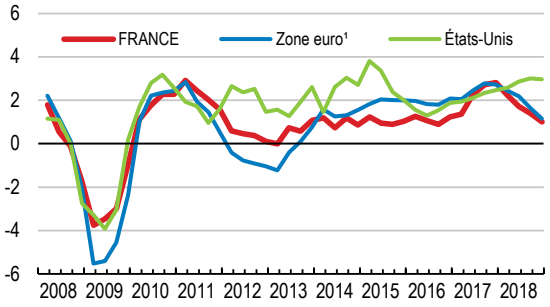
Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence Internationale de l'Énergie, Fonds monétaire international.

Résumé

L'économie française ralentit

La croissance française a ralenti après une reprise progressive. La conjoncture mondiale, la politique monétaire et des réformes structurelles ont soutenu les exportations et l'investissement ces dernières années. Cependant, les incertitudes mondiales et les effets des mouvements sociaux ont pesé sur l'activité en 2018. Les taux d'emploi restent faibles et la situation des finances publiques ne s'est pas redressée. La progression des salaires réels et les gains de productivité n'ont pas retrouvé leurs niveaux d'avant la crise, malgré un léger rebond en 2017-18.

Graphique A. La croissance a ralenti



1. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour.

StatLink
https://doi.org/10.1787/888933951910

La consommation et la croissance bénéficieront d'un regain de pouvoir d'achat des ménages. La croissance du PIB devrait se maintenir autour de 1.3 % en 2019-20. Le ralentissement attendu chez les principaux partenaires commerciaux de la France pèsera sur les exportations et l'investissement des entreprises (Tableau A). En revanche, la progression de l'emploi, la hausse des salaires réels, les baisses d'impôts et la diminution des prix du pétrole soutiendront la consommation des ménages. Les mesures sociales prises à la fin de 2018 accroîtront, elles aussi, le revenu disponible et la consommation des retraités et des personnes percevant de bas salaires.

Les principaux risques entourant ces prévisions sont orientés à la baisse. Un ralentissement plus brutal que prévu de la croissance dans les pays avancés, notamment en Europe, réduirait les exportations et l'investissement. De plus, les récents mouvements sociaux ont mis en avant la nécessité de prendre pleinement en compte les effets redistributifs pour aider à l'acceptabilité sociale des réformes nécessaires à une croissance plus inclusive et durable. En effet, les derniers mouvements ont eu peu d'impact fin 2018 mais leur persistance pourrait créer de l'incertitude et pèserait sur les perspectives économiques.

Tableau A. La croissance reposera sur une assise plus large

Variation en %	2018	2019	2020
Produit intérieur brut (PIB)	**1.6**	**1.3**	**1.3**
Consommation privée	0.9	1.5	1.4
Consommation publique	1.0	0.9	0.4
Formation brute de capital fixe	2.9	2.1	2.0
Exportations de biens et de services	3.3	2.3	2.7
Importations de biens et de services	1.3	2.6	2.7
Taux de chômage	9.1	8.7	8.5
Indice des prix à la consommation	2.1	1.4	1.5

Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour.

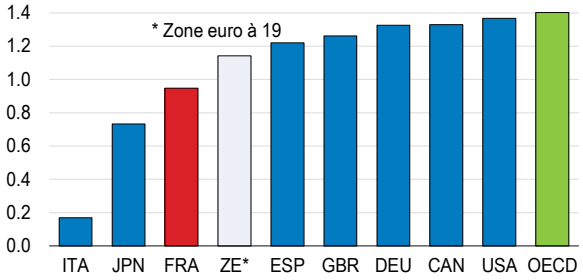
La faiblesse de la croissance et des perspectives d'emploi pèsent sur le bien-être, alors que le niveau de la dépense publique est élevé

Le ralentissement des gains de productivité et la faiblesse des taux d'emploi ont réduit la croissance du PIB par habitant (Graphique B). La croissance de la productivité a diminué au cours des dix dernières années, comme dans la plupart des pays de l'OCDE. De plus, même à un niveau historiquement élevé, les taux d'emploi restent comparativement faibles, en particulier pour les personnes peu qualifiées, les jeunes et les travailleurs âgés. Les travailleurs sont trop nombreux à avoir des qualifications en inadéquation avec les besoins du marché du travail, et les résultats en matière d'éducation dépendent fortement du milieu familial. Un accès inégal à la formation continue complique l'insertion professionnelle des jeunes. Enfin, jusqu'à

récemment, des dépenses publiques croissantes ont maintenu la fiscalité à un niveau élevé, pesant sur le revenu disponible. Le ratio de la dette publique au PIB qui s'approche de 100% % (définition de Maastricht) n'a ainsi pas entamé de décrue.

Graphique B. Le revenu par habitant progresse lentement

PIB par habitant[1], croissance annualisée en %, 1998-2018



1. USD constants de 2010 à PPA.
2. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
Source : OCDE (2019), *Statistiques de l'OCDE des comptes nationaux* (base de données).

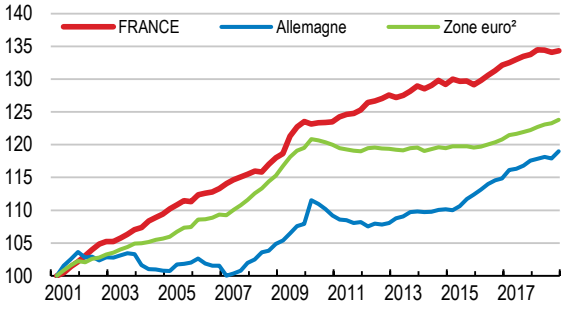
StatLink
https://doi.org/10.1787/888933951929

La dépense publique a crû rapidement. Les objectifs de régulation des dépenses n'ont pas permis de réduire durablement le niveau des dépenses publiques qui reste élevé, malgré une inflexion récente (Graphique C). Pour abaisser la part des dépenses publiques dans le PIB, il faudra revisiter l'allocation, le ciblage et si nécessaire le montant de certaines dépenses, améliorer la répartition des compétences entre collectivités territoriales et augmenter l'efficacité de l'utilisation des dépenses. Certaines dépenses, comme les dépenses courantes des collectivités locales et les dépenses de santé, malgré un ralentissement récent, ont progressé rapidement. Par ailleurs, certaines dépenses n'ont pas eu les résultats escomptés : les résultats éducatifs reflètent en grande partie le milieu familial et la formation professionnelle a jusqu'à présent peu profité aux moins qualifiés. Le programme de réformes du gouvernement visant à maîtriser les dépenses publiques et en améliorer l'allocation par des revues de dépenses devrait être mis en œuvre plus rapidement. La fusion envisagée des minima sociaux et des aides au logement permettrait aussi un meilleur pilotage des aides sociales. En outre, les dépenses de retraite sont un poste important qui demandera de nouvelles mesures pour relever l'âge effectif de départ du marché du travail.

Simplifier le système fiscal favoriserait l'activité économique. Les entreprises sont soumises à plusieurs impôts reposant sur des assiettes étroites et rapportant peu de recettes qu'il conviendrait de réexaminer. Les exonérations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les taux réduits sont importants et certains bénéficient trop peu aux ménages les plus modestes. Limiter ces exonérations favoriserait l'activité économique et une structure fiscale plus redistributive, tout en permettant de réduire les taux d'imposition. De plus, les taxes environnementales doivent mieux refléter les coûts environnementaux et sociaux. L'acceptation de celles-ci demandera des modifications graduelles, sans augmentation de la pression fiscale, et des contreparties pour favoriser l'équité.

Graphique C. La dépense publique a crû rapidement

Dépenses publiques réelles, indice 2001-T1=100 [1]



1. Déflatées par le déflateur du PIB.
2. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour.

StatLink
https://doi.org/10.1787/888933951948

Des réformes du cadre réglementaire stimuleraient la concurrence et accroîtraient la productivité et l'innovation. Une simplification ambitieuse des démarches des entreprises favoriserait l'entrée et la croissance des entreprises. Par ailleurs, dans certaines professions réglementées, comme les professions de comptable, de notaire et de pharmacien, les critères

d'entrée et de pratiques demeurent restrictifs, ce qui pèse sur la productivité et l'emploi. Passer en revue les réglementations existantes sous l'angle de la concurrence permettrait de garantir qu'elles vont bien dans l'intérêt du public.

Une croissance plus forte et plus inclusive demandera de poursuivre des réformes ambitieuses. Il s'agit d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, de renforcer la concurrence, de limiter les dépenses publiques et de réduire à terme les taux de prélèvements obligatoires. Les mesures déjà prises pourraient relever le PIB par habitant de 3.2 % à un horizon de 10 ans et celles proposées dans la présente *Étude* porteraient cet accroissement à 5.1%. Les gains de ces réformes seraient concentrés dans les catégories moyenne et moyenne inférieure de la distribution des revenus. La mise en œuvre de ces réformes nécessitera des mécanismes de compensation adéquats afin qu'elles soient perçues comme un moyen de promouvoir l'égalité des chances.

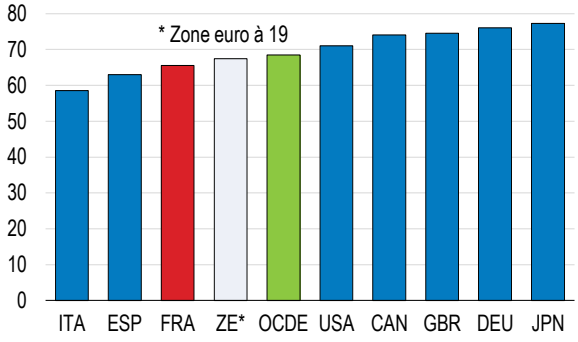
Les réformes du marché du travail doivent favoriser la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité

Les taux d'emploi demeurent faibles en comparaison internationale (Graphique D), malgré une progression récente. Les peu qualifiés, les jeunes et les travailleurs âgés présentent des taux d'emploi particulièrement bas. Le niveau de qualification relativement bas d'une partie de la population active associé à des réglementations strictes du marché du travail ont réduit l'accès à l'emploi. Les mesures d'accompagnement et de formation doivent encore être renforcées, notamment pour les demandeurs d'emploi de longue durée, les personnes peu qualifiées et les jeunes, comme cela a été engagé avec la Garantie jeunes, le Plan d'Investissement dans les compétences et la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement a abaissé les coûts de la main-d'œuvre et augmenté la *prime d'activité* pour les personnes faiblement rémunérées, ce qui contribuera à l'amélioration de leurs situations sur le marché du travail et de leurs revenus disponibles.

Une meilleure adéquation des compétences de la population active à la demande permettrait de stimuler l'emploi et la productivité. Les entreprises font état d'une aggravation du manque de compétences, tandis que la part des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation reste élevée, malgré une amélioration récente. Les programmes de formation continue ont jusqu'à présent eu des faibles retours sur investissement. Le gouvernement a engagé des réformes bienvenues pour améliorer l'accès à la formation professionnelle et sa qualité et la réforme de l'apprentissage devrait permettre de rapprocher l'offre de formation des besoins des entreprises. Évaluer régulièrement, comme prévu, les programmes de formation professionnelle et d'emplois aidés permettra d'en améliorer la qualité. Les programmes ayant fait la preuve de leur impact positif sur les perspectives d'emploi des participants devraient être élargis. Les réformes en cours visent aussi à développer l'apprentissage. Cependant, pour qu'elles expriment pleinement leur potentiel, il faudra renforcer les relations entre les entreprises et le système éducatif, et continuer à réduire les taux de décrochage scolaire.

Graphique D. Les taux d'emploi sont faibles

15-64 ans, % de la population, 2018-T4 ou dernière observation disponible



Source : OCDE (2019), *Statistiques à court terme sur le marché du travail* (base de données).

StatLink
https://doi.org/10.1787/888933951967

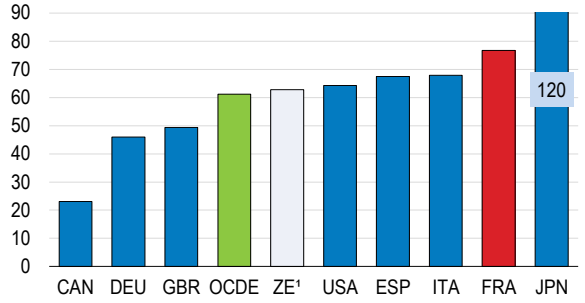
La productivité et les revenus de la population bénéficieraient aussi de l'adoption de mesures facilitant les transitions sur le marché du travail. Les réformes récentes favorisent la flexibilité du marché du travail en rendant plus prévisibles les coûts encourus en cas de rupture de contrat et en facilitant le développement des négociations au niveau des entreprises. Cependant, l'usage de contrats à durée déterminée demeure important.

Pour en réduire l'usage, il faudrait augmenter le coût relatif des recrutements en contrats courts et réformer le système d'assurance chômage afin qu'il n'incite pas à enchaîner de façon récurrente les courtes périodes d'emploi et de chômage. Le gouvernement envisage d'agir dans ce sens. En outre, favoriser la mobilité des travailleurs par une amélioration des transports publics et un abaissement du coût des transactions immobilières, permettrait de mieux faire coïncider l'offre et la demande de travail au niveau local.

L'investissement public doit soutenir une croissance plus forte, durable et inclusive

L'investissement public en France devrait être concentré dans certains secteurs sur l'entretien et l'amélioration du stock de capital. Le stock de capital public est significatif (graphique E) et la qualité perçue des infrastructures est élevée. Cependant, dans certains secteurs tels que le transport ferroviaire ou le secteur hospitalier, le manque de maintenance a nui à l'efficacité des infrastructures existantes. Favoriser l'efficience socio-économique dans le choix des projets permettrait de tirer le meilleur profit des investissements nouveaux tout en concentrant les investissements là où ils sont le plus nécessaires.

Graphique E. Le stock de capital public est élevé
% du PIB, 2015



1. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
Source: FMI (2017), *Investment and Capital Stock Statistics* (base de données), Fonds monétaire international, Washington D.C.

StatLink
https://doi.org/10.1787/888933951986

Améliorer l'efficacité de l'investissement public incombera principalement aux collectivités locales. Celles-ci réalisent la plus grande partie de l'investissement public. Poursuivre les efforts visant à rationaliser le fonctionnement des collectivités locales et à répartir clairement les responsabilités entre les différents échelons administratifs pourrait engendrer des économies d'échelle et de gamme. En outre, revoir les concours financiers de l'État aux collectivités locales afin de mieux prendre en compte les disparités de recettes fiscales et charges supportées permettrait de renforcer l'adéquation des ressources aux besoins locaux tout en contribuant à contenir les dépenses publiques.

Dans les secteurs du transport et de l'énergie, l'investissement doit davantage tenir compte des enjeux environnementaux. Le secteur des transports est responsable d'une grande partie de la pollution, et la réduction des émissions est lente, tandis que la pollution urbaine reste élevée dans certaines villes. La planification des infrastructures doit mieux refléter les coûts pour l'environnement et pour la santé, et être conforme aux engagements du gouvernement de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'augmentation de la valeur tutélaire du carbone prise en compte dans les évaluations va dans ce sens.

Poursuivre les réformes pour renforcer l'autonomie des universités permettrait de tirer le meilleur parti des plans d'investissement ponctuels. Une hausse ciblée des financements alloués à la recherche publique devrait s'accompagner de réformes visant à accroître l'autonomie des universités concernant leurs ressources humaines. Mettre l'accent sur les processus compétitifs pour allouer les financements supplémentaires et favoriser le renforcement des liens avec le secteur privé seraient aussi favorables à l'innovation et à la diffusion de celle-ci et des connaissances.

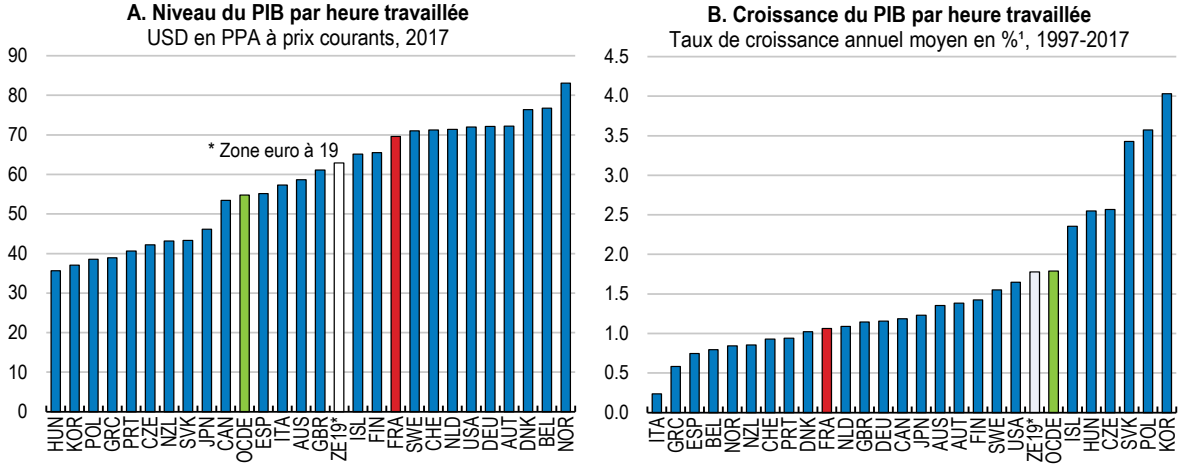
La qualité des infrastructures numériques pourrait être considérablement améliorée. La pénétration du haut débit et la vitesse des connexions internet sont en retard par rapport aux pays les plus performants. Une infrastructure numérique efficace, fiable et largement accessible sera indispensable pour recueillir tous les fruits de la généralisation du numérique. Développer l'administration numérique permettrait aussi de réaliser des gains de productivité dans les services publics, contribuant par là-même à l'efficience des dépenses publiques.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Élaborer une stratégie à long terme pour dynamiser la croissance et réduire le déficit budgétaire et la dette publique	
Des réformes structurelles sont nécessaires pour augmenter la croissance. Cependant, ces réformes peuvent avoir un coût social à court terme, limitant leur acceptabilité.	Continuer les réformes favorables à une croissance plus inclusive et durable et favoriser leur acceptabilité en minimisant et/ou compensant les impacts négatifs potentiels à court terme sur certaines catégories de population.
La dette publique est conséquente et l'importance des dépenses publiques nécessite des impôts élevés qui pèsent sur l'activité économique. Le gouvernement procède actuellement à des examens des dépenses publiques pour identifier les gains d'efficience possibles.	Poursuivre dans la durée l'assainissement budgétaire pour garantir une baisse progressive du ratio dette/PIB. Annoncer des objectifs précis de réduction des dépenses publiques pour les examens des dépenses.
Les exonérations de TVA et les taux réduits sont importants et certains bénéficient trop peu aux ménages les plus modestes. Les dépenses fiscales sont considérables et certaines ont été rétablies (comme la défiscalisation des heures supplémentaires), même si les preuves de leur efficacité sont faibles.	Simplifier le système fiscal en limitant en priorité les exonérations et taux réduits qui ne bénéficient pas aux plus modestes et diminuer les taux d'imposition. Systématiser le passage en revue des dépenses fiscales après leur mise en œuvre, et les supprimer progressivement si leur utilité n'est pas établie.
Le système de retraite est fragmenté et les dépenses de retraite demeurent élevées. L'âge effectif de départ à la retraite est bas.	Revoir les pénalités et primes de retraite pour favoriser un relèvement de l'âge effectif de retrait du marché du travail et les retraites progressives.
Les infrastructures existantes ont pu pâtir de l'absence d'entretien et d'amélioration dans certains secteurs (transport ferroviaire, santé et enseignement supérieur). Dans le secteur de la santé, un comité d'analyse des projets d'investissement a été mis en place.	Poursuivre l'élargissement du cadre de choix des investissements mis en place dans le secteur de la santé à d'autres secteurs. Renforcer la part de la maintenance des infrastructures dans l'investissement public.
Promouvoir l'emploi pour rendre la croissance plus inclusive	
Le taux de chômage de longue durée reste élevé et les taux d'emploi sont faibles notamment pour les personnes peu qualifiées.	Faire porter principalement les exonérations de cotisations sociales des employeurs sur les bas salaires.
Les qualifications des plus de 24 ans sont insuffisantes. La qualité des programmes de formation tout au long de la vie est inégale.	Assurer l'accès à une information transparente et un suivi efficace de la qualité des programmes de formation tout au long de la vie grâce à des évaluations et un accompagnement renforcés.
Le recours à des contrats à durée déterminée courts et récurrents est répandu. Les règles de cumul et de rechargement de l'assurance chômage peuvent inciter à un recours excessif à des contrats courts.	Limiter les possibilités de cumul de droits à l'assurance chômage sur des périodes récurrentes d'activité partielle et le rechargement des droits sur des courtes périodes de travail. Limiter le recours abusif aux contrats courts en modulant le coût du travail.
Le passage du système scolaire à l'emploi est compliqué, notamment pour les jeunes peu qualifiés. La mobilité intergénérationnelle est faible. Les ménages défavorisés ont le plus besoin d'accès aux modes de garde formels, qui favorise l'emploi des femmes.	Renforcer l'alternance en entreprise dans les établissements d'enseignement professionnel du secondaire et les programmes de réinsertion sociale et professionnelle des jeunes inactifs. Accélérer le développement de l'offre de services de garde d'enfants pour les ménages défavorisés et dans les quartiers les plus pauvres.
Certains programmes sociaux et certaines mesures de suivi sont peu utilisés.	Regrouper les programmes sociaux et la prime d'activité, en prenant en compte les aides au logement et le logement social dans les ressources des ménages.
Améliorer la productivité et la compétitivité	
Les obstacles à l'entrée et à la concurrence dans les services restent élevés. Les réglementations applicables aux entreprises peuvent être inutilement restrictives.	Confier à une institution indépendante un examen complet de toutes les réglementations en place et proposées s'appliquant aux entreprises.
La collaboration entre le monde scientifique et les entreprises reste trop peu développée, même si en croissance, de même que la part des financements concurrentiels de la recherche publique sur projets.	Continuer d'augmenter l'autonomie des universités pour définir leurs programmes et ressources humaines, en tenant compte de leur mission de service public. Continuer d'augmenter le budget de l'Agence nationale de la recherche.
La faible flexibilité de l'offre de logements entrave l'accès au logement pour les foyers les plus défavorisés et empêche une plus grande mobilité résidentielle et professionnelle.	Promouvoir le recours à des baux plus courts et à des garanties locatives sur le marché du logement. Réduire les droits de mutation à titre onéreux.
Rééquilibrer l'économie en faveur d'une croissance plus verte	
La tarification des coûts environnementaux des énergies fossiles est inégale. Le secteur des transports est responsable d'une grande partie des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution de l'air. Cependant, les taxes sur le diesel ne reflètent pas l'ensemble des effets négatifs de son usage sur l'environnement et la santé. Les hausses conjointes des taxes sur le diesel et de la contribution climat énergie n'ont pas été socialement acceptées.	Mieux prendre en compte les externalités environnementales dans la taxation du transport, tout en prévoyant des dispositifs d'accompagnement pour les populations les plus impactées à court terme.
La France est un des principaux consommateurs de pesticides ce qui pose des risques importants pour la santé et l'environnement.	Renforcer l'évaluation des risques des produits phytosanitaires, notamment ceux de leurs effets croisés, et contribuer à la recherche européenne pour remplacer progressivement les substances identifiées comme les plus nocives.

Principaux éclairages sur l'action publique

L'économie française affiche une très bonne productivité, ce qui lui permet de garantir des niveaux de vie en ligne avec la moyenne de l'OCDE (Graphique 1, Partie A). Ces bons résultats économiques sont étayés par des infrastructures jugées de bonne qualité, une population en âge de travailler dynamique, une longue espérance de vie en bonne santé et un système de prélèvements et de transferts qui permet de réduire significativement les disparités de revenus et le taux de pauvreté (Graphique 2, Partie A). En outre, de 2015 à fin 2017, la politique monétaire, le redressement de l'économie mondiale et les réformes structurelles ont soutenu une reprise graduelle de l'activité économique.

Graphique 1. La productivité de la France est élevée, mais sa croissance est inférieure à celle de ses pairs



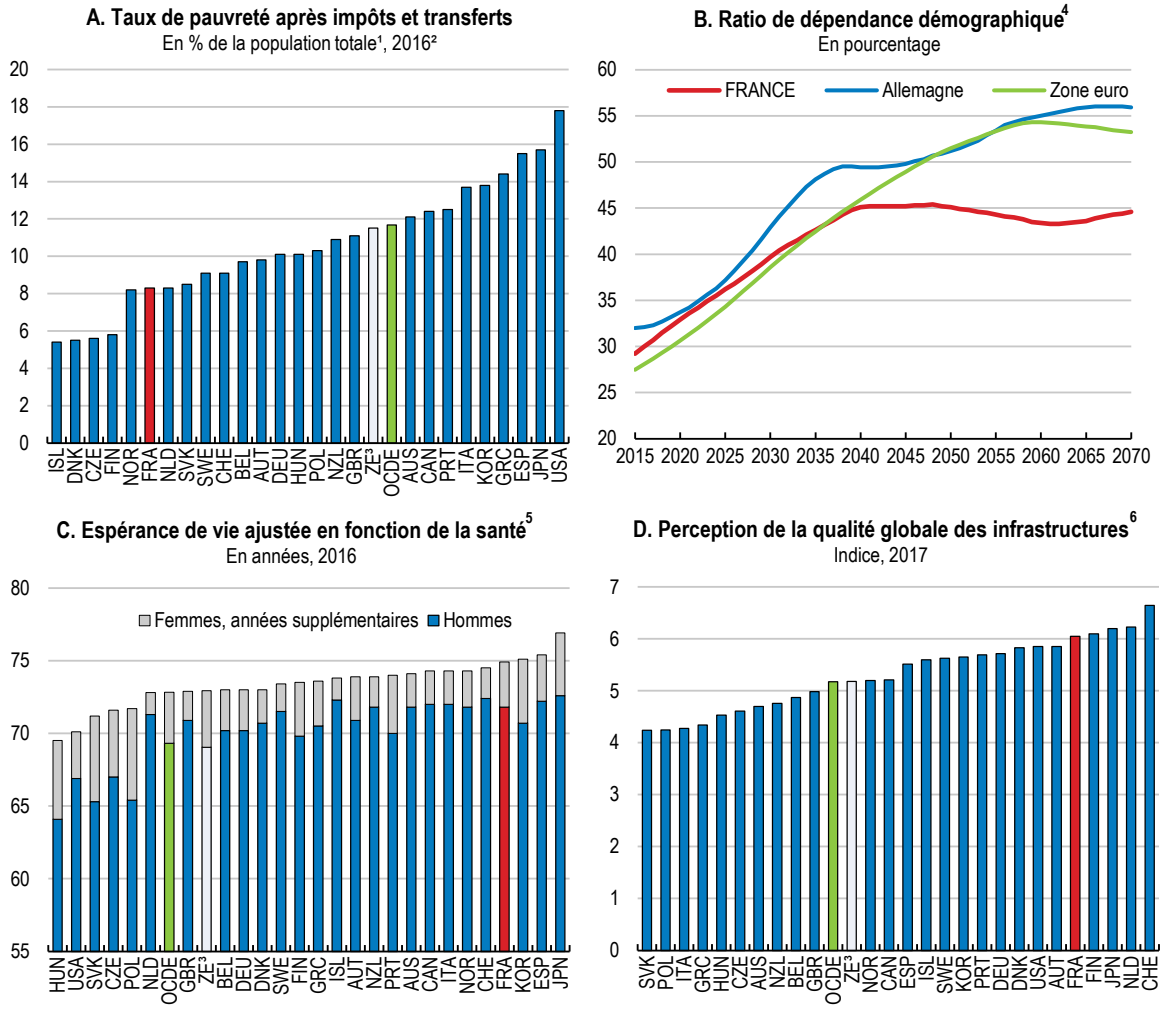
1. USD en PPA à prix constants de 2010.
Source : OCDE (2019), *Statistiques de l'OCDE sur la productivité* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951207

Cela étant, la croissance économique a ralenti en 2018 et les performances économiques à moyen terme ont été décevantes. La croissance des niveaux de vie matériels, tels que mesurés par le PIB par habitant, est contrainte par le ralentissement des gains de productivité comme dans la plupart des autres économies avancées (Graphique 1, Partie B), alors que les taux d'emploi sont relativement faibles (Graphique 3). En dépit de la hausse des salaires réels, le pouvoir d'achat des ménages – mesuré par unité de consommation, ce qui compte davantage pour évaluer le niveau de vie – stagne depuis une dizaine d'années (INSEE, 2018). Trop de travailleurs peu qualifiés et trop de jeunes sont exclus du marché du travail, et l'inégalité des résultats scolaires affaiblit la mobilité sociale entre les générations. Tout en contribuant à atténuer les disparités de revenus grâce notamment à des transferts sociaux élevés, l'ampleur des dépenses publiques nécessite d'importants prélèvements obligatoires qui limitent la capacité des entreprises à créer des emplois et incitent moins les individus à travailler. En conséquence, le ratio de la dette publique sur le

PIB a atteint un niveau proche de 100 % du PIB (selon la définition de Maastricht). Les disparités régionales en terme de PIB par habitant ont, elles aussi, progressé, même si les disparités régionales de revenu disponible ont eu tendance à diminuer sur le long terme.

Graphique 2. La France dispose de nombreux atouts

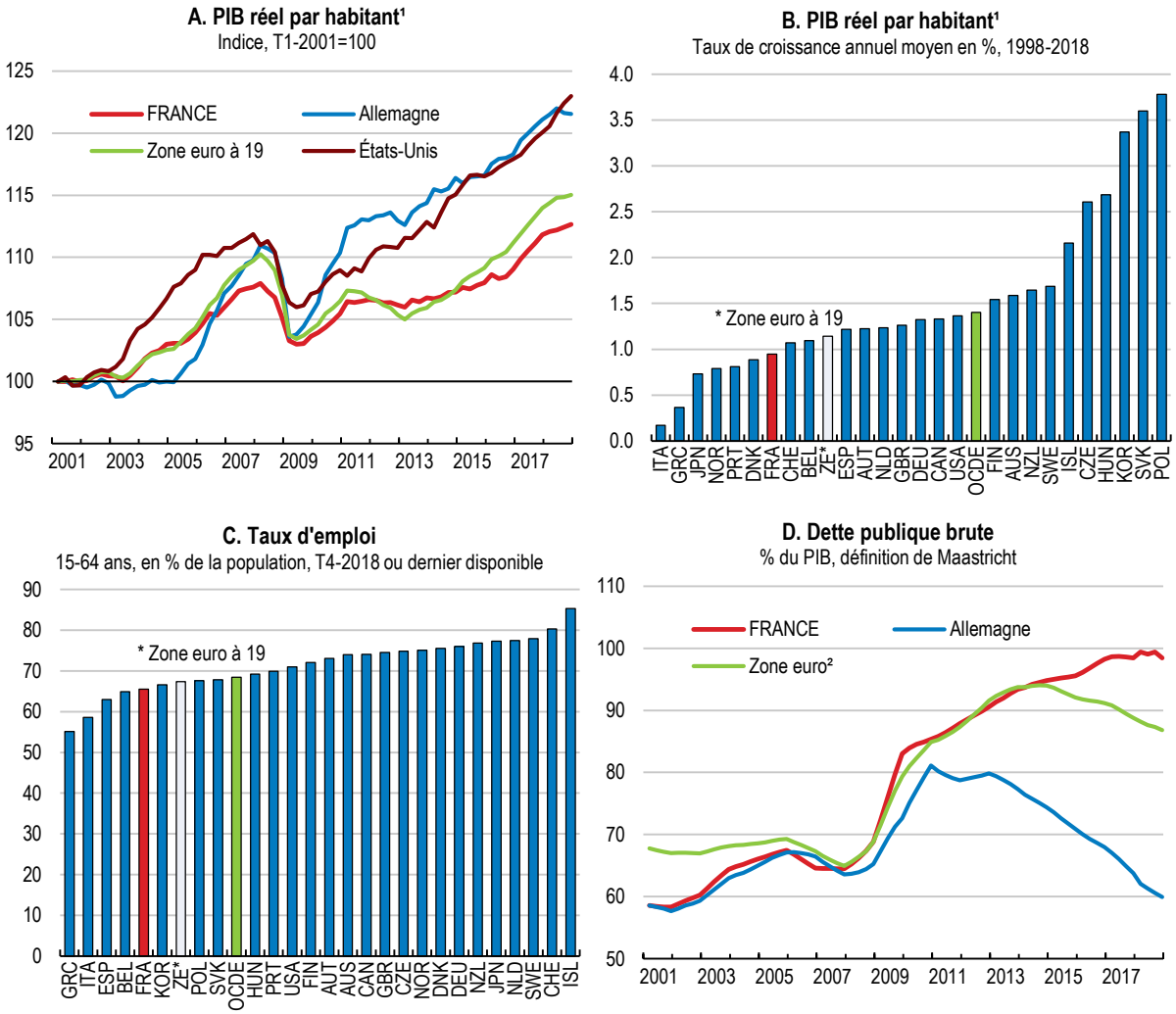


1. À 50 % du revenu équivalent médian des ménages.
2. Ou dernière année disponible.
3. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
4. Ratio de la population de 65 ans et plus sur la population des 15-64 ans, en vertu des projections du scénario de base d'Eurostat (2018).
5. Nombre moyen d'années pendant lesquelles un nouveau-né peut espérer vivre en bonne santé, calculé en tenant compte du nombre d'années de vie en moins bonne santé pour cause de maladie et/ou de blessures (espérance de vie ajustée en fonction de l'état de santé, EVAS). Les pays sont classés en fonction de l'espérance de vie des femmes.
6. Indice variant de 0 (qualité subjective minimale) à 7 (qualité subjective maximale), calculé à partir des appréciations fournies par des responsables d'entreprises opérant dans le pays.

Source : OCDE (2019), *Statistiques de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté* (base de données) ; Eurostat (2018), « Bilans démographiques projetés et indicateurs », *base de données Eurostat* ; OMS (2018), *Observatoire mondiale de la santé* (base de données), Organisation mondiale de la santé, Genève ; FEM (2018), *The Global Competitiveness Report 2017-2018* (base de données), Forum économique mondial, Genève.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951226

Graphique 3. La lente progression des revenus, la faiblesse de l'emploi et l'ampleur de la dette publique constituent des enjeux essentiels



1. En USD-PPA constant de 2010.
2. Pays de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
Source : OCDE (2019), *Statistiques de l'OCDE des comptes nationaux, Statistiques à court terme sur le marché du travail* et *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (bases de données), et mises à jour.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951245

Un pic de croissance a été franchi

Le gouvernement a engagé une série de réformes structurelles en faveur de la croissance et de l'inclusivité afin de renforcer l'activité économique à moyen terme et d'asseoir les finances publiques sur des bases plus saines (Encadré 1). Des réformes globales du marché du travail, un abaissement des prélèvements sur les entreprises et le travail, et un plan d'investissement public bienvenu, porteur de gains de productivité, devraient aider à améliorer la croissance à moyen terme et développer l'emploi. Des mesures environnementales ont aussi été prises, même si les objectifs ont été fixés à des horizons relativement lointains. Le Plan pour le climat de 2017 prévoit de parvenir à une empreinte

carbone neutre à l'horizon 2050, d'interdire les ventes de véhicules roulant aux carburants d'origine fossile à compter de 2040 et d'augmenter graduellement la taxe carbone (c'est-à-dire la composante carbone des taxes intérieures de consommation). Cependant, le Gouvernement a décidé de renoncer aux hausses de la fiscalité sur les produits énergétiques prévues en 2019 suite au mouvement des « gilets jaunes ». De plus, des revues de dépenses visent à renforcer l'efficacité de la dépense publique et à dégager des marges de manœuvre pour réduire la pression fiscale et maintenir les investissements publics. Les estimations de l'OCDE, qui couvrent un large éventail des réformes en cours, montrent que celles-ci pourraient faire gagner 3.2% de PIB par habitant à un horizon de dix ans et quelles bénéficieraient pour l'essentiel aux ménages à revenus moyens et à ceux relevant de la tranche inférieure des revenus moyens.

Encadré 1. Principales mesures du programme de réformes 2017-22 du gouvernement

- **Réformes du marché du travail** (Chapitre 1) : les ordonnances de 2017 ont pour but de faciliter la négociation collective et le dialogue social au niveau des entreprises, ainsi que de réduire les incertitudes juridiques entourant le licenciement des salariés en contrat à durée indéterminée et d'encadrer l'extension des accords de branche avec la création d'un groupe d'experts chargé d'apprécier les effets économiques et sociaux des extensions des accords de branches. De nouveaux droits à l'assurance chômage sont ouverts à certains travailleurs indépendants et aux salariés démissionnaires, sous conditions.

- **Mesures en faveur de la formation initiale et de la formation tout au long de la vie** (Chapitre 1) : la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel réforme le système d'apprentissage pour le revaloriser auprès des jeunes et le rapprocher des besoins des entreprises. Cette loi réforme également le système de formation professionnelle et vise à renforcer la qualité des formations en simplifiant son financement pour rendre ce système plus attractif. En outre, le *Plan d'investissement dans les compétences* accroît les financements en faveur de l'accès à la formation des jeunes peu qualifiés et des chômeurs de longue durée. La loi sur l'orientation et la réussite des étudiants a engagé une action globale afin de mieux accompagner et personnaliser l'orientation des étudiants, notamment pour lutter contre l'échec dans le premier cycle universitaire.

- **Stratégie de lutte contre la pauvreté** (Chapitre 1) : le gouvernement a augmenté la *Prime d'activité* pour soutenir les revenus des travailleurs modestes. Un renforcement des solutions d'accueil pour la petite enfance dans les territoires défavorisés est également prévu.

- **Réforme des retraites :** le gouvernement envisage d'unifier les régimes actuels en un régime universel pour en améliorer la transparence, favoriser la mobilité professionnelle, diminuer les coûts de gestion et garantir le financement dans la durée du système de retraite. Les discussions sur cette réforme ont été amorcées en 2018 et la réforme devrait être votée en 2019.

- **Réforme de la santé :** le plan « Ma Santé 2022 » vise à améliorer la prévention et la coordination entre les prestataires de soins. Ce plan réforme également les études de médecine afin de mieux adopter le nombre de médecins aux besoins sociaux. Par ailleurs, le plan «100% santé » vise l'accès à tous pour les soins optiques, auditifs et dentaires.

- **Réformes de l'éducation :** La loi « Pour une école de la confiance » a abaissé l'âge de l'instruction obligatoire de six à trois ans afin de renforcer la lutte contre les inégalités scolaires dès le plus jeune âge. Le dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les réseaux d'éducation prioritaire cherche à améliorer la transmission des savoirs fondamentaux et réduire les inégalités socio-scolaires en ciblant les publics les plus vulnérables.

- **Efficacité de la dépense publique** (Chapitre 2) : le gouvernement envisage d'alléger de trois points de PIB le poids des dépenses publiques courantes sur la période 2017-22. Des revues de dépenses publiques spécifiques ont pour but de réduire les dépenses courantes.

- **Réformes de la fiscalité** : depuis 2018, une hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) permet de financer une baisse des cotisations sociales salariales pour l'ensemble des salariés. L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été transformé en un impôt sur la fortune immobilière (IFI), qui ne touche que les actifs immobiliers. De plus, les revenus du capital sont désormais soumis à un prélèvement forfaitaire unique de 30 %. Le taux d'imposition nominal des sociétés sera ramené à 25 % en 2022. Un allégement permanent des cotisations sociales employeurs se substitue au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2019. En outre, le gouvernement supprime progressivement la taxe d'habitation pour 80 % des ménages d'ici 2020. En revanche, les taxes prélevées sur le tabac vont continuer d'augmenter de manière substantielle et la fiscalité écologique a été renforcée en 2018.

- **Environnement des entreprises et réformes des marchés de produi**ts : le projet de loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) présenté en 2018 permet de lisser les effets liés au franchissement des seuils d'effectifs réglementaires afin de stimuler la croissance des entreprises. Par ailleurs, la réforme de la SNCF de juin 2018 vise à préparer l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire domestique de voyageurs et prévoit la reprise par l'État de 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau d'ici 2022.

- **Transition écologique** (Chapitre 2 ; voir aussi plus bas) : La Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) décrit la feuille de route de la France pour atteindre la neutralité carbone dès 2050. Elle fixe des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à moyen terme en définissant des budgets-carbone à ne pas dépasser sur des périodes de cinq ans. La Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) présente une stratégie de décarbonation du mix énergétique de la France pour les dix prochaines années : la part des énergies renouvelables devra atteindre 32% de la consommation finale d'énergie d'ici 2030.

- **Transport et mobilité** (Chapitre 2) : le projet de loi d'orientation des mobilités présenté en novembre 2018 vise à réduire la dépendance vis-à-vis de l'automobile individuelle en couvrant l'ensemble du territoire par des autorités organisatrices de la mobilité. Il contient également une programmation des investissements dans les infrastructures de transports pour la période 2019-27, en mettant la priorité sur les transports du quotidien.

Source : République française (2018), Programme national de réforme 2018 (PNR) ; République française (2018), Projet de loi de finances pour 2019.

À terme, la France devrait s'appuyer sur ce programme de réformes et prendre de nouvelles mesures pour réduire la dépense publique et en améliorer l'efficience, tout en stimulant la création d'emplois de qualité, deux des grandes thématiques examinées dans cette Étude. Les principales recommandations formulées ici pourraient permettre de générer un supplément de croissance du PIB par habitant de 2% à un horizon de dix ans et de réduire les dépenses publiques de 2 points de PIB à long terme. À cet effet, il faudrait redynamiser la croissance de la productivité grâce à des politiques publiques favorisant l'expansion des entreprises à fort potentiel. De telles mesures, en bénéficiant également aux entreprises

exportatrices, aideraient à remédier au recul de la part de la France dans les exportations mondiales, qui s'est cependant stabilisé depuis plusieurs années.

Ces réformes permettraient de faire face aux défis sociaux que sont le chômage et l'inactivité de longue durée, les difficultés d'accès au marché du travail, en particulier pour les jeunes peu qualifiés, et les importantes inégalités d'opportunités qui se traduisent par une faible équité de l'accès à l'éducation de qualité et une très faible mobilité intergénérationnelle. Le grand débat national en cours est une opportunité pour communiquer efficacement sur les gains de ces réformes et pourrait ainsi éviter une polarisation politique et une impasse législative moins propice aux changements (Alesina, Ardagna et Trebbi, 2006). Pour être acceptable socialement et faisable politiquement, l'agenda de réformes devra être introduit sans complètement éliminer les droits acquis. Ceci implique le respect d'un équilibre entre une reconnaissance partielle des droits acquis complétée, dans la mesure où les finances publiques le permettent, de compensations éventuelles des effets globaux des réformes, assorties de mécanismes pour accompagner les populations dans le processus de réforme (OCDE, 2015).

Dans ce contexte, les principaux messages de la présente *Étude* sont les suivants :

- La poursuite des réformes favorables à la croissance, dans la lignée de celles prises sur la période récente, est primordiale pour réduire davantage le chômage. Certains impacts négatifs éventuels à court terme de ces réformes sur certaines catégories de la population devraient cependant être compensés pour favoriser leur acceptabilité.
- La réduction des dépenses publiques en pourcentage du PIB doit aider à redresser les finances publiques et permettre une baisse des taux d'imposition à terme, notamment sur le travail. Pour ce faire, il faudra cibler davantage les dépenses sociales et l'investissement public et améliorer l'efficience des administrations publiques.
- Le renforcement des compétences, notamment pour les moins qualifiés, améliorera leur insertion économique et donc leur bien-être. Il faudra s'assurer que des formations professionnelles de qualité bénéficient à tous et réduire les incitations au recours aux contrats courts, comme le souhaite le gouvernement.
- La poursuite de la réduction des obstacles administratifs à l'entrée sur le marché pour les nouvelles entreprises de biens ou de services et des réglementations inutilement restrictives favoriserait plus de concurrence. Ces mesures généreraient des gains de productivité et stimuleraient l'innovation.

Les perspectives de croissance fléchissent, mais demeurent positives

La croissance du PIB devrait s'établir autour de 1.3% en 2019-20. Alors qu'en 2017, un solide rebond des exportations et de l'investissement des entreprises et des ménages avait poussé la croissance a un niveau de 2.3% inédit depuis dix ans, celle-ci s'est établie à 1.5% en 2018. Les exportations ont ralenti et l'investissement des ménages a marqué le pas. La consommation des ménages a elle aussi été décevante, le taux d'épargne augmentant. La confiance des chefs d'entreprise demeure, elle, au-dessus de sa moyenne historique bien qu'en nette baisse. Les conditions monétaires, relativement accommodantes, les baisses d'impôts sur les sociétés et le redressement continu de la capacité de financement interne stimulent l'investissement des entreprises, en dépit d'une demande extérieure qui ralentit (Tableau 1 et Graphique 4).

Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Prix courants, (milliards EUR)	Pourcentage de variation, en volume (prix de 2014)				
PIB	2198.3	1.1	2.3	1.6	1.3	1.3
Consommation privée	1188.5	1.9	1.2	0.9	1.5	1.4
Consommation publique	523.4	1.4	1.4	1.0	0.9	0.4
Formation brute de capital fixe (FBCF)	472.6	2.7	4.7	2.9	2.1	2.0
Dont : - FPCF en logement	113.0	2.8	5.4	1.8	-1.2	0.4
- FBCF hors logement	284.7	2.7	4.5	3.3	3.1	2.5
Demande intérieure finale	2184.5	2.0	2.0	1.4	1.5	1.3
Variation des stocks[1]	26.4	-0.4	0.2	-0.4	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	2210.9	1.6	2.2	0.9	1.4	1.3
Exportations de biens et services	672.2	1.5	4.7	3.3	2.3	2.7
Importations de biens et services	684.8	3.1	4.1	1.3	2.6	2.7
Solde extérieur[1]	-12.6	-0.5	0.1	0.6	-0.1	0.0
Autres indicateurs (% de variation, sauf indication contraire) :						
PIB potentiel	-	1.1	1.1	1.3	1.3	1.3
Écart de production[2]	-	-1.9	-0.7	-0.5	-0.5	-0.5
Emploi	-	0.6	1.1	0.9	0.5	0.5
Taux de chômage[3]	-	10.1	9.4	9.1	8.7	8.5
Déflateur du PIB	-	0.2	0.7	0.9	1.4	1.4
Indice des prix à la consommation (IPC)	-	0.3	1.2	2.1	1.4	1.5
IPC sous-jacent	-	0.6	0.5	0.9	0.7	1.1
Taux d'épargne des ménages, net[4]	-	8.3	8.5	8.6	9.1	9.0
Balance commerciale[5]	-	-0.8	-1.1	-0.9	-1.0	-0.8
Balance des paiements courants[5]	-	-0.8	-0.6	-0.7	-0.7	-0.5
Solde financier des administrations publiques[5]	-	-3.5	-2.8	-2.5	-3.2	-2.3
Solde financier sous-jacent des administrations publiques[2]	-	-2.2	-2.1	-2.6	-2.3	-2.4
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques[2]	-	-0.5	-0.4	-0.5	-0.8	-1.0
Dette brute des administrations publiques[5]	-	125.6	124.3	124.8	125.9	125.4
Dette des administrations publiques, définition de Maastricht[5]	-	98.0	98.4	98.4	99.8	99.7
Dette nette des administrations publiques[5]	-	82.6	80.1	80.7	81.8	81.3
Taux du marché monétaire à trois mois, en moyenne	-	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	0.2
Rendement des obligations d'État à dix ans, en moyenne	-	0.5	0.8	0.8	1.0	1.2

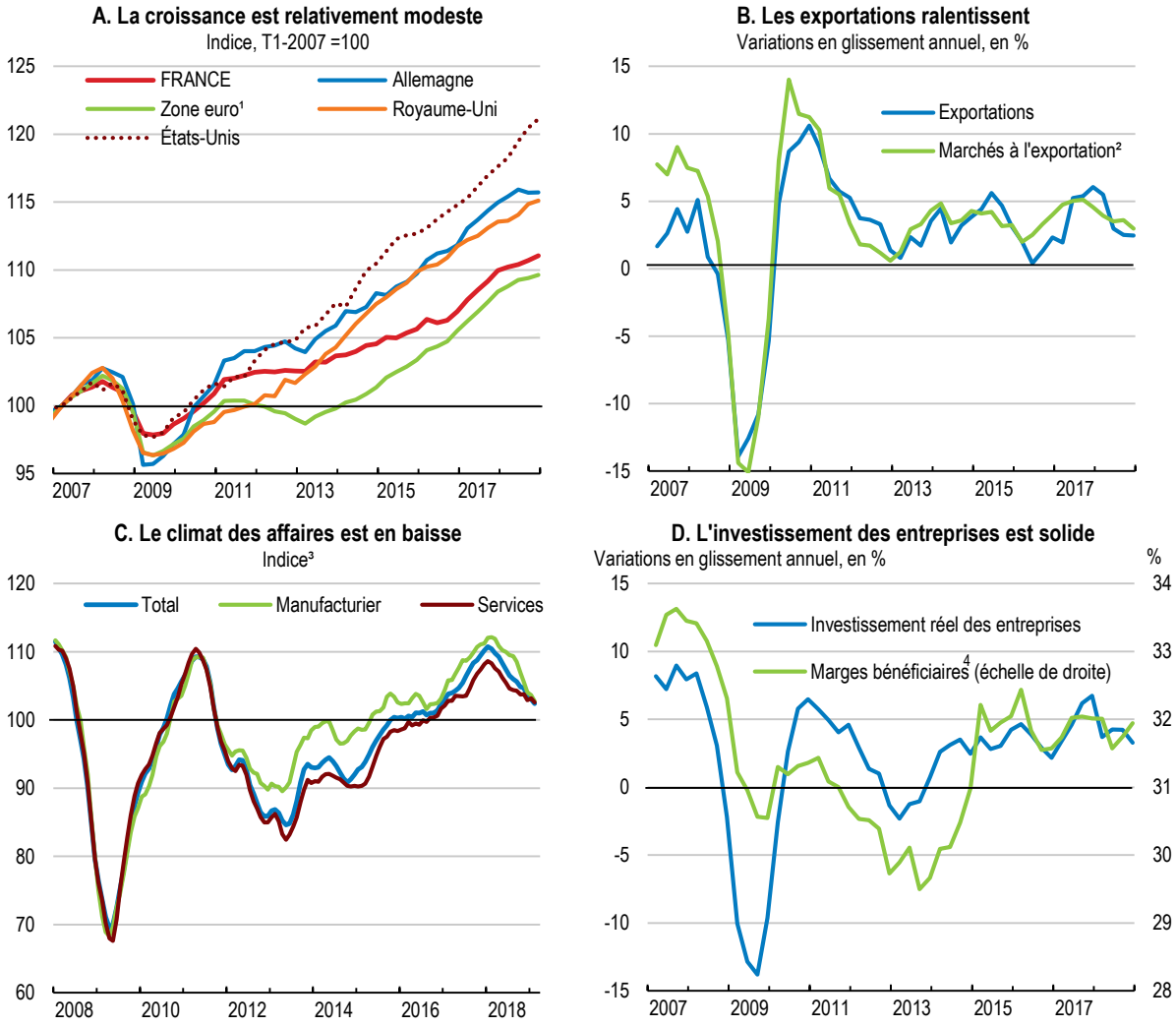
1. Contributions aux variations du PIB réel, montant effectif dans la première colonne.
2. En pourcentage du PIB potentiel.
3. En pourcentage de la population active.
4. En pourcentage du revenu disponible des ménages.
5. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour.

Dans ce contexte de ralentissement de la croissance mondiale et des principaux partenaires européens, les exportations et l'investissement des entreprises ralentiraient progressivement. Cependant, la France semble plus résiliente que ses principaux partenaires. La consommation progresserait nettement en 2019, soutenue par les progrès actuels du marché du travail, la baisse de certains prélèvements obligatoires, le recul des

prix du pétrole et l'estompement des effets négatifs des manifestations de fin 2018 (Graphique 5 et Graphique 6). Les nouvelles mesures sociales, prises fin 2018 et destinées à promouvoir le pouvoir d'achat à la suite du mouvement des « gilets jaunes », représentent de l'ordre de 0.4% du PIB en 2019, ce qui stimulerait également la consommation des retraités et des travailleurs à bas salaires. De plus, les conditions de financement qui demeurent favorables et le niveau relativement contenu de la dette des ménages bien qu'orienté à la hausse, soutiendront l'investissement des ménages.

Graphique 4. Un pic de croissance a été franchi



1. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
2. Croissance des marchés d'exportation, sur la base des marchés de destination de 2010.
3. Indice normalisé, moyenne de 100 et écart type de 10 ; moyennes mobiles sur trois mois.
4. Sociétés non financières, en pourcentage de leur valeur ajoutée brute.

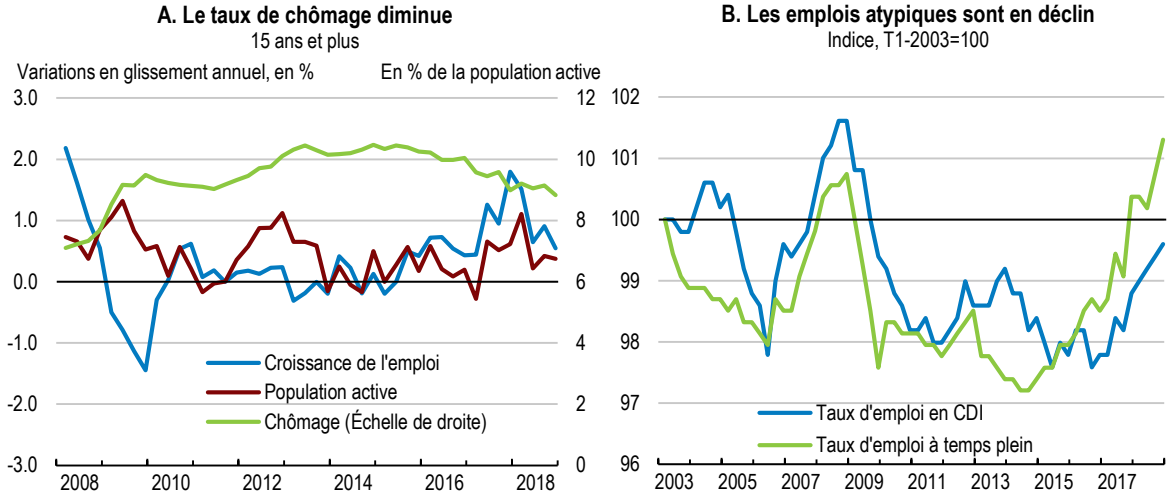
Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données) et mises à jour ; INSEE (2019), « Indicateurs de climat des affaires » et « Comptes nationaux trimestriels », *base de données INSEE* ; INSEE (2018), *Point de conjoncture* - octobre 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951264

Après un rebond temporaire en 2019, le déficit budgétaire devrait diminuer sensiblement en 2020 (Tableau 1). En 2019, un allégement ponctuel d'ampleur de la fiscalité des entreprises (via la réforme du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi ou CICE), des efforts d'assainissement plus modestes que prévu du fait des mouvements de contestation sociale et l'annulation des hausses de taxes environnementales prévues creuseront le déficit des finances publiques. Cela étant, le déficit devrait s'établir autour de 2.3 % du PIB en 2020. En effet, les coûts transitoires de la réforme du CICE de près de 1% du PIB serait résorbé et un effort de réduction des dépenses limiterait le déficit. Cependant, la dette publique (définition de Maastricht) se maintiendrait à un niveau historiquement haut, proche de 100 % du PIB.

L'inflation sous-jacente progressera légèrement (Graphique 7). Le rythme de croissance, bien que moins élevé, continuerait à soutenir une amélioration modérée du marché du travail. La remontée progressive des salaires et des conditions toujours favorables de la politique monétaire pousserait ainsi légèrement à la hausse l'inflation sous-jacente. Cependant, l'inflation globale ralentirait en 2019-20, sous l'effet de la baisse des prix du pétrole survenue fin 2018.

Graphique 5. Le marché du travail s'est amélioré

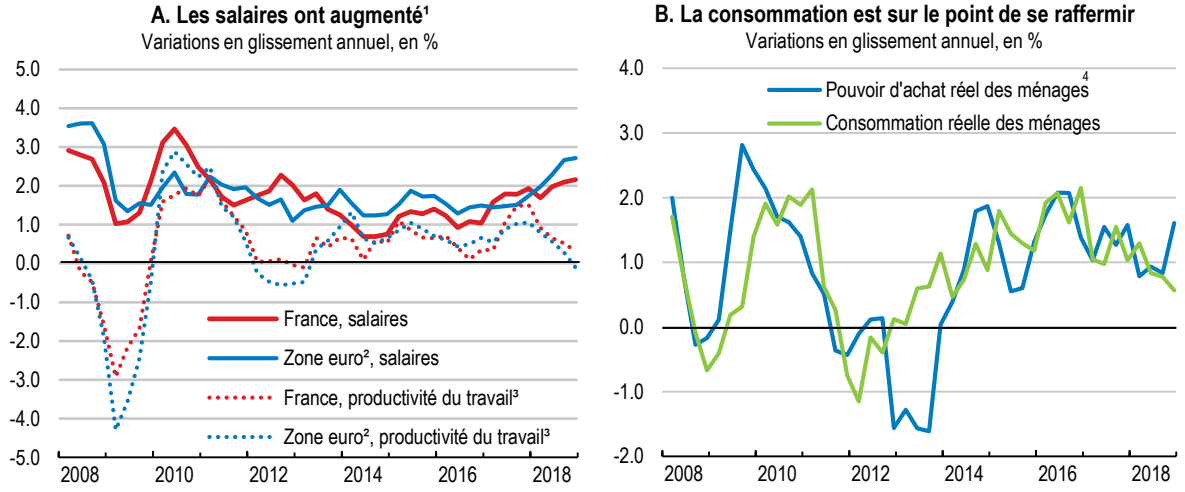


Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour ; INSEE (2019), Enquête emploi 2019.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951283

À court terme, les principaux risques entourant ces prévisions ne sont pas négligeables. Un ralentissement plus brutal que prévu de la croissance dans les pays avancés, notamment en Europe, réduirait les perspectives d'exportations et d'investissement. De plus, les perturbations liées aux mouvements sociaux, notamment les « gilets jaunes », pourraient, si elles s'aggravaient, réduire l'activité économique à court terme et la confiance des ménages et chefs d'entreprises. En outre, la croissance de la consommation pourrait se révéler plus forte ou plus faible qu'anticipée, dans la mesure où il est difficile de prévoir les effets qu'auront les multiples modifications en cours de la fiscalité – comme le passage au prélèvement à la source – sur la confiance des ménages et leur comportement d'épargne. Enfin, un certain nombre de chocs dont les effets pourraient être marqués, sont aussi susceptibles de modifier significativement ces perspectives économiques (Tableau 2).

Graphique 6. La progression des salaires soutient le revenu et la consommation des ménages

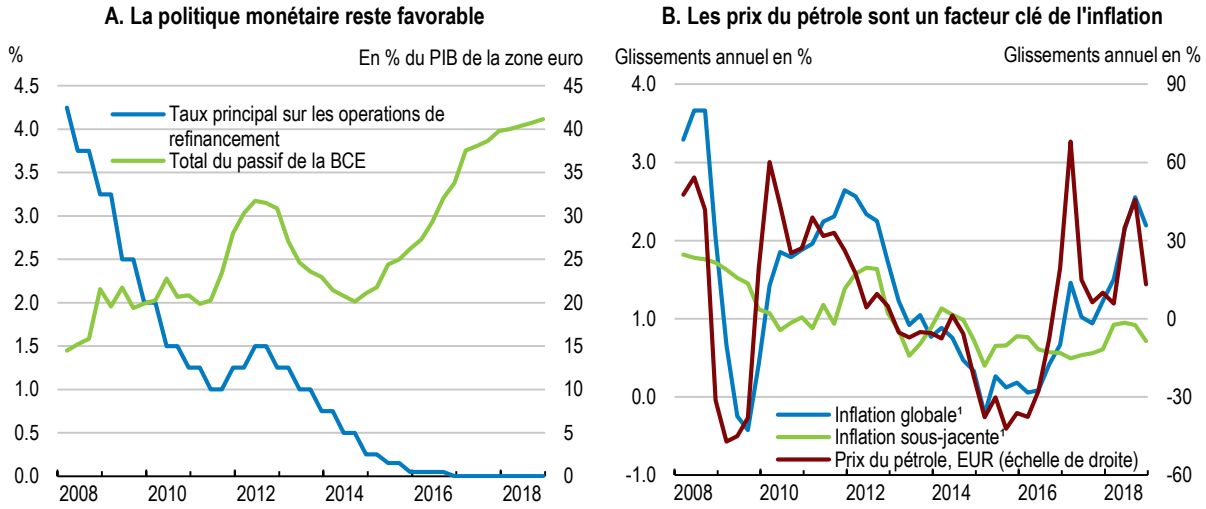


1. Salaires nominaux par salarié.
2. Pays de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
3. Productivité par personne occupée.
4. Revenu disponible brut des ménages, corrigé en fonction du déflateur des dépenses de consommation finale privée.

Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951302

Graphique 7. L'inflation sous-jacente demeure modérée



1. Indices harmonisés.

Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données) et mises à jour ; INSEE (2019), « Prix du pétrole et des matières premières importées », *Information Rapides,* N° 46 ; BCE (2019), « Financial Market Data: Official Interest Rates », Statistical Data Warehouse (base de données), Banque centrale européenne, Francfort.

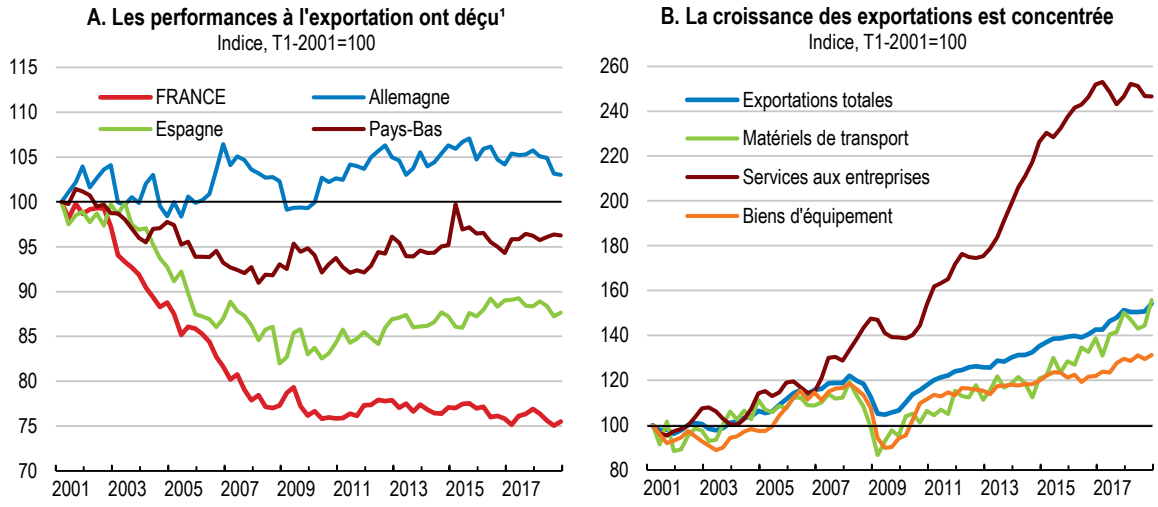
StatLink https://doi.org/10.1787/888933951321

Les résultats commerciaux constituent une fragilité pour l'économie française. En dépit d'une contribution positive du commerce extérieur à la croissance en 2017 et 2018 (Tableau 1), ainsi que d'une contribution de la spécialisation sectorielle à la croissance, qui est plus favorable que dans d'autres pays comparables (Camatte et Gaulier, 2018), les résultats du commerce extérieur de la France sont décevants (Graphique 8, Partie A). La croissance des exportations de biens ne repose que sur un nombre relativement faible de secteurs, en particulier l'aéronautique, les matériels de transport et l'agriculture (Graphique 8, Partie B, et Graphique 9). La part des services est, par contre, en forte expansion. Leur part dans les exportations a atteint près de 30 %, plaçant ainsi la France au deuxième rang en Europe, juste derrière le Royaume-Uni. La compétitivité hors-prix pâtit d'une activité d'innovation plus faible que dans les économies les plus performantes, tandis que les dépenses de R&D vont essentiellement à des secteurs qui sont en repli s'agissant de leur part dans la valeur ajoutée (voir plus bas). Cependant, les exportations françaises reflètent aussi en partie la stratégie d'internationalisation privilégiée par les entreprises françaises, qui ont axé leur croissance sur la multiplication des sites de production (Emlinger, Jean et Vicard, 2019). Le déficit du compte courant reste ainsi modéré, à 0.7% du PIB en 2017.

Tableau 2. Événements susceptibles de modifier notablement les perspectives

Facteurs de vulnérabilité	Impact possible	Réaction potentielle des autorités
Montée brutale des protectionnismes dans le monde, qui entraînerait une nette réduction des échanges, de la demande d'exportations françaises et de leurs prix.	Une réduction d'ampleur et durable des exportations aboutirait à une baisse de l'investissement et à des pertes d'emplois, avec des conséquences préjudiciables pour les revenus et les recettes publiques.	Continuer à œuvrer (dans le contexte d'une collaboration internationale) en vue de l'ouverture des marchés à la concurrence et de l'amélioration du système commercial fondé sur des règles partagées et équitables. Renforcer la résilience de l'économie et l'adaptabilité de la main-d'œuvre aux changements de l'économie mondiale.
Sortie chaotique du Royaume-Uni de l'Union européenne.	Parce qu'il est un partenaire commercial important pour la France, une sortie chaotique du Royaume-Uni de l'UE pourrait sérieusement entamer la confiance des ménages et des entreprises, notamment dans les régions frontalières, aboutissant à une baisse de l'investissement. Elle pourrait également saturer certaines infrastructures portuaires. Cependant, la réimplantation de certains services financiers en France pourrait soutenir l'activité de l'économie française.	Mettre en place des plans d'urgence, comme prévu. Œuvrer pour une relation économique étroite entre le Royaume-Uni et l'UE tout en maintenant l'intégrité du marché intérieur européen.
Prolongement et durcissement des mouvements de contestation sociale.	Un prolongement et un durcissement de la contestation sociale serait préjudiciable à la consommation privée et à l'investissement des entreprises, ainsi qu'aux exportations en raison de l'affaiblissement de l'activité touristique. La capacité de réforme du gouvernement s'en trouverait également affectée.	Intensifier les efforts de consultation avec toutes les parties prenantes au cours du grand débat national. Mieux impliquer la population dans le processus de réforme en détaillant les effets attendus. Compenser les impacts éventuels négatifs à court-terme de certaines réformes.

Graphique 8. Les résultats à l'exportation de la France sont décevants

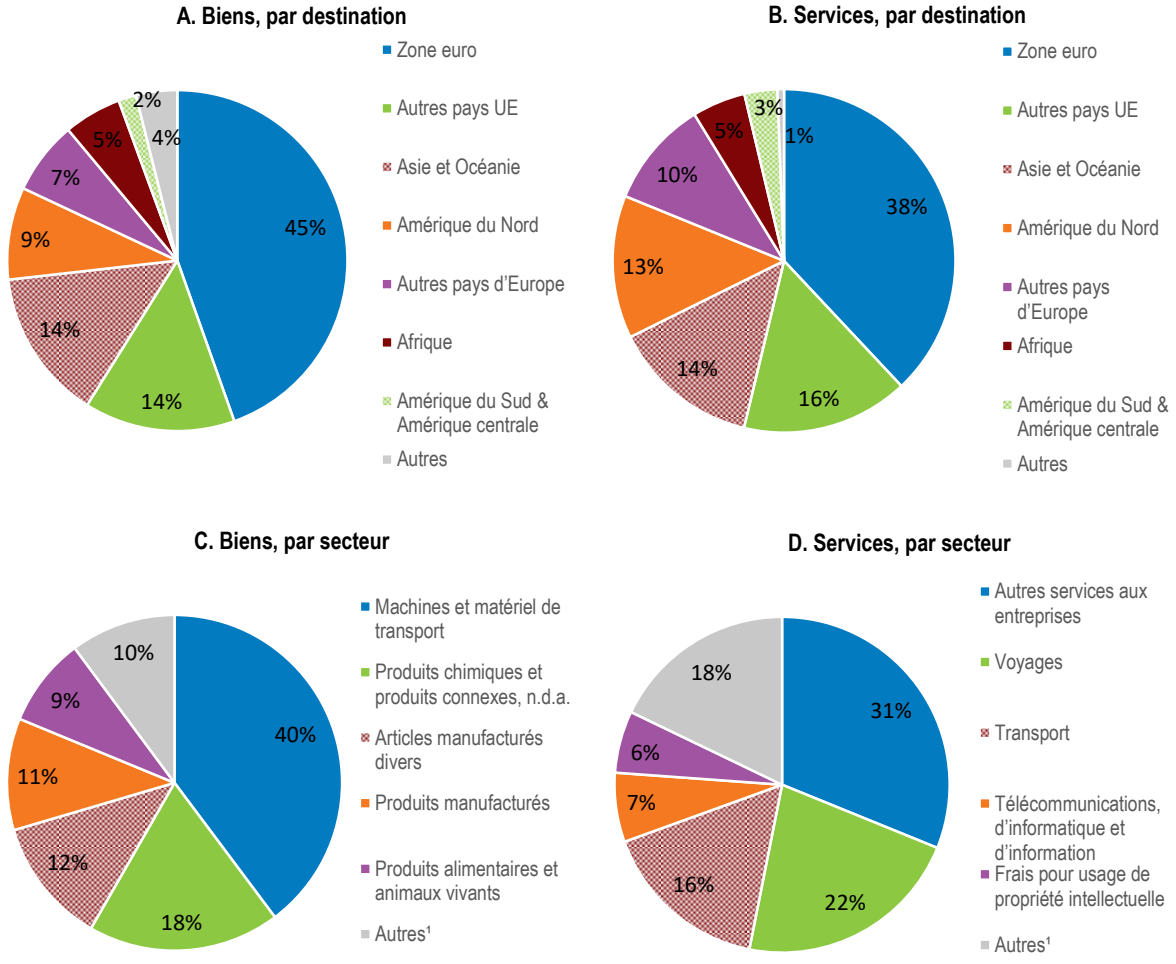


1. Différence entre la croissance des exportations en volume et la croissance des marchés d'exportation (basée sur la structure des marchés d'exportation de 2010).
Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour ; INSEE (2019), *Comptes nationaux trimestriels* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951340

Graphique 9. Structure des exportations

En pourcentage, 2017



1. Sont répertoriés dans la Partie C les huiles, graisses et cires d'origine animale ou végétale, les produits de base non classés ailleurs, les matières brutes non comestibles (à l'exception des carburants), les combustibles minéraux et lubrifiants, les boissons et tabacs. Dans la Partie D, la rubrique "Autres" inclut : les services financiers, les services à l'industrie, les services d'assurance et de pensions, les services de maintenance et de réparation, les services personnels, culturels et relatifs aux loisirs, la construction et les services des administrations publiques.

Source : OCDE (2019), *Statistiques du commerce international* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951359

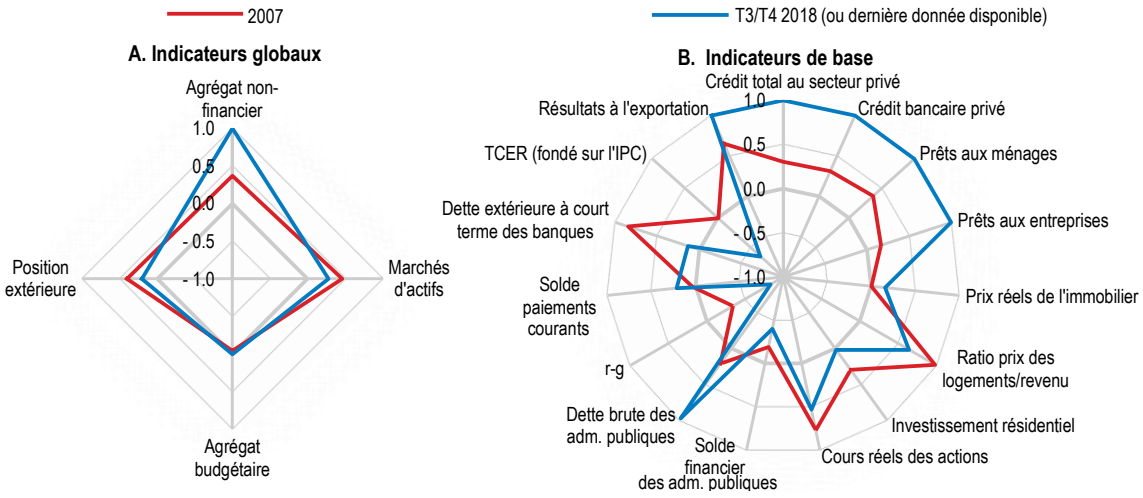
Risques financiers

Certains facteurs de vulnérabilité macrofinancière apparaissent dégradés par rapport à 2007, notamment le niveau de la dette publique et celui du crédit au secteur privé, qui sont en passe d'atteindre des niveaux inédits (Graphique 10). La dette des sociétés non financières a ainsi atteint 73 % du PIB au deuxième trimestre de 2018, un chiffre notablement supérieur à la moyenne de la zone euro (Graphique 11). Cependant, cette hausse a été accompagnée d'une augmentation de leurs niveaux de trésorerie, modérant les

risques pour les entreprises concernées (Khder et Rousset, 2017). Dans ce contexte, les autorités ont abaissé en juillet 2018 l'exposition maximale des banques au risque de crédit des grandes sociétés les plus fortement endettées, et le coussin de fonds propres contra-cyclique va être porté à 0.25 % en juillet 2019, une mesure qui pourrait réduire la croissance annuelle de l'encours de crédit de 0.5 point au maximum (Haut Conseil de stabilité financière, 2018). En mars 2019, elles ont aussi proposé de porter ce coussin à 0.5 %. Il conviendrait que les autorités continuent d'agir de manière préventive dans l'utilisation des instruments macroprudentiels afin d'éviter l'accumulation de déséquilibres.

Graphique 10. Évolution des facteurs de vulnérabilité macrofinancière

Indice variant sur une échelle de -1 à 1, de la vulnérabilité la plus faible à la plus forte, 0 correspondant au niveau moyen sur longue période, c'est-à-dire depuis 1970



1. On calcule chaque indicateur global de vulnérabilité macrofinancière en agrégeant (sous la forme d'une moyenne simple) des indicateurs de base normalisés issus de la base de données de l'OCDE sur la résilience. Ces indicateurs de base sont normalisés de telle sorte qu'ils varient sur une échelle de -1 à 1, où : l'intervalle de -1 à 0 correspond aux écarts par rapport au niveau moyen sur longue période dénotant une vulnérabilité plus faible ; 0 correspond au niveau moyen sur longue période ; enfin, l'intervalle de 0 à 1 correspond aux écarts par rapport au niveau moyen dénotant une vulnérabilité plus forte. L'agrégat non financier inclut : le total des crédits au secteur privé (en % du PIB), le crédit bancaire au secteur privé (en % du PIB), les prêts aux ménages (en % du PIB) et les prêts aux entreprises (en % du PIB). Le marché des actifs regroupe les indicateurs suivants : la hausse des prix réels des logements (glissement annuel, en %), le ratio prix des logements/revenu disponible, l'investissement résidentiel (en % du PIB) et les cours réels des actions. L'agrégat financier inclut : le solde financier des administrations publiques (en % du PIB) (échelle inversée), la dette brute des administrations publiques (en % du PIB) et la différence entre le rendement réel des emprunts obligataires et le taux de croissance potentielle (différentiel r-g). L'agrégat extérieur inclut : le solde des paiements courants (en % du PIB) (échelle inversée), la dette bancaire extérieure à court terme (en % du PIB), le taux de change effectif réel (TCER) (prix relatifs à la consommation) et les résultats à l'exportation (exportations de biens et services par rapport à la croissance des marchés d'exportation de biens et services (échelle inversée).
Source : Calculs réalisés à partir de OCDE (2019), *Statistiques de l'OCDE sur la résilience* (base de données).

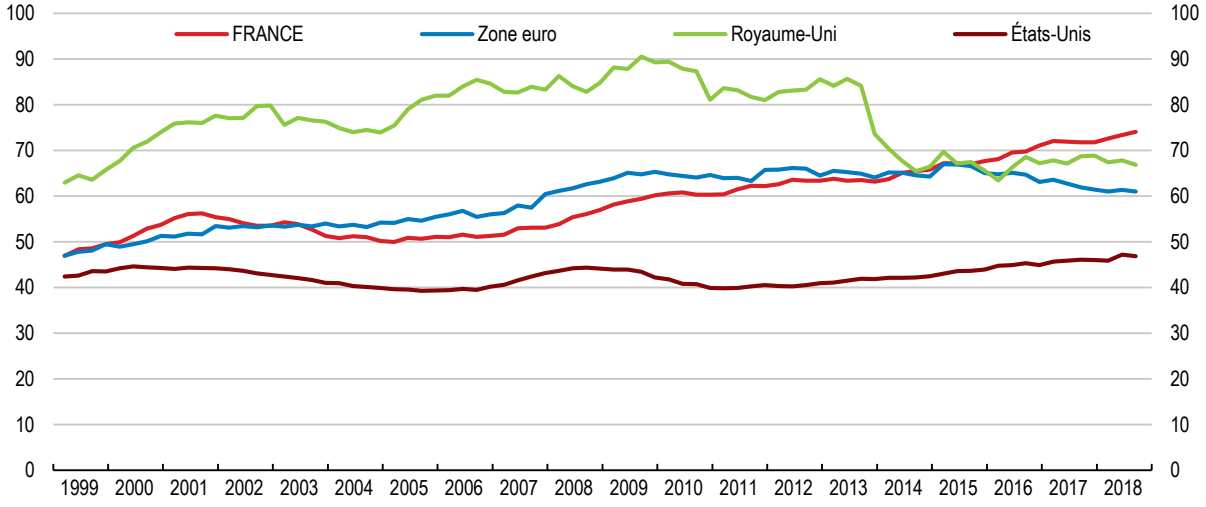
StatLink https://doi.org/10.1787/888933951435

Le crédit aux ménages a, lui aussi, atteint des niveaux historiquement élevés. La Banque de France juge toutefois que les risques qui lui sont liés demeurent contenus (Banque de France, 2018a). La nature même des prêts immobiliers, qui sont principalement contractés à des taux d'intérêt fixes – à hauteur de 93 % de l'encours du crédit immobilier en 2017 (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, 2018) –, est un facteur de résilience pour

la solvabilité des ménages. Cela étant, une remontée brutale des coûts de financement des banques nuirait à la rentabilité de leur stock de crédit immobilier. De plus, un brusque repli de la valorisation des actifs des ménages (notamment le logement), ou de leurs revenus (en cas de récession) rendrait les ménages moins solvables. Une surveillance attentive des risques liés à l'immobilier résidentiel est donc nécessaire. La hausse des prix réels des logements depuis la mi-2015 est modeste comparativement à son évolution dans la zone euro et dans l'OCDE (Graphique 12, Partie A). Les ratios prix/loyers et prix/revenus des logements demeurent inférieurs aux ratios moyens dans l'OCDE et leur progression est modérée depuis leurs points hauts de 2011 (Graphique 12, Partie B). Cependant, les hausses de prix dans certaines grandes villes comme Paris et Lyon ont été plus fortes qu'au niveau national, laissant ainsi penser qu'il y a lieu de surveiller attentivement les évolutions locales et, si besoin, d'y utiliser des instruments macroprudentiels adaptés (Banque centrale européenne, 2017).

Graphique 11. La dette des sociétés non financières a poursuivi sa hausse

En pourcentage du PIB[1]

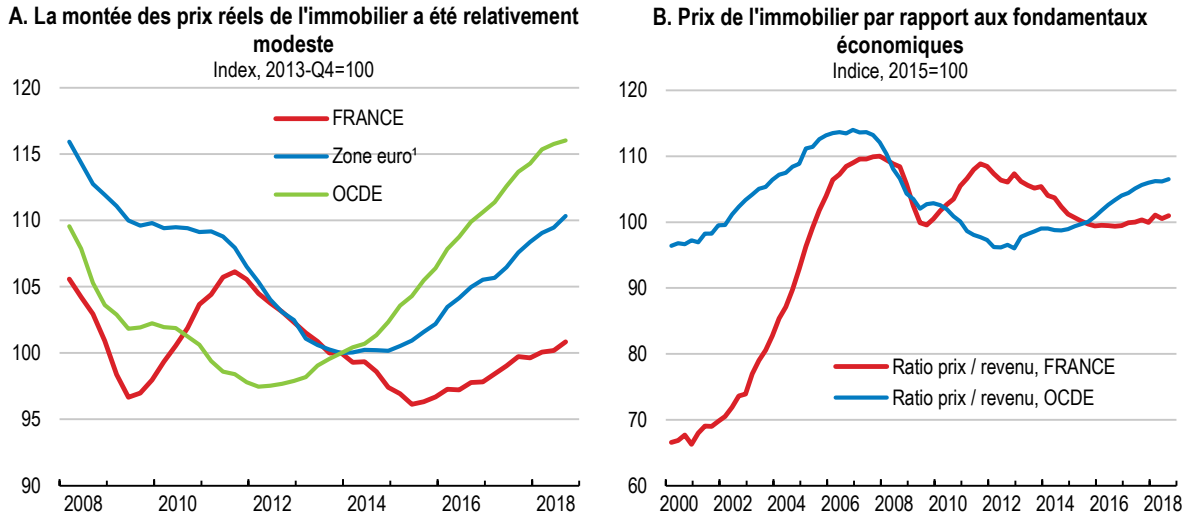


1. La dette des sociétés non financières est calculée en déduisant les actifs du secteur des sociétés non financières de leurs passifs.
Source : Banque de France (2019), Endettement des agents non-financiers, comparaisons internationales, base de données Webstat.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951378

La valorisation de l'immobilier commercial devra aussi être contrôlée avec vigilance car, dans ce secteur, la France est le marché le plus cher des grands pays européens (Banque de France, 2018b), et cette valorisation peut être le signe de fragilités dans l'ensemble du secteur immobilier. Un renforcement des initiatives visant à améliorer la collecte de données pour mesurer la dynamique des prix irait dans le bon sens car la qualité des données actuelles est perfectible (Comité européen du risque systémique, 2016). Toutefois, les conséquences systémiques d'une brusque correction des prix sur ce marché semblent limitées puisque l'exposition directe du secteur de l'assurance et des grandes banques commerciales au secteur de l'immobilier commercial représente moins de 5 % de leur bilan, et que ces institutions semblent capables de résilience face à une correction brutale des prix dans le segment de l'immobilier commercial (Haut Conseil de stabilité financière, 2017).

Graphique 12. Évolutions observées sur le marché immobilier



1. Pays de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
Source : OCDE (2019), *Indicateurs analytiques des prix des logements* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951397

Mieux utiliser les dépenses publiques pour renforcer la croissance et le bien-être

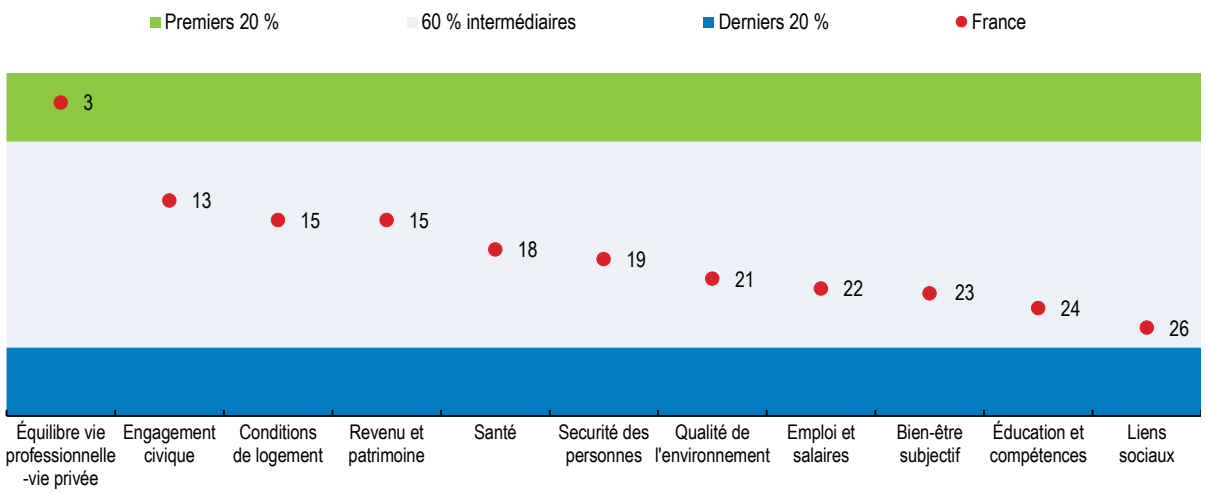
De grands défis économiques et sociaux demeurent

Les résultats de la France du point de vue des indicateurs de bien-être sont mitigés. La France obtient des résultats supérieurs à la moyenne de l'OCDE pour les indicateurs concernant le revenu et la richesse, les conditions de logement et l'équilibre vie professionnelle-vie privée (Graphique 13). La pauvreté monétaire est faible en comparaison internationale (Graphique 2). Les disparités de revenu après transferts et impôts et de patrimoine paraissent modérées (Graphique 14) et sont globalement stables sur la durée, même dans la partie supérieure de la distribution du revenu et des richesses (OCDE, 2014a ; Balestra et Tonkin, 2018). Au cours des vingt dernières années et malgré un ralentissement marqué sur les dix dernières années, le revenu disponible réel des ménages les plus pauvres a augmenté beaucoup plus rapidement que celui du ménage médian et des ménages des déciles supérieurs (Argouarc'h et Picard, 2018).

Les taux d'emploi, bien que retrouvant des niveaux jamais atteints depuis le début des années 1980, demeurent peu élevés en comparaison internationale. L'importance du chômage de longue durée et la forte proportion de contrats à durée déterminée concentrent les difficultés économiques et sociales sur certains ménages. Les travailleurs peu qualifiés et les nouveaux arrivants sont exclus du marché du travail, avec le taux de pauvreté avant prélèvements et transferts particulièrement élevé qui en découle. Les personnes sans activité ou au chômage pendant une longue durée cumulent d'importantes difficultés. Les populations qui manquent d'opportunités tendent à se concentrer d'un point de vue spatial (OCDE, 2017a), alors que les difficultés économiques et sociales se reproduisent en grande partie d'une génération à l'autre. La mobilité intergénérationnelle apparaît ainsi faible (Graphique 14) (OCDE, 2018a), tandis que le lien entre origine sociale et réussite scolaire est excessivement marqué en France. L'accès au logement et aux soins de santé pourrait également être encore amélioré.

Graphique 13. Les indicateurs du bien-être donnent un tableau mitigé

Classement des pays de 1 (meilleure performance) à 35 (moins bonne performance), 2017[1]

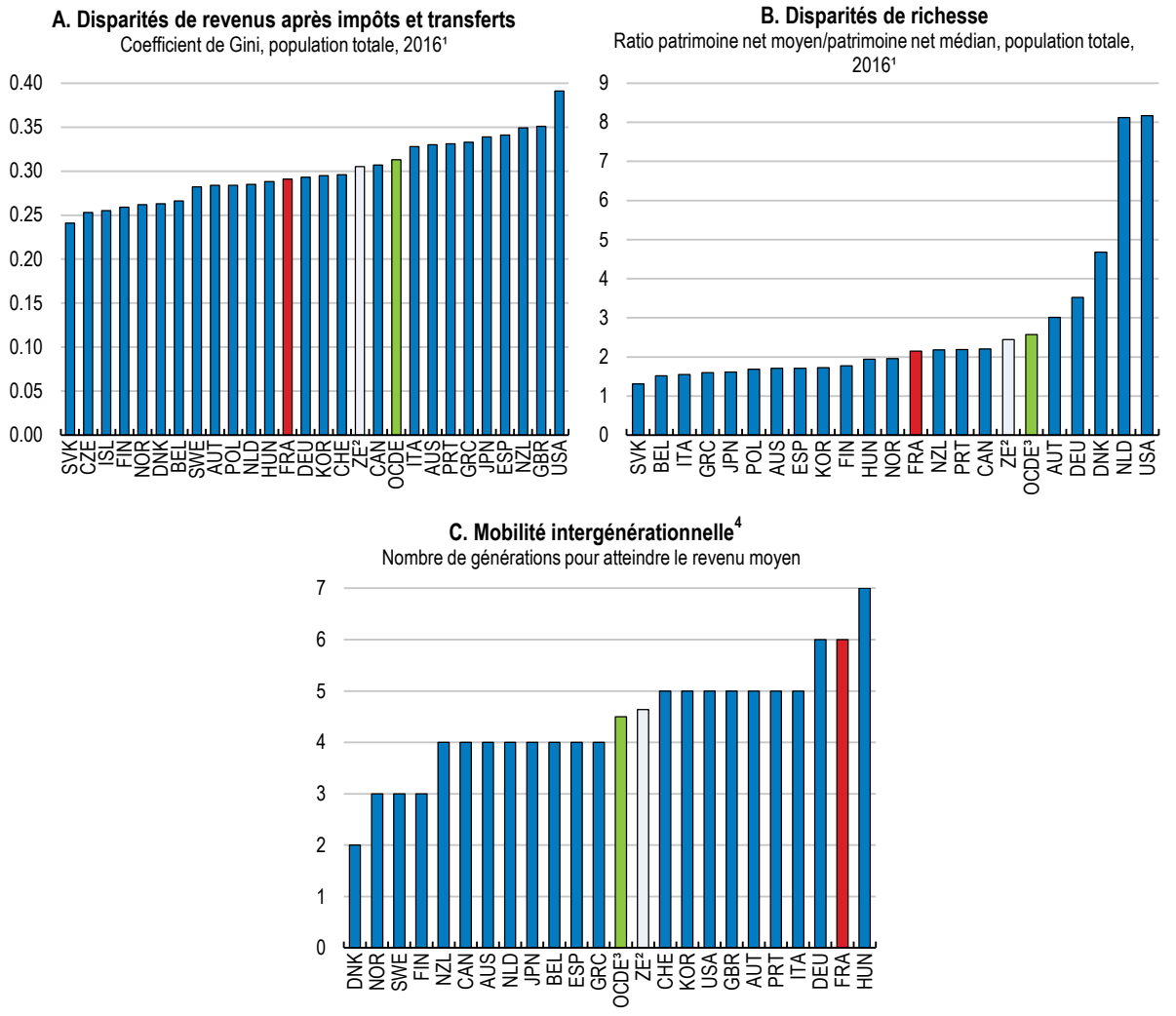


1. Chaque dimension du bien-être est mesurée à l'aide d'un à quatre indicateurs entrant dans la composition de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE. Ces indicateurs normalisés sont assortis de coefficients de pondération égaux.
Source : OCDE (2017), *Indicateur du vivre mieux*, www.oecdbetterlifeindex.org.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951416

La hausse de la productivité est faible et recule depuis les 25 dernières années (Graphique 15, Partie A). L'accumulation de capital par travailleur a diminué de manière significative bien avant la crise, comme pour la plupart des économies comparables. La productivité multifactorielle, plus étroitement liée à l'innovation, a, elle aussi, ralenti, et apparaît modeste en comparaison internationale (Partie B). Il est indispensable d'accélérer celle-ci si l'on veut maintenir une croissance durable et inclusive à l'avenir. L'écart de productivité entre les entreprises françaises et les entreprises mondiales les plus performantes s'est accentué, notamment dans les services, donnant à penser que des politiques publiques à même d'accroître la diffusion et les retombées sont essentielles (Andrews, Criscuolo et Gal, 2016 ; Berlingieri, Blanchenay et Criscuolo, 2017 ; Cette, Corde et Lecat, 2017). Il est également crucial que les pouvoirs publics prennent des mesures propres à favoriser les compétences, l'innovation et la transformation numérique afin de stimuler la croissance potentielle et les créations d'emplois et de réduire les disparités socio-économiques (Chapitres 1 et 2).

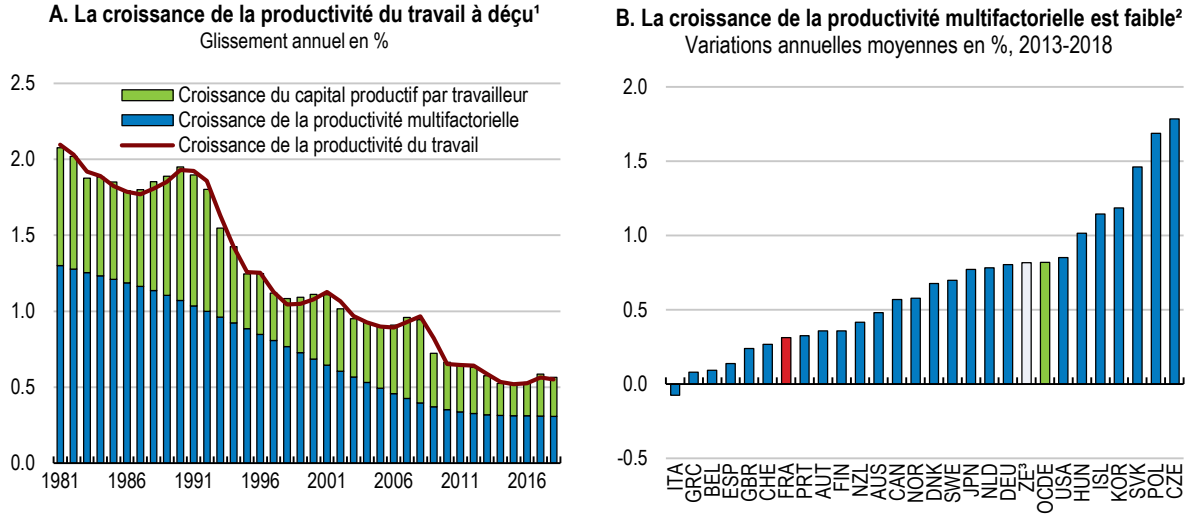
Graphique 14. Les disparités de revenu et de patrimoine sont contenues, mais la mobilité sociale est faible



1. Ou dernières données disponibles ; pour la France, 2014 dans la partie B.
2. États membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays), à l'exclusion de la Lituanie dans la partie B et du Luxembourg ainsi que de l'ensemble des autres pays d'Europe orientale membres de la zone euro dans la partie C.
3. Moyenne non pondérée entre pays sur la base des données disponibles (27 pays dans la partie B et 24 dans la partie C).
4. Nombre de générations qu'il faudrait aux descendants d'une famille située dans le décile inférieur pour atteindre le revenu moyen dans la société.
Source : OCDE (2019), *statistiques de l'OCDE* : *Distribution des revenus et pauvreté* et *Distribution des richesses* (bases de données) ; OCDE (2018), *A Broken Social Elevator? How to promote social mobility*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951454

Graphique 15. Les gains de productivité du travail ont baissé régulièrement



1. Productivité du travail tendancielle par salarié.
2. Hausse tendancielle annualisée de la productivité multifactorielle.
3. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).

Source : OCDE (2018), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951473

Les réformes en cours pourraient contribuer à relancer la dynamique des gains de productivité. Si elles étaient intégralement mises en œuvre, ces réformes auraient un impact significatif sur la croissance et l'équité à moyen terme (Tableau 3 et Tableau 4). Selon les simulations de l'OCDE, l'impact de certaines réformes (celles pour lesquelles on dispose d'analyse empiriques suffisantes) sur le PIB potentiel par habitant serait de l'ordre de 3.2% à un horizon à 10 ans. De plus, des simulations complémentaires s'appuyant sur l'analyse des effets redistributifs de réformes comparables dans les pays de l'OCDE illustrent les effets potentiels de ce train de réformes en termes de redistribution (Causa, Hermansen et Ruiz, 2016 ; Akgun, Cournède et Fournier, 2017). Leurs résultats tendent à montrer que les gains de revenu à long terme des réformes en cours seraient concentrés sur les ménages des catégories moyennes et moyennes-inférieures de la distribution des revenus (Tableau 4 et Graphique 16).

Tableau 3. Impact potentiel de certaines réformes en cours sur le PIB par habitant après 10 ans[1]

	PIB par habitant	Par le biais de l'emploi	Par le biais de la productivité
Réformes du marché du travail 2017-18			
- Augmentation des dépenses ciblées sur la formation tout au long de la vie	0.6	0.4	0.1
- Diminution de l'extension administrative des accords de branche[2]	0.7	0.7	0.0
- Réduction des incertitudes entourant les coûts de licenciement	0.3	0.2	0.1
Mesures fiscales			
- Réduction du coin fiscal[3]	0.2	0.2	0.0
- Réduction des impôts sur le capital[4]	0.8	0.0	0.8
- Augmentation régulière de la prime d'activité[5]	0.5	0.5	0.0
Marchés de produits et mesures de simplification			
- Simplification des procédures de faillite, lissage des seuils fixés en fonction de la taille des entreprises et incitations à mettre en place des plans de participation pour les salariés[6]	0.4	0.2	0.2
Total (réformes en cours)	3.2	2.1	1.1

1. Tous les chiffres sont arrondis à la décimale près. Les estimations reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale des réformes.
2. Cette estimation suppose un changement profond de la dynamique d'extension des accords de branche, ainsi qu'une mobilisation et une mise en œuvre ambitieuses des recommandations du groupe d'experts qui peut être chargé de l'évaluation de l'opportunité de l'extension d'un accord de branche. Elle fait l'hypothèse que la différence entre les taux de syndicalisation et le taux de couverture des accords étendus baisserait, dans ce cas, de 10 points de pourcentage (de 90% à 80%).
3. Réduction des cotisations sociales et augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG).
4. Réduction du taux d'imposition sur les sociétés et transformation de l'impôt sur la fortune.
5. Cette estimation retient une baisse du coin fiscal effectif après transferts de 2.8 points de pourcentage en moyenne pour les travailleurs à faibles revenus.
6. Ces estimations ont été établies d'après De Williencourt et al. (2018).
Source : Estimations de l'OCDE à partir de Balázs Égert et Peter Gal (2017), « The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework », *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2016/1 ; Akgun, O., B. Cournède et J-M. Fournier (2017), « The effects of the tax mix on inequality and growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1447, Éditions OCDE, Paris ; et De Williencourt, C, Faci, A. et S. Ray (2018), « Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse », *Trésor-Eco*, No. 226.

Accélérer le rythme des réformes – tout en compensant si nécessaire leur impact global négatif potentiel à court terme sur certaines catégories de population et en évaluant leur mise en œuvre de façon continue – soutiendrait la hausse de la productivité et des gains de revenus dont bénéficieraient les ménages à moyen terme. Pour favoriser ces gains de productivité, il faudra absolument développer la concurrence sur les marchés encore protégés, par exemple les professions et activités commerciales de détail réglementées, stimuler l'innovation et la dynamique des entreprises, et réduire les obstacles administratifs.

Les réformes proposées dans la présente *Étude* permettraient de doper la croissance, d'accroître la productivité et de renforcer les incitations à investir, et viendraient s'inscrire en complément des réformes en cours. Les simulations effectuées à titre d'illustration laissent à penser que l'impact total des réformes recommandées et en cours serait de l'ordre de 5.1% de PIB potentiel par habitant à un horizon de 10 ans (Encadré 2). Les gains de revenu à long terme du train de réformes global présentés à titre d'exemple concerneraient en particulier les ménages des catégories inférieure et moyenne de la distribution des revenus (Graphique 16).

Encadré 2. Impact potentiel, sur la croissance, des réformes recommandées par l'OCDE

L'impact estimé de certaines réformes structurelles clés proposées dans la présente *Étude* a été calculé à l'aide de données historiques sur la relation entre réforme et croissance dans des pays de l'OCDE (Tableau 4). Ces estimations reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale et rapide des réformes.

Tableau 4. Impact potentiel, sur le PIB par habitant après 10 ans, de certaines réformes proposées dans la présente *Étude*[1]

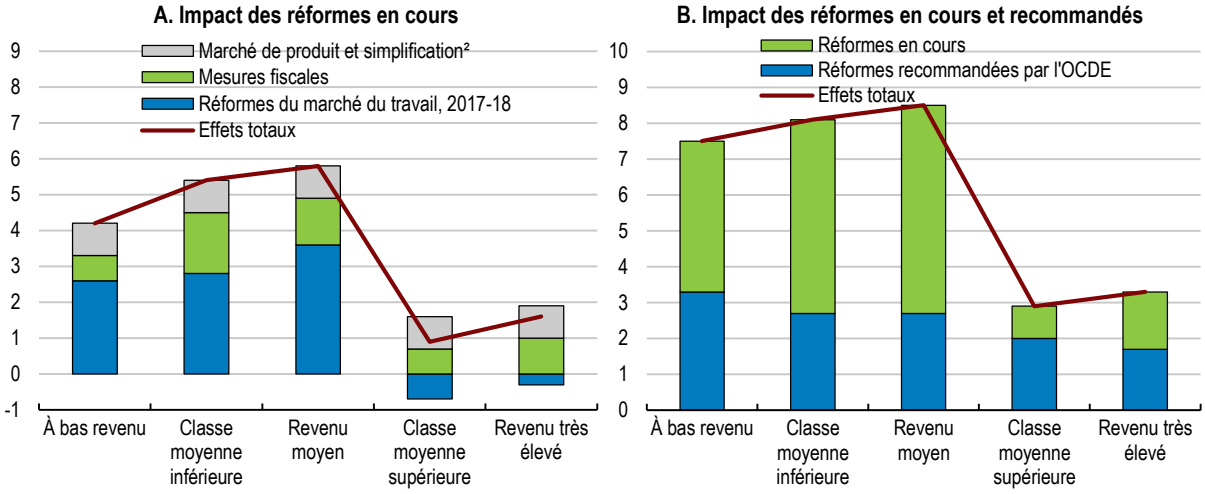
	PIB par habitant %	Par le biais de l'emploi (points de %)	Par le biais de la productivité (points de %)
Réformes du marché du travail			
- Amélioration du dialogue social[2]	0.4	0.4	
- Plus grande efficacité des politiques d'activation	0.2	0.1	0.1
- Relèvement progressif de l'âge effectif du départ à la retraite à 64 ans d'ici 2025	0.5	0.3	0.1
Marchés de produits et mesures de simplification			
- Poursuite de la simplification des réglementations applicables aux entreprises et de l'ouverture des professions réglementées	0.1		0.1
Fiscalité et dépenses publiques			
- Augmentation de l'investissement dans le numérique (0.1% du PIB)[3]	0.3		0.3
- Augmentation des dépenses publiques en R&D (0.1% du PIB)	0.2		0.2
- Relâchement de la pression fiscale sur la production (0.5% du PIB)	0.2		0.2
Total (réformes recommandées)	1.9	0.8	1.0
Total (réformes en cours)	3.2	2.1	1.1
Total (réformes en cours et recommandées)	5.1	3.0	2.1

1. Tous les chiffres sont arrondis à la décimale près. Les estimations reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale des réformes.
2. Les estimations reposent sur l'hypothèse que les mesures pour réformer le dialogue social décrites au chapitre 1 pourraient réduire la différence entre les taux de syndicalisation et le taux de couverture des accords étendus de 5 points de pourcentage.
3. Les effets sur la production d'une augmentation permanente de l'investissement dans le numérique représentant 0.1 % du PIB sont extrapolés à l'aide des différents modèles utilisés pour estimer les gains de PIB à long terme qui découleraient d'une hausse de l'investissement public tels que décrits dans A. Mourougane, J. Botev, J-M. Fournier, N. Pain et E. Rusticelli (2016), « Can an Increase in Public Investment Sustainably Lift Economic Growth? », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1351, Éditions OCDE, Paris.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de B. Égert et P. Gal (2017), « The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework », *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2016/1 ; Akgun, O., B. Cournède et J-M. Fournier (2017), « The effects of the tax mix on inequality and growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1447, Éditions OCDE, Paris.

Graphique 16. Illustration des gains retirés de certaines réformes structurelles sur la distribution des revenus

Hausse du revenu disponible réel à long terme, en pourcentage[1]



1. Tous les chiffres sont arrondis à la décimale près. Les estimations reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale des réformes.
2. Ces estimations ont été établies d'après De Williencourt et al. (2018).
Source : Estimations de l'OCDE établies à partir de Balázs Égert et Peter Gal (2017), « The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework », *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2016/1 ; Causa, O., M. Hermansen et N. Ruiz (2016), « The Distributional Impact of Structural Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* , n° 1342, Éditions OCDE, Paris ; Akgun, O., B. Cournède et J-M. Fournier (2017), « The effects of the tax mix on inequality and growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* , n° 1447, Éditions OCDE ; De Williencourt, C, Faci, A. et S. Ray (2018), « Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse », *Trésor-Eco*, n° 226.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951492

Réduire les dépenses publiques et améliorer leur efficience

La France a accompli des progrès en termes de réduction de son déficit public depuis 2012. Il est passé de 5.0 % du PIB en 2012 à 2.5 % en 2018. Sur la base des dispositions prévues à l'heure actuelle par le gouvernement, le déficit public augmentera en 2019, compte tenu d'une importante dépense ponctuelle due à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allégements de cotisations sociales pour les employeurs (Encadré 1), et dans une moindre mesure des dispositions exceptionnelles prises à la suite du mouvement des « gilets jaunes ». Cependant, le déficit public devrait être inférieur à 3 % du PIB en 2020 (Tableau 5). Cette trajectoire budgétaire soutiendra l'activité en 2019, mais dans l'ensemble, l'orientation de la politique budgétaire devrait être globalement neutre en 2019-20. Le ratio dette/PIB se stabiliserait ainsi aux alentours de 100 % d'ici à la fin de 2020.

Malgré ces progrès, le rythme de l'assainissement des finances publiques a été moins rapide en France que chez ses voisins à la suite de la relance budgétaire en réponse à la Grande Récession de 2007-08. De nombreux pays de la zone euro dont le déficit public était plus important que celui de la France en 2010-11 affichent maintenant un déficit plus faible, comme l'Espagne ou le Portugal. En fait, tous les voisins directs de la France avaient des déficits moindres en 2017 (Graphique 17, partie A). Cela tient en grande partie au fait que

ces pays sont parvenus à réduire leur ratio de dépenses publiques, tandis que la France n'a pas réussi à le faire à la suite de la forte augmentation de 2008 (Graphique 17, partie B). Ainsi, par rapport au pic atteint en 2007, l'Espagne, la Belgique et l'Allemagne ont réduit leur ratio de dépenses publiques de 6.9, 4.2 et 3.7 points de pourcentage, respectivement. Au cours de la même période, les dépenses publiques de la France n'ont diminué que d'un point de pourcentage alors que l'essentiel de l'ajustement budgétaire a eu lieu du côté des recettes.

Tableau 5. Indicateurs budgétaires

En pourcentage du PIB

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018[1]	2019[1]	2020[1]
Dépenses et recettes									
Dépenses totales	57.1	57.2	57.2	56.8	56.6	56.4	56.0	55.5	54.2
Recettes totales	52.1	53.1	53.3	53.2	53.0	53.6	53.5	52.3	52.1
Charges nettes d'intérêts	2.4	2.2	2.1	1.9	1.8	1.7	1.6	1.5	1.5
Solde budgétaire									
Solde budgétaire de base	-5.0	-4.1	-3.9	-3.6	-3.5	-2.8	-2.5	-3.2	-2.3
Solde budgétaire primaire	-2.5	-1.9	-1.8	-1.8	-1.8	-0.9	-1.0	-1.8	-0.9
Solde budgétaire corrigé des variations cycliques[2]	-4.1	-2.9	-2.7	-2.4	-2.3	-2.2	-2.3	-2.9	-2.0
Solde budgétaire sous-jacent[2]	-4.1	-2.9	-2.7	-2.5	-2.2	-2.1	-2.6	-2.3	-2.4
Solde budgétaire primaire sous-jacent[2]	-1.7	-0.8	-0.7	-0.7	-0.5	-0.4	-0.5	-0.8	-1.0
Dette publique									
Dette brute (au sens de Maastricht)	90.6	93.4	94.8	95.6	98.0	98.4	98.4	99.8	99.7
Dette nette	68.5	67.6	75.2	77.2	82.6	80.1	80.7	81.8	81.3

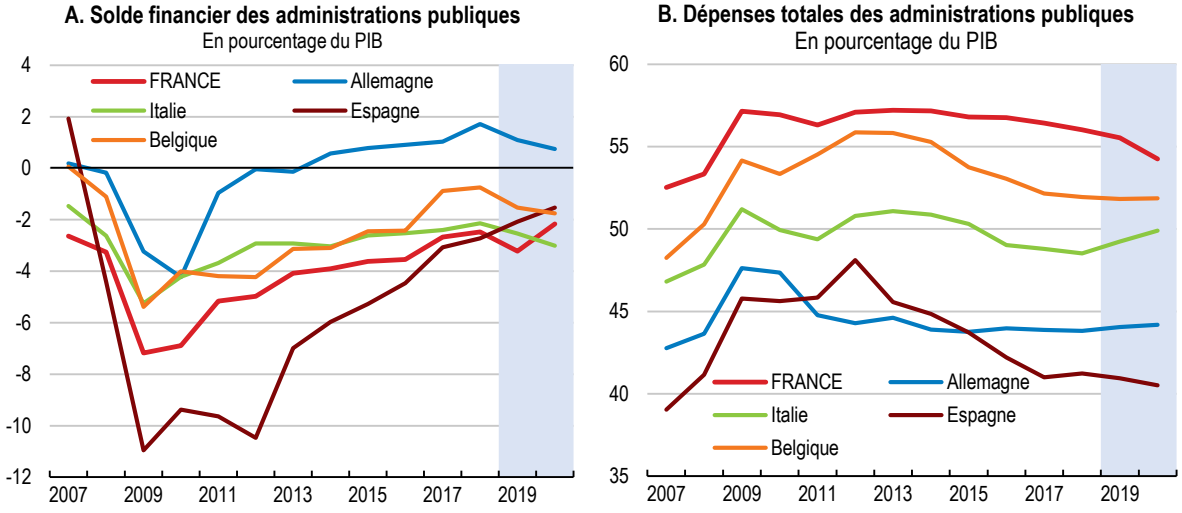
1. Prévisions.
2. Les soldes budgétaires sous-jacents sont mesurés en pourcentage du PIB potentiel. Il s'agit des soldes budgétaires de base corrigés des variations cycliques et des mesures ponctuelles. Pour en savoir plus, voir les Sources et méthodes des *Perspectives économiques de l'OCDE*.
Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données) et mises à jour.

Des travaux empiriques montrent que l'assainissement des finances publiques tend à être plus durable lorsqu'il se fonde sur la maîtrise des dépenses (Guichard, Kennedy et André, 2007). Pour déterminer les causes de l'amélioration du solde budgétaire de la France, une analyse des différents facteurs à l'origine des variations du solde structurel est présentée dans le Tableau 6, afin de mieux cerner les composantes discrétionnaires en recettes et dépenses publiques, suivant une méthode proposée, entre autres, par Duchêne et Levy (2003). La composante discrétionnaire, qui correspond à l'effort de maîtrise des dépenses, n'a été positive que trois années après 2009, de 2013 à 2015. L'amélioration régulière du solde budgétaire structurel depuis 2010 s'explique dans une large mesure par de nouvelles mesures fiscales (notamment sur la période 2011-13 ; voir le Tableau 6) et par des facteurs non discrétionnaires, tels que l'augmentation des élasticités des recettes fiscales (très probablement le cas en 2016 et 2017).

Il est essentiel de réduire le déficit public pour inscrire le ratio dette/PIB sur une trajectoire descendante. Cela devra passer par une grande maîtrise des dépenses publiques élevées. En effet, le poids déjà important des prélèvements obligatoires n'offre pas de marges de manœuvre du côté des recettes publiques qui devront à terme diminuer à la fois car un

niveau de pression fiscale trop élevé nuit à la croissance et parce que l'acceptation sociale à davantage de pression fiscale semble avoir atteint une limite.

Graphique 17. Le déficit et les dépenses publics de la France restent élevés



Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE* : *statistiques et projections* (base de données) et mises à jour.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951511

Tableau 6. Assainissement budgétaire depuis 2007

En pourcentage du PIB

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solde financier des administrations publiques	–2.6	–3.3	–7.2	–6.9	–5.2	–5.0	–4.1	–3.9	–3.6	–3.5	–2.8	–2.5
Variation du solde financier des administrations publiques (A=A1+A2)	–0.2	–0.6	–3.9	0.3	1.7	0.2	0.9	0.2	0.3	0.1	0.9	0.1
Composante cyclique (A1)	0.5	–0.8	–2.5	0.5	0.7	–0.4	-0.3	0.0	0.0	0.0	0.8	0.2
Composante non cyclique (A2=B1+B2)	–0.7	0.2	-1.4	–0.2	1.0	0.6	1.2	0.2	0.3	0.1	0.1	–0.1
Effort discrétionnaire (B1=C1+C2)	–0.5	–0.5	–2.4	–0.1	1.1	0.7	1.4	0.3	0.3	–0.2	–0.1	–0.2
Nouvelles mesures relatives aux prélèvements obligatoires (C1)	*–0.3*	*–0.5*	*–0.8*	*0.1*	*1.1*	*1.1*	*1.3*	*0.2*	*–0.1*	*–0.2*	*0.2*	*–0.2*
Effort de maîtrise de la croissance des dépenses nominales[1] (C2)	*–0.1*	*0.0*	*–1.6*	*–0.2*	*0.0*	*–0.4*	*0.1*	*0.1*	*0.4*	*0.0*	*–0.3*	*0.0*
Composante non discrétionnaire (B2)	–0.2	0.7	1.0	–0.1	-0.1	-0.1	–0.2	-0.1	0.0	0.3	0.2	0.1

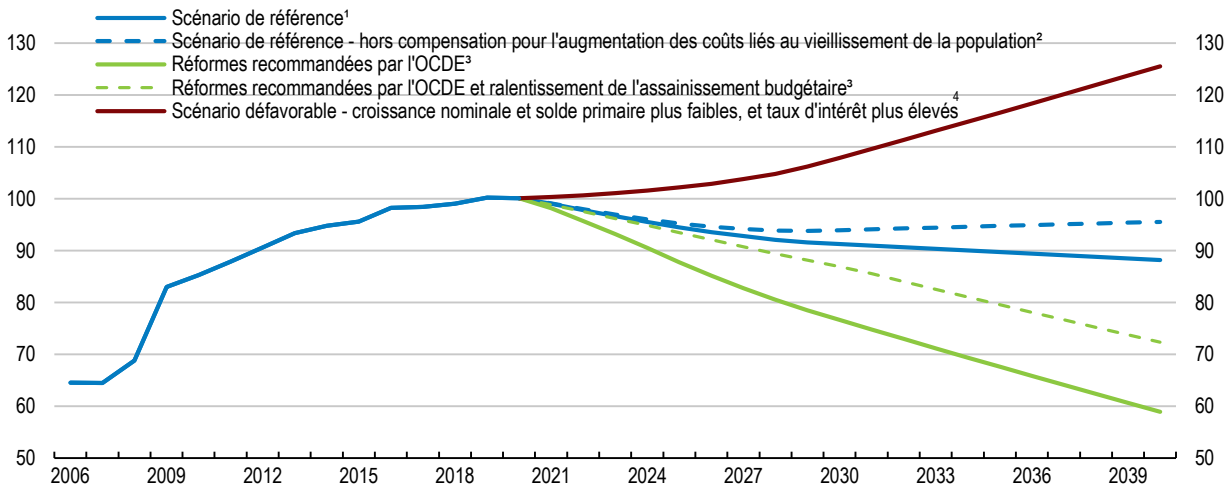
1. Calculé à partir de l'écart entre progression des dépenses et croissance du PIB potentiel (Duchêne et Levy, 2003). La dépense considérée est celle au sens de la comptabilité nationale et intègre le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Source : OCDE et autorités françaises ; calculs de l'OCDE.

D'après les projections de l'OCDE, la dette publique de la France – au sens de Maastricht – va lentement décliner, mais elle s'élèverait toujours à près de 90 % du PIB en 2040 (Graphique 18). Ce scénario central repose sur l'hypothèse que l'augmentation des coûts liés au vieillissement démographique sera intégralement compensée par des mesures compensatoires. Si tel n'était pas le cas, le ratio dette/PIB serait supérieur de 5 points de pourcentage en 2040 par rapport au scénario de référence. Cela accentuerait les risques pesant sur la viabilité des finances publiques, notamment si, à ce stade, les taux d'intérêt sont revenus au niveau observé avant la crise financière de 2007.

Graphique 18. Des réformes structurelles et des efforts supplémentaires d'assainissement budgétaire sont nécessaires

Simulations de la dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB, au sens de Maastricht



1. Le scénario de référence est fondé sur le tableau 1 pour 2019-20. Il repose sur l'hypothèse que le taux de croissance potentielle se hisse à 1.7 % en 2030, puis qu'il reste stable. Le solde primaire et le déflateur du PIB sont fixés à -0.3 % du PIB (à partir de 2022) et 2.0 % (à partir de 2021), respectivement, tandis que le taux d'intérêt effectif augmente progressivement de 1.7 % en 2021 à 3.0 % en 2030, puis reste stable.
2. Le scénario intitulé « Augmentation non compensée des dépenses liées au vieillissement » intègre les projections de la Commission européenne concernant les dépenses publiques liés au vieillissement démographique. Ces prévisions se traduisent par une augmentation de 0.5 point de PIB du déficit primaire annuel par rapport au scénario de référence.
3. Le scénario intitulé « Réformes recommandées par l'OCDE » intègre les effets estimés des réformes préconisées dans la présente Étude (Encadré 2 et Tableau 10). Ce scénario repose sur l'hypothèse que le solde primaire se hisse de -1.0 % du PIB en 2020 à 1.2 % du PIB en 2025, puis qu'il reste stable. Dans la variante de ce scénario intitulée « Réformes recommandées par l'OCDE et assainissement plus lent », le solde primaire se hisse progressivement à 0.8 % du PIB en 2032, puis reste stable.
4. Le scénario négatif est similaire au scénario de référence, mais la croissance du PIB réel est fixée à 1 %, le déficit primaire se stabilise à 1.2 % du PIB au cours de la période 2021-40, et le taux d'intérêt effectif augmente progressivement de 1.7 % en 2021 à 3.5 % en 2030, puis reste stable.
Source : Adapté de OCDE (2018), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données), juin et novembre ; et Commission européenne (2018), « The 2018 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070) », Direction générale des affaires économiques et financières.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951530

Pour ramener le ratio dette/PIB sur une trajectoire résolument descendante, les pouvoirs publics doivent déployer des efforts supplémentaires de maîtrise des dépenses. À ce stade, les baisses de dépenses anticipées ne font que compenser globalement les baisses d'impôts prévues (Tableau 7), et un contrôle accru des dépenses publiques sera nécessaire pour financer durablement la baisse des prélèvements obligatoires tout en réduisant le déficit public. Le Comité Action publique 2022, créé de manière bienvenue par le gouvernement, a cerné des gains d'efficience potentiels pour réduire les dépenses publiques. Néanmoins, il n'existe pas encore d'objectifs de performance précis concernant la qualité des services publics ou les économies budgétaires à réaliser. Un suivi quantitatif de la réalisation des objectifs découlant des examens de dépenses et de leurs effets sera important pour en garantir l'efficacité (OCDE, 2017b).

Tableau 7. Principales mesures structurelles concernant les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires

Effet estimé sur le solde public en 2022, en pourcentage du PIB

Maîtrise des dépenses des collectivités locales	0.7 %
Indexation partielle de certaines prestations sociales sur l'inflation en 2019-20	0.3 %
Maîtrise des dépenses de santé	0.2 %
Réduction des contrats aidés	0.1 %
Réforme des dépenses consacrées au secteur du logement	0.1 %
Réduction du nombre de fonctionnaires	0.1 %
Effet total des réductions de dépenses	1.4 %
Abaissement du taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés	-0.4 %
Augmentation des taxes environnementales et sur le tabac	0.2 %
Train de mesures budgétaires de décembre 2018	-0.2 %
Allègement de la fiscalité des revenus du capital et réforme de l'impôt sur la fortune	-0.2 %
Suppression intégrale de la taxe d'habitation sur la résidence principale	-0.7 %
Effet total des mesures fiscales	-1.4 %
Effet de l'ensemble des mesures considérées sur le solde budgétaire	0.0 %

Note : Les effets budgétaires sont estimés par rapport à un scénario de stabilité en relation avec le PIB des dépenses et des recettes fiscales à partir de 2017, et cette estimation se fonde sur l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale des mesures considérées. Cela recouvre à la fois les réformes ayant été adoptées par le Parlement et les réformes anticipées. L'augmentation des taxes environnementales correspond uniquement à la hausse de la taxe carbone (la composante carbone des taxes intérieures de consommation) de 2018. Le train de mesures budgétaires de décembre 2018 recouvre la baisse d'impôt accordée aux retraités ayant des revenus faibles ou moyens, l'augmentation de la prime d'activité et les exonérations d'impôt sur le revenu au titre des heures supplémentaires.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les sources suivantes : *Rapport économique social et financier 2019*, *Évaluation des voies et moyens – Tome II : Dépenses fiscales 2019* et *Programme de Stabilité 2018-2022* (sachant que tous ces rapports émanent du ministère de l'Économie et des Finances).

La stratégie de réduction des dépenses publiques en France devra améliorer leur efficience, en particulier s'agissant des collectivités locales, des dépenses fiscales et de la masse salariale du secteur public, et impliquer une réduction des dépenses de retraite en proportion du PIB. En outre, les dépenses de santé représentent environ 14 % des dépenses publiques, et les dépenses publiques et privées sont élevées en comparaison internationale. Il demeure possible de mettre en œuvre les recommandations formulées dans la précédente *Étude économique* de la France pour réduire la hausse prévue des coûts du système de santé en améliorant son efficacité (OCDE, 2017a). Comme dans les autres domaines de réformes, les coûts et bénéfices attendues des mesures prises devront être clairement communiqués. Les électeurs et les autres parties prenantes devront être convaincus de la nécessité de réformes et des coûts qu'induiraient leur abandon (OCDE, 2010a).

Contenir les dépenses des collectivités locales

Les collectivités locales représentent environ 20 % des dépenses publiques. D'après la loi de programmation des finances publiques pour 2018-22, elles seront amenées à diminuer leurs besoins de financement significativement par rapport à leur évolution spontanée (Tableau 7). Un système de contractualisation et de pénalités (associées à des aides à l'investissement destinées aux communes) a été mis en place pour favoriser le respect des objectifs fixés par l'État. Des contrats de ce type ont été signés par 71 % des 322 grandes collectivités locales relevant de ce système (Gourault et Dussopt, 2018). Les collectivités non-signataires sont aussi concernées par le dispositif de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Elles pourront faire l'objet de pénalités en cas de dépassement des objectifs qui leur ont été notifiés par le représentant de l'État dans leur département.

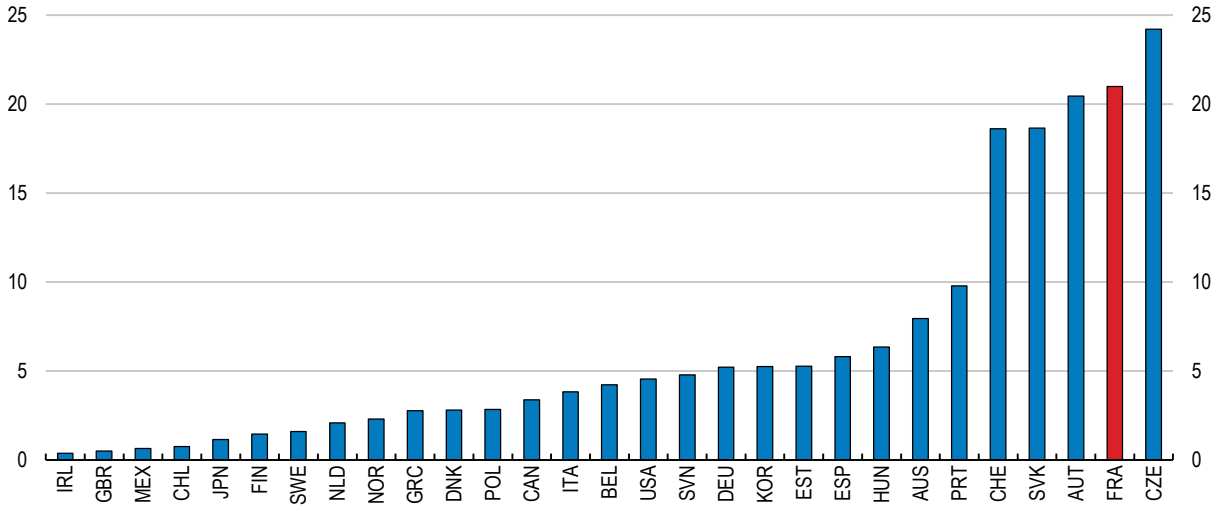
Simplifier le « mille-feuille » des collectivités territoriales pourrait permettre d'améliorer l'efficience des dépenses et, à terme, de réaliser des économies substantielles. Les réformes territoriales de 2014-15 ont ramené de 22 à 13 le nombre de régions en France métropolitaine, augmenté la taille des intercommunalités et mis en place les métropoles. Il leur manquait cependant des objectifs précis, et les premiers éléments recueillis laissent à penser que les économies réalisées ont été limitées sur courte période, dans la mesure où les fusions d'administrations régionales ont été soit partielles, soit réalisées sur la base des conditions les plus attrayantes. Ces réformes n'ont par ailleurs pas entièrement clarifié la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration locale, ce qui laisse entrevoir des possibilités considérables de gains d'efficience dans ce domaine (Cour des comptes, 2017a).

Continuer les efforts de rationalisation des petites communes favoriserait la réalisation de gains d'efficience supplémentaires. Les communes françaises sont de petite taille en comparaison internationale, et les zones métropolitaines françaises figurent parmi les plus fragmentées de la zone OCDE sur le plan administratif (Graphique 19). Or, les communes de petite taille rendent plus difficile l'internalisation des externalités spatiales en termes d'urbanisme, de coûts environnementaux, ou de prestation de services publics. Elles accentuent en outre les problèmes de coordination en entraînant une dilution des compétences. Des dispositions asymétriques, selon lesquelles les responsabilités des municipalités sont différenciées en fonction de la taille de la population ou de critères urbains/ruraux, pourraient être davantage développées (Allain-Dupré, 2018). La différentiation des compétences selon les catégories d'intercommunalités va dans ce sens. Conduire des expériences pilotes, à l'image du programme danois « Municipalité libre », serait également utile pour identifier les arrangements asymétriques offrant les avantages les plus importants. En outre, il convient de s'assurer que les normes applicables aux collectivités territoriales sont proportionnées et adaptables pour limiter leurs conséquences sur les dépenses publiques (Lambert et Boulard, 2018).

Il faut que les transferts entre administrations reposent davantage sur des critères de charges, afin de mieux correspondre aux besoins de dépenses des collectivités locales et de contribuer à contenir les dépenses publiques. Le principal transfert de l'État aux communes, la dotation globale de fonctionnement (DGF), est complexe, dans la mesure où elle comporte diverses strates, notamment plusieurs éléments de péréquation bénéficiant à la quasi-totalité des communes. En outre, la dotation forfaitaire entrant dans la composition de la DGF tend à perpétuer les tendances passées en matière de dépenses, ce qui peut être à l'origine d'inégalités considérables entre juridictions (Cour des comptes, 2016). Faire une place plus importante aux approches fondées sur les charges réelles, en définissant un ensemble élémentaire de biens et services collectifs devant être fournis par les collectivités locales, permettrait une meilleure prise en compte des besoins effectifs des communes.

Graphique 19. Les zones métropolitaines françaises sont fragmentées

Nombre moyen de communes pour 100 000 habitants[1], en 2014



1. Les zones métropolitaines sont des zones urbaines fonctionnelles suivant la définition de l'OCDE. Voir OCDE (2012), Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas, Éditions OCDE, Paris http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en.
Source : OCDE (2018), *Statistiques de l'OCDE sur les zones urbaines* (base de données), https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CITIES.

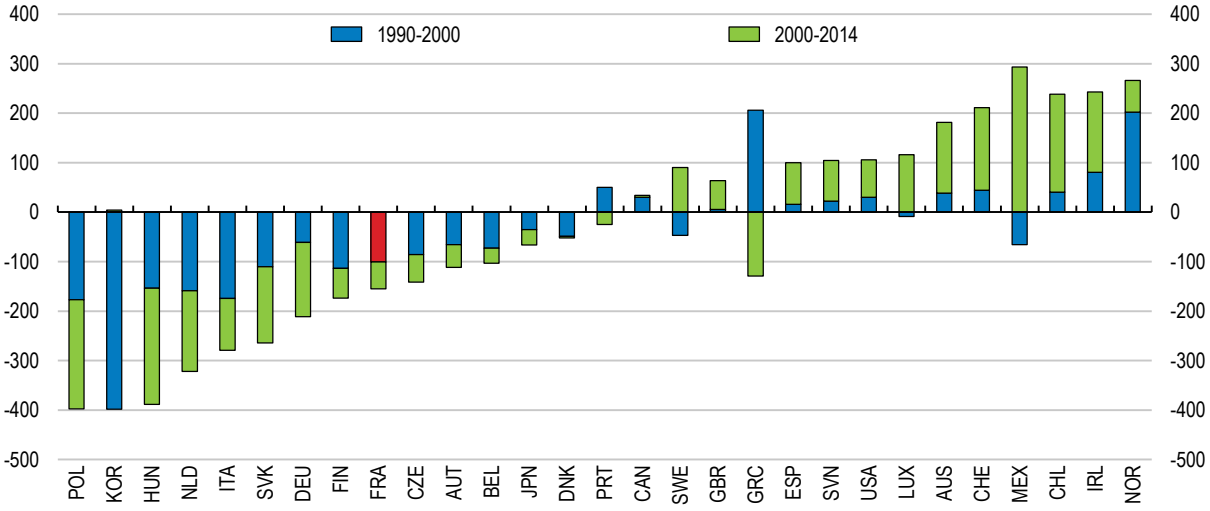
StatLink https://doi.org/10.1787/888933951549

En outre, il serait judicieux de renforcer encore la péréquation horizontale, qui correspond à des transferts financiers entre un même niveau de collectivités locales, les transferts horizontaux étant restés modestes jusqu'ici en France. En effet, la péréquation horizontale tend à donner de meilleurs résultats que la péréquation verticale (OCDE, 2013a), qui correspond généralement aux concours financiers péréquateurs de l'État aux collectivités locales. Il est également préférable d'éviter de renforcer la pré-affectation de taxes nationales aux collectivités locales, étant donné que les recettes pré-affectées sont déjà largement utilisées en France, et que celles-ci se traduisent par des rigidités budgétaires et des incitations à dépenser de manière excessive (Moretti et Kraan, 2018).

L'étalement urbain alourdit le coût de fourniture des biens et services collectifs et tire vers le haut les dépenses des collectivités locales. Les zones urbaines françaises ont connu un étalement notable entre 1990 et 2014 (Graphique 20), qui a été lourd de conséquences sur les plans environnemental, économique et social (OCDE, 2018b), tout en comportant des risques de sous-utilisation des infrastructures. Comme cela avait été recommandé dans les précédentes *Études* (OCDE, 2017a ; OCDE, 2011), le niveau d'administration le plus bas compétent en matière d'urbanisme devrait être l'intercommunalité, qui devrait être exclusivement chargée de la délivrance des permis de construire et du développement des zones d'activités économiques. Revoir les restrictions applicables à la construction en vertu des plans locaux d'urbanisme contribuerait à rendre les modes de développement urbain plus durables. En outre, supprimer les exonérations de taxe d'aménagement relatives aux équipements publics et aux commerces permettrait de garantir pleinement l'efficacité des incitations fiscales locales.

Graphique 20. Évolution de la densité de population moyenne dans les zones urbaines

Variation de la densité de population moyenne dans les zones urbaines[1], habitants/km², 1990-2014



1. La densité de population dans les zones urbaines correspond uniquement aux zones urbaines fonctionnelles (ZUF) : les petites villes n'appartenant pas à une ZUF ne sont pas prises en compte dans le cadre de cette analyse. On trouvera la liste exhaustive des ZUF recensées en France à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/functional-urban-areas-all-france.pdf.
Source : OCDE (2018), *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*, Éditions OCDE, Paris.

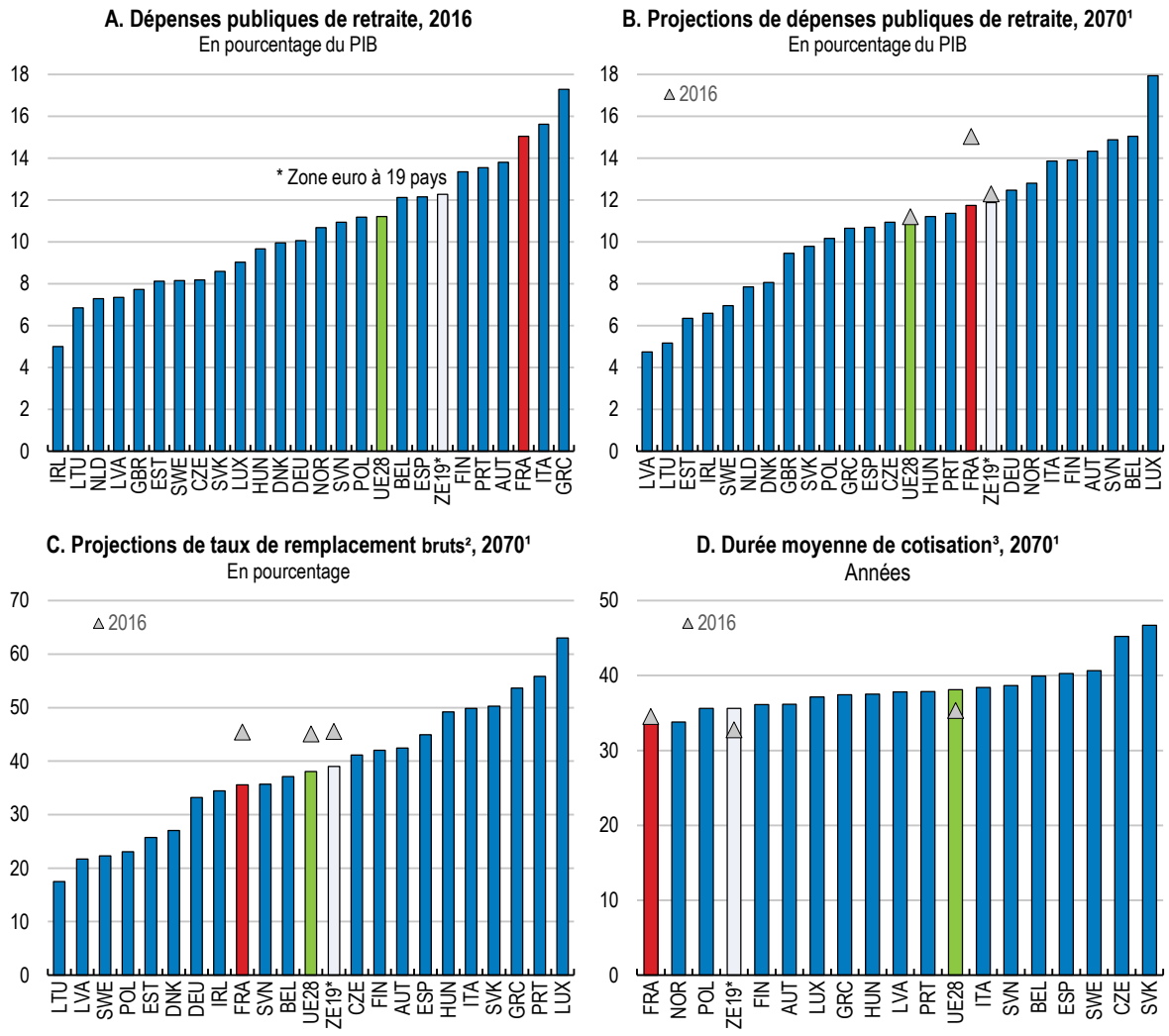
StatLink https://doi.org/10.1787/888933951568

Réformer le système de retraite

Les dépenses publiques de retraite de la France semblent importantes mais apparaissent globalement maîtrisées. Elles représentent environ 14 % de son PIB, soit un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE (Graphique 21). Néanmoins, en l'état actuel de la législation, elles devraient rester globalement stables jusqu'en 2040, puis diminuer rapidement selon les projections de la Commission Européenne (Commission européenne, 2018). La viabilité du système de retraite a été assurée par une baisse des taux de remplacement qui, en l'absence d'amélioration du marché du travail, devraient diminuer rapidement (Graphique 21), de même que la pension moyenne mesurée en proportion du salaire moyen (Commission européenne, 2018a), Selon ces projections, en 2070, le niveau des dépenses publiques serait proche de la moyenne de la zone euro.

Cela dit, le système de retraite présente de nombreuses faiblesses. La faible valorisation des salaires portés au compte (sur l'inflation pour le calcul du salaire de référence) (COR, 2018a ; Cour des comptes, 2018) pourrait à terme entraîner des risques de pauvreté accrue pour certains retraités et accroître les inégalités entre retraités et travailleurs actifs. En outre, la structure complexe du système – caractérisée par la concomitance de 42 régimes de retraite différents – empêche les travailleurs d'anticiper leurs droits futurs. Cela nuit également à la mobilité de la main-d'œuvre et contribue à l'inéquité du système, ce qui peut nourrir un sentiment de défiance à son égard. Ces faiblesses sont magnifiées par la situation du marché du travail. La durée effective de cotisation au système public de retraite est ainsi une des plus courtes de l'Union européenne (Graphique 21). La faiblesse du taux d'emploi et les déficiences du marché du travail, ainsi que le bas niveau de l'âge effectif de sortie du marché du travail, réduisent les durées de cotisation et les droits à pension (Chapitre 1).

Graphique 21. Les dépenses publiques de retraite devraient diminuer, de même que les taux de remplacement



1. Projections de la Commission européenne (2018).
2. Le taux de remplacement brut est le ratio entre la toute première prestation de retraite obtenue et le dernier salaire perçu avant la retraite.
3. Durée moyenne de cotisation pour les nouvelles pensions. Les durées de cotisation peuvent s'allonger pour plusieurs raisons, telles qu'une augmentation de l'âge légal de la retraite contraignant les salariés à travailler plus longtemps, ou une élévation du taux d'emploi.
Source : Commission européenne (2018), « The 2018 Ageing Report - Economic budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070) », Direction générale des affaires économiques et financières.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951587

Le projet de mise en place d'un système unique de retraite à points va dans la bonne direction. La conception de mécanismes de cotisation et de solidarité adéquats sera néanmoins essentielle pour que le passage à un système de retraite universel soit un succès (Boulhol, 2019). Dans le système actuel, les travailleurs ayant des carrières incomplètes en raison d'une entrée tardive sur le marché de l'emploi ou d'interruptions de carrière ne subissent que des pertes limitées de prestations en comparaison internationale (OCDE, 2017c ; COR, 2018b). La réforme de 2019 devra garantir une meilleure visibilité du niveau

futur des pensions. Afin de ne pas engendrer d'iniquité entre travailleurs et retraités, il faudra aussi revoir les règles de revalorisation des salaires portés au compte en basant celles-ci sur l'augmentation des salaires et ajuster les autres paramètres pour garantir la viabilité du système (Boulhol, 2019).

Plusieurs mesures seraient souhaitables. Une révision des surcotes pourrait rendre les retraites progressives plus attrayantes (OCDE, 2017d). Une solution alternative consisterait à supprimer les cotisations pour ceux qui ont atteint des droits pour une retraite à taux plein et continuent à travailler. Relever l'âge légal de la retraite, à terme en l'indexant sur l'espérance de vie, pourrait aussi contribuer à accélérer l'augmentation de l'âge effectif de la retraite (OCDE, 2017a). De même, les autorités pourraient revoir les régimes de pension de réversion, afin de renforcer les incitations au travail et de réduire leur coût (OCDE, 2018c). Enfin, il faudra s'assurer de la convergence des paramètres des régimes spéciaux (COR, 2016). Les dispositifs de droits familiaux à la retraite semblent également obsolètes. Ils sont hétérogènes d'un régime à l'autre, et la majoration de pension appliquée à partir du troisième enfant tend à bénéficier davantage aux hommes qu'aux femmes, ainsi qu'aux familles aisées (Vignon, 2018).

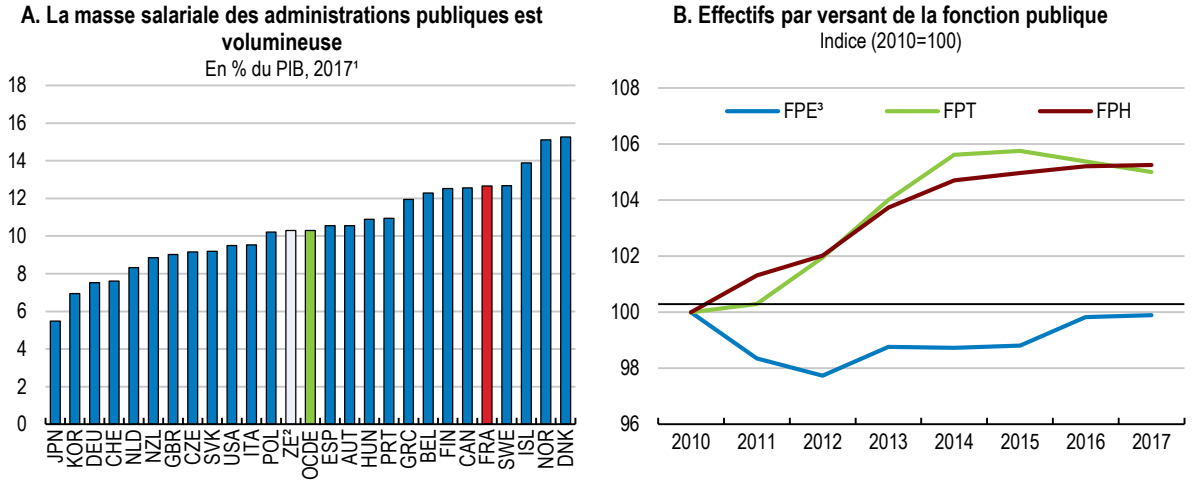
Limiter l'évolution des dépenses de santé

Le système de santé français offre des soins de haute qualité, mais dans le cadre d'une stratégie de long terme pour réduire les dépenses publiques, il est nécessaire d'améliorer l'efficience des dépenses publiques de santé, comme engagé par le plan « Ma santé 2022 ». Pour contenir la hausse en cours des dépenses de santé, il convient notamment d'inciter les professionnels de santé à adopter des comportements plus efficients et d'enrayer la hausse des dépenses pharmaceutiques. Le développement de paiements à la capitation pour rémunérer les professionnels de santé dans la prévention et le traitement des maladies chroniques permettrait de limiter les soins excessifs et la vente de médicaments et d'améliorer la prévention et le suivi des maladies chroniques (OCDE, 2017a). De plus, la part des génériques dans le marché des médicaments remboursés est faible en comparaison internationale. Il convient de renforcer les informations ciblées pour les hôpitaux et les prestataires de soins primaires afin d'améliorer la pertinence des prescriptions, et d'appliquer des plafonds de remboursements à un plus large éventail de médicaments.

Réformer les services publics pour en améliorer l'efficience

Les dépenses de fonctionnement et de personnel des administrations publiques sont élevées et ont augmenté rapidement dans certains versants de la fonction publique (Graphique 22). Les autorités entendent réduire le nombre de fonctionnaires de 120 000 d'ici à 2022, ce qui correspond à des diminutions des effectifs de l'administration centrale et des collectivités locales de 2.0 % et 3.5 %, respectivement. Pour atteindre ces objectifs, elles poursuivent la réorganisation de l'administration fiscale et mettent en œuvre un nouveau programme de départs volontaires. Les autorités envisagent également un alignement du temps de travail des fonctionnaires des collectivités locales sur la durée légale du travail.

Graphique 22. La masse salariale des administrations publiques est élevée



1. Ou dernière année connue.
2. États membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE, à l'exclusion de la Lituanie (16 pays).
3. Les effectifs de la fonction publique d'État (FPE), de la fonction publique territoriale (FPT) et de la fonction publique hospitalière (FPH) représentaient respectivement 44 %, 35 % et 21 % de l'ensemble des fonctionnaires en 2016. Chacune de ces catégories inclut les emplois aidés.

Source : OCDE (2018), *Statistiques des comptes nationaux de l'OCDE* (base de données) ; INSEE (2018), « L'emploi dans la fonction publique en 2016 », *INSEE Première* nº 1691 et mises à jour (*Informations rapides* nº 325, 2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951606

Tirer parti de l'investissement dans le numérique pour mutualiser les prestations de services publics fournies en face-à-face serait une initiative judicieuse. Une telle mutualisation peut réduire les coûts et favoriser la mobilité professionnelle entre fonctions des administrations publiques sans mettre en péril la qualité des services publics. Parmi les pays de l'OCDE ayant restructuré les modalités de prestation des services publics pour renforcer la productivité par le biais d'économies d'échelle et de gamme figurent le Canada, qui a fusionné différents organismes en 2005 pour créer un point d'accès unique à divers services publics (Service Canada), et la Norvège, qui a créé en 2006 une Agence nationale pour l'emploi et la protection sociale (NAV, *Ny Arbeids- og Velferdsforvaltningen*), réunissant du même coup ces deux domaines d'intervention dans le champ de compétences d'un seul et même organisme. La France pourrait envisager d'adopter ce modèle de guichet unique de prestation de services publics, sur la base des résultats des expérimentations en cours. Cependant, la mise en place à grande échelle d'un système de guichet unique pour les services publics nécessiterait une préparation importante afin d'éviter les effets indésirables des mutualisations précipitées.

Tableau 8. Recommandations antérieures de l'OCDE visant à réduire les dépenses publiques tout en améliorant leur efficience

Principales recommandations de l'OCDE	Résumé des mesures prises depuis l'*Étude* de 2017
Aller vers un système de retraite universel pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre et abaisser les coûts de gestion. Relever ensuite progressivement l'âge minimum de départ à la retraite en fonction de l'espérance de vie.	Une consultation des parties prenantes a débuté en 2018 en vue de la mise en place d'un système de retraite universel, et cette réforme devrait être votée en 2019.
Réformer les règles de mobilité professionnelle des fonctionnaires et réduire leur nombre par une approche ciblée, redéfinissant les missions des administrations publiques, par exemple à l'aide d'un audit externe.	Les autorités ont annoncé des objectifs quantitatifs de réduction du nombre de fonctionnaires de l'État et des collectivités locales d'ici à 2022.
Augmenter la rémunération des professionnels de santé liée à la prévention et au traitement des maladies chroniques complexes, ce qui contribuerait à une diminution du niveau d'intervention médicale, du nombre d'ordonnances et des ventes de médicaments. Faciliter la contractualisation des relations entre les régimes d'assurance et les groupements de prestataires. Développer le système de dossiers médicaux électroniques afin d'améliorer la coordination des soins.	Le plan « Ma Santé 2022 » vise à améliorer la prévention et la coordination entre prestataires de soins, notamment en réformant la formation des médecins. Les autorités visent également à accroître l'utilisation des médicaments génériques et à instaurer des financements au forfait pour certaines maladies chroniques.

Réduire les dépenses fiscales inefficaces

Les dépenses fiscales (hors CICE) sont importantes – elles ont atteint 80 milliards d'euros (soit 3.4 % du PIB) en 2018 – et peuvent être progressivement rationalisées afin d'accroître l'efficacité du système fiscal et sa redistribution. L'élargissement des assiettes d'imposition devra être associé à une baisse des taux d'imposition, notamment la progressivité du coin salarial sur les ménages à faible et moyen revenus, afin de renforcer la cohésion sociale.

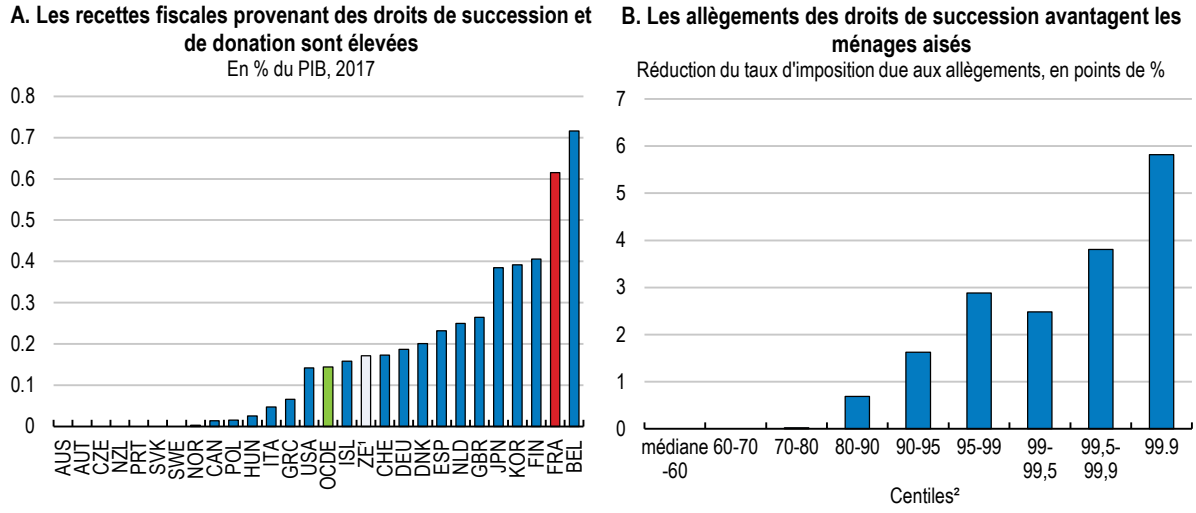
Alors que les évaluations détaillées et régulières de ces dépenses peuvent être améliorées, le gouvernement en crée de nouvelles, telles que la défiscalisation des heures supplémentaires, susceptibles d'induire des effets négatifs sur la création d'emploi ainsi que des coûts d'efficience importants. Les avantages produits par les dépenses fiscales devraient être systématiquement évalués quelques années après leur mise en œuvre. Les rapports ainsi établis devraient être rendus publics et, si certaines des dépenses examinées étaient considérées inefficaces, le gouvernement devrait les supprimer progressivement ou exposer les raisons de leur maintien.

La suppression des avantages fiscaux mis en place dans le secteur du logement pourrait entraîner une meilleure affectation du capital en le redéployant vers d'autres secteurs qui ne bénéficient pas aujourd'hui de telles aides (Arnold et al., 2011). En effet, les dépenses fiscales en faveur du logement sont importantes (environ 0.7 % du PIB en 2019) et ne bénéficient pas en premier lieu aux ménages à bas revenus : les principaux postes de dépenses correspondent aux taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le secteur de la construction et aux réductions de l'impôt sur le revenu accordées au titre d'investissements locatifs. L'efficacité de ces dispositifs est, de plus, limitée par la faible réactivité de l'offre de logements (Caldera Sánchez et Johansson, 2011 ; OCDE, 2017a).

Les dépenses fiscales consacrées aux supports d'épargne des ménages sont aussi nombreuses – en 2016, il existait au moins 126 dispositifs qui représentaient environ 1.0 % du PIB (Conseil des prélèvements obligatoires, 2018). La France se distingue par le nombre particulièrement élevé d'instruments d'épargne des ménages bénéficiant d'une fiscalité préférentielle, qu'il s'agisse de plans d'épargne en actions, de produits d'assurance vie ou de livrets d'épargne, si bien que les ménages orientent une forte proportion de leur épargne vers ces dispositifs. Une diminution de ces dépenses fiscales contribuerait à assurer la neutralité du système fiscal et à promouvoir une imposition plus équitable, dans la mesure où les revenus du capital sont moins également répartis que les revenus du travail.

Une diminution des exonérations fiscales à destination des ménages les plus aisés en matière de successions et donations contribuerait à lutter contre les inégalités de richesse et aurait des incidences positives sur l'équité et la mobilité intergénérationnelle. Dans l'ensemble les inégalités de richesse observées en France sont conformes à la moyenne des pays de l'OCDE, et les recettes fiscales provenant des droits de succession et de donation sont élevées par comparaison avec les autres pays (Graphique 23, partie A).Toutefois, la progressivité de la fiscalité sur les successions et donations est limitée, car les allégements bénéficient principalement aux ménages les plus aisés (partie B), ce qui peut alimenter un sentiment d'injustice fiscale pour une partie de la population. Or, pour atténuer les inégalités de richesse, un impôt sur les successions bien conçu peut se révéler plus efficace et moins coûteux à administrer qu'un impôt sur le patrimoine net (OCDE, 2018d). Par exemple, il serait opportun de supprimer le traitement fiscal différencié des contrats d'assurance-vie aux fins de l'impôt sur les successions pour les contrats d'assurance-vie les plus importants.

Graphique 23. Les droits de succession sont assortis d'importantes réductions



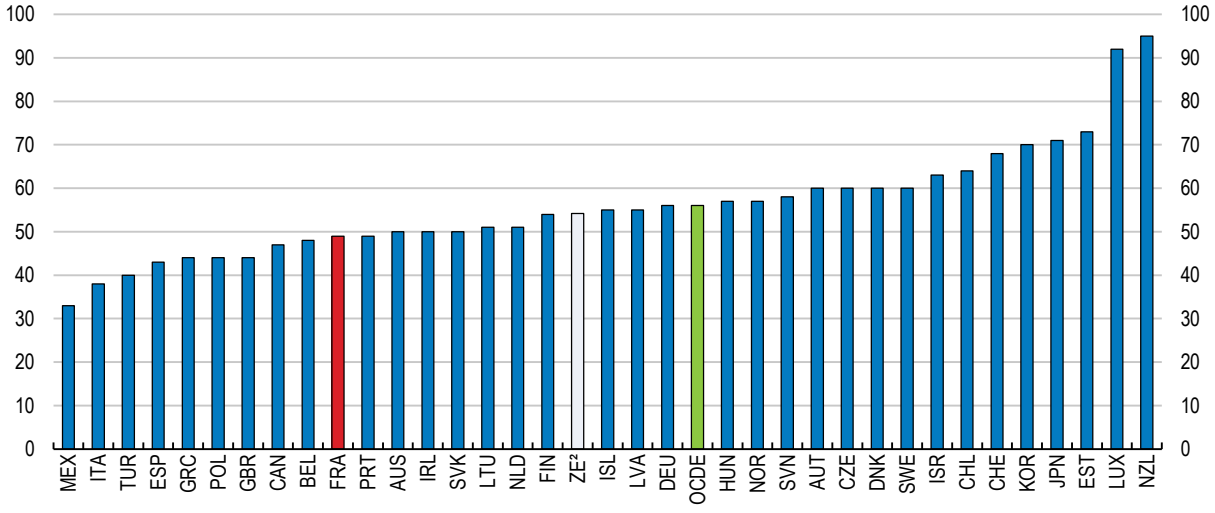
1. Pays de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
2. Répartition par centiles d'héritages reçus par les enfants ; la partie B montre que les 0.1 % d'héritages situés en haut de la distribution, d'un montant moyen de 5.5 millions EUR, bénéficient d'une réduction moyenne de 6 points de leur taux d'imposition. Les calculs sont présentés dans Dherbécourt (2017).
Source : OCDE (2018), *Statistiques des recettes publiques* (base de données) *;* C. Dherbécourt (2017), *« Peut-on éviter une société d'héritiers ? »,* No 51.
https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/na_51-transmissions-ok_0.pdf.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951625

En matière de TVA, les nombreux cas d'application de taux réduits ou d'exonérations rendent le système complexe et se soldent par un manque à gagner important pour les recettes publiques (Graphique 24 ; Tableau 9). Pour atteindre certains objectifs de politique sociale, l'application de taux réduits de TVA est moins efficace que d'autres instruments, tels que des transferts sociaux ciblés ou l'imposition sur les revenus. Sur le front de l'emploi, les gains obtenus depuis l'introduction de taux réduits pour certaines activités, comme les services d'hôtellerie et de restauration, paraissent limités dans la mesure où cet abaissement semble avoir profité en grande part aux propriétaires des entreprises concernées (Benzarti et Carloni, 2018), étant précisé, en outre, que ces taux réduits tendent à bénéficier aux ménages les plus aisés. La suppression de certaines dépenses fiscales sur la TVA, en priorité celles qui bénéficient davantage aux ménages les plus aisés, induirait des distorsions moindres et apporterait des marges de manœuvre permettant d'abaisser la fiscalité sur les ménages ou les entreprises (voir ci-après).

Graphique 24. Un manque à gagner important affecte les recettes de TVA

Ratio des recettes de TVA[1], 2016



1. Le ratio des recettes de TVA représente le manque à gagner dû aux exonérations et à l'application de taux réduits, ainsi qu'aux diverses pratiques de fraude, d'évitement ou de planification fiscale. Il correspond à l'écart entre les recettes effectivement perçues et celles qui seraient, en théorie, obtenues par l'application du taux normal à l'ensemble de l'assiette potentielle dans un système de TVA « pur », en posant l'hypothèse que toutes les sommes dues seraient collectées.
2. Pays de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
Source : OCDE (2018), *Tendances des impôts sur la consommation 2018 - TVA/TPS et droits d'accise : taux, tendances et questions stratégiques,* Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/ctt-2018-en.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951644

Tableau 9. Recommandations antérieures de l'OCDE pour rendre le système fiscal plus favorable à une croissance inclusive

Principales recommandations de l'OCDE	Synthèse des mesures prises depuis l'*Étude* de 2017
Éliminer les taux réduits de TVA.	Aucune mesure n'a été prise.
Réduire les droits de mutation à titre onéreux, et augmenter les impôts sur la propriété immobilière.	Aucune mesure n'a été prise. La suppression de la taxe d'habitation va précisément à l'inverse d'un relèvement de la fiscalité récurrente sur l'immobilier.
Utiliser la baisse des cotisations salariales pour renforcer le poids de l'impôt progressif sur le revenu, en abaissant le seuil de la première tranche d'imposition. Éliminer les exonérations d'impôts sur les revenus du capital tout en diminuant leur taux d'imposition.	La baisse des cotisations sociales versées par les salariés a été compensée par la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG). L'impôt sur les revenus du capital a été réduit et fixé au taux forfaitaire de 30 %. L'assiette de l'impôt sur la fortune a été limitée aux seuls biens immobiliers. Certains allégements fiscaux réservés aux contrats d'assurance-vie d'un montant élevé ont été supprimés en 2018.

Rendre la fiscalité plus favorable à l'emploi et la productivité

Les entreprises sont soumises à une pression fiscale élevée

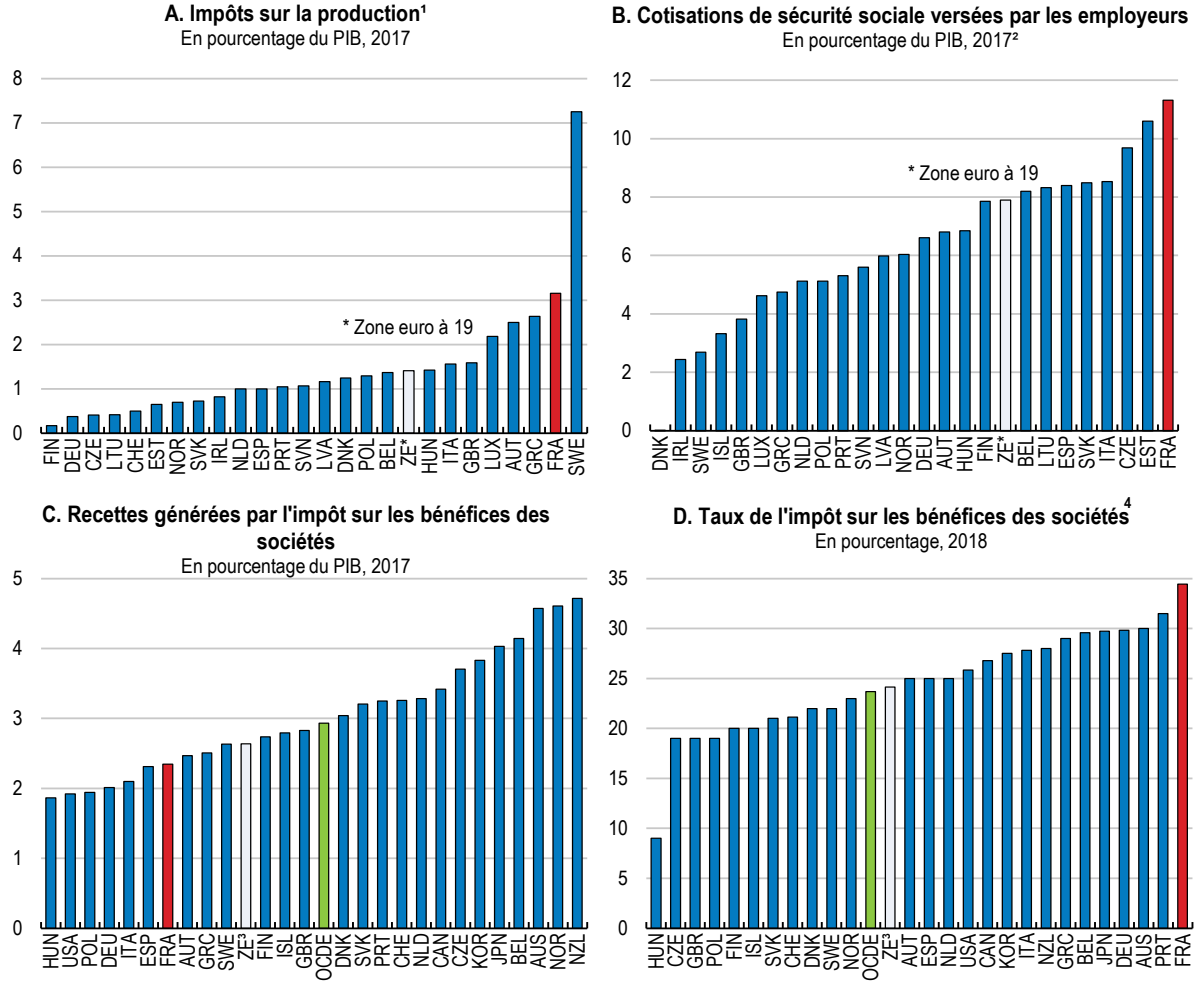
Les entreprises acquittent un grand nombre d'impôts et prélèvements différents, et les règles décrivant les exonérations et crédits d'impôt disponibles connaissent de fréquentes révisions. Ce contexte peut constituer une barrière à l'entrée pour les entreprises et freiner la croissance de la productivité, en particulier s'agissant des impôts sur la production, que les entreprises versent quelle que soit leur situation économique. En la matière, la France se situe au deuxième rang de l'UE, les recettes des impôts sur la production représentant 3.2 % du PIB (Graphique 25, partie A). Les impôts sur la production sont notamment constitués d'impôts locaux tels que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la cotisation foncière des entreprises et le versement transport. Les cotisations de sécurité sociale des employeurs pèsent elles aussi lourdement sur les entreprises (partie B). En parallèle, le montant des recettes de l'impôt sur les sociétés nettes des crédits d'impôts reste faible, en dépit de l'application de taux de droit commun élevés (parties C et D).

Dans l'ensemble, les impôts sur la production regroupent une quarantaine d'impôts sur le capital et le travail prélevés par l'État, et, pour la plupart, versés aux collectivités locales. À cet égard, les efforts visant à supprimer les impôts à faible rendement sur les entreprises constituent une première étape dans la réduction de la charge fiscale des entreprises. Elle devra être suivie d'efforts pour réduire les distorsions induites par certaines assiettes de taxation. Dans le même esprit, la suppression de certaines dépenses fiscales destinées aux entreprises dégagerait des marges d'action utiles pour alléger les impôts sur la production et renforcer l'efficience du système fiscal.

La France a légiféré une baisse progressive du taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés le plus élevé, qui passera de 33.3 % à 25 % en 2022. Les efforts actuels pour élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés incluent la mise en application de règles plus strictes concernant la consolidation fiscale des transactions transfrontalières, ainsi qu'une réforme du traitement des produits de brevets destinée à se conformer aux règles élaborées par l'OCDE dans le cadre des mesures de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS). Tout comme dans d'autres pays de l'OCDE, le régime français de l'impôt sur les sociétés produit encore une incitation à négliger le financement par fonds propres au profit de l'endettement (Hanappi, 2018), même si des mesures mises en place en 2019 limitent les déductions accordées au titre des charges d'intérêts. De telles

déductions peuvent être utilisées dans le cadre de stratégie de transfert des bénéfices des entreprises multinationales qui tendent à localiser la dette dans des juridictions appliquant des taux d'imposition plus élevés (Sorbe, Johansson et Bieltvedt Skeie, 2017). La disparition totale du biais fiscal en faveur de la dette rééquilibrerait les incitations en matière de financement et permettrait de réduire le niveau d'endettement des entreprises tout en renforçant leur résilience.

Graphique 25. Les entreprises sont fortement imposées



1. Les impôts sur la production excluent les impôts prélevés sur les ménages.
2. Cotisations sociales effectives obligatoires à la charge des employeurs, y compris les administrations publiques. En France, le poids des cotisations sociales employeurs hors administrations publiques s'élevait à 8.1% du PIB en 2016. Par ailleurs, sous l'effet de la transformation du CICE en baisse de charges, le ratio entre les cotisations des employeurs et le PIB devrait connaître une baisse d'un point de pourcentage dès 2019.
3. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
4. Le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés combiné, perçu à l'échelon central et infranational (données 2018), est la somme des taux appliqués respectivement par l'administration centrale (en tenant compte de la déductibilité des impôts infranationaux) et par les administrations infranationales. En cas de barème progressif (par opposition à un taux uniforme), le taux pris pour référence est le taux marginal de la tranche supérieure d'imposition.
Source : Commission européenne (2018), *Statistiques et tendances de la fiscalité dans l'Union européenne* et *Base de données macroéconomiques annuelles (AMECO)* ; OCDE (2018), *Statistiques des recettes publiques de l'OCDE* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951663

La fiscalité foncière pourrait être améliorée

La mise en place de politiques publiques favorisant la mobilité résidentielle réduirait l'inadéquation des compétences et aurait des retombées positives sur la productivité et l'emploi (Adalet McGowan et Andrews, 2015). Le niveau élevé des coûts de transaction peut peser sur la mobilité de la main-d'œuvre et accentuer l'inadéquation des compétences (Caldera Sánchez et Andrews, 2011). Les droits de mutation à titre onéreux sont élevés en France, et les récentes augmentations semblent avoir réduit le nombre de transactions, en particulier dans les régions dont le marché n'est pas sous tension (Bachelet et Poulhes, 2017). L'importance de ces droits de mutation peut en outre inciter à l'achat de terrains non bâtis pour y construire des logements neufs plutôt que d'acquérir des logements existants plus proches du centre-ville, ce qui aggrave l'étalement urbain.

À cet égard, deux initiatives opportunes consisteraient à réduire les droits de mutation à titre onéreux et à réformer la taxe foncière (voir ci-après), qui produit moins d'effets de distorsion. Le remplacement de l'allégement fiscal sur les gains en capital obtenus lors de la cession d'un bien immobilier par un ajustement à hauteur de l'inflation calculé sur l'indice des prix à la consommation pourrait également favoriser la mobilité résidentielle.

La suppression progressive de la taxe d'habitation présente le risque de réduire les pouvoirs de taux et d'assiette des collectivités locales, qui serait pourtant propice à l'investissement public et à la croissance (Kim et Dougherty, 2018). Il est prévu de la compenser par le redéploiement d'autres impositions directes locales et par de nouveaux concours financiers de l'État. En France, à ce jour, l'imposition périodique sur l'immobilier est acquittée tant par le propriétaire d'un logement (taxe foncière) que par son occupant (taxe d'habitation). La taxe foncière est un impôt sur le patrimoine dont les recettes sont partagées entre la commune et le département, tandis que la taxe d'habitation est perçue uniquement par le secteur communal.

En 2017, les recettes de la taxe d'habitation se sont élevées à 22.3 milliards d'euros (1.0 % du PIB), ce qui représentait environ 25 % des dépenses de fonctionnement des communes. Deux raisons principales sont invoquées pour justifier cette décision : cette taxe est considérée comme injuste, car elle tend à être régressive, dans la mesure où elle ne prend pas suffisamment en compte les revenus des contribuables (Conseil des prélèvements obligatoires, 2010) ; en outre, son assiette est calculée selon des estimations des valeurs locatives aujourd'hui obsolètes.

La mise à jour des valeurs locatives cadastrales et la réforme de la taxe foncière constituent une ligne d'action prioritaire pour assurer l'efficacité et l'équité de la fiscalité foncière. En effet, les valeurs cadastrales utilisées pour établir l'impôt foncier acquitté par les ménages (qu'il s'agisse de la taxe d'habitation ou de la taxe foncière) reposent sur des évaluations calculées en 1970. Chaque année, ces valeurs sont révisées par l'application d'un taux unique – tenant compte de la hausse des prix à la consommation – quelle que soit l'évolution locale des prix de l'immobilier, si bien que les valeurs utilisées aux fins fiscales sont très éloignées des prix du marché. L'actualisation des valeurs cadastrales permettrait donc de réformer la taxe foncière tout en compensant pour partie la perte de recettes résultant de la suppression de la taxe d'habitation. Les valeurs locatives pourraient être mises à jour progressivement, selon la démarche retenue pour les locaux à usage professionnel, ce qui permettrait de lisser l'évolution de la charge fiscale et, probablement, de réduire les résistances à cette réforme.

Illustration des effets des réformes proposées par l'OCDE

Les différentes réformes proposées en matière de fiscalité et de dépenses offrent au gouvernement un éventail d'actions possibles pour réduire les dépenses publiques à moyen terme. Ces actions permettraient également, à plus long terme, d'augmenter des investissements porteurs d'une croissance durable, par exemple les dépenses publiques consacrées à la R&D, dans les proportions présentées, à titre indicatif, dans le Tableau 10.

Tableau 10. Estimation des effets budgétaires de certaines réformes préconisées par l'OCDE

Variation estimée du solde budgétaire en 2022, en pourcentage du PIB

Suppression du taux réduit de TVA pour l'hôtellerie et la restauration	0.1 %
Suppression d' allégements fiscaux sur l'épargne des ménages	0.2 %
Allègement des impôts sur la production	-0.5 %
Effet global des mesures fiscales, en incluant les mesures exposées dans le Tableau 7 **:**	-1.6 %
Relèvement progressif de l'âge effectif de départ à la retraite, porté à 64 ans en 2025	0.9 %
Examen général des dépenses publiques	0.5 %
Effets des réformes structurelles recommandées par l'OCDE dans l'Encadré 2 *via* une accélération de la croissance du PIB à un horizon de 4 ans	0.4 %
Hausse des dépenses publiques en R&D	-0.1 %
Effet global des réductions de dépenses, en incluant les mesures exposées dans le Tableau 7 :	3.1 %

Note : Ces variations estimées du solde budgétaire ne sont pas dynamiques, et ne prennent donc pas en compte les éventuels changements des comportements pouvant être induits par telle ou telle réforme. Elles sont présentées aux seules fins d'illustration. Les réformes structurelles recommandées par l'OCDE dans l'Encadré 2 se traduiraient par une accélération de la croissance du PIB égale à 1.9 %, abstraction faite de l'accroissement de la population. Le ratio dépenses publiques/PIB, qui s'établissait à 56.5 % en 2017, serait ramené à (56.5/(1.019x4/10)) % à un horizon de 4 ans. En posant l'hypothèse d'une élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB égale à un, l'effet estimé sur le solde budgétaire est de 0.4 %. Concernant le relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite, le simulateur utilisé est celui du Conseil d'orientation des retraites (http://www.cor-retraites.fr/simulateur/). Les conclusions de l'examen général des dépenses sont chiffrées conformément aux propositions du Comité action publique 2022 en matière de soins de santé (amélioration du solde de 5 milliards EUR), de logement (amélioration du solde de 3 milliards EUR), de mutualisation des fonctions d'achat de biens et de services par les administrations (amélioration du solde de 3 milliards EUR), et de réforme de l'administration centrale et territoriale (amélioration du solde de deux fois 1 milliard EUR). La suppression de certains avantages accordés sur l'investissement immobilier et les cessions immobilières permettrait de réduire de 0.2 % les allégements fiscaux sur l'épargne des ménages (Conseil des prélèvements obligatoires, 2018). Pour évaluer les incidences budgétaires de la suppression des taux réduits de TVA, les chiffrages utilisés sont ceux figurant dans le Tome II – Dépenses fiscales des Évaluations des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2019.
Source : Calculs de l'OCDE.

Assurer la viabilité écologique

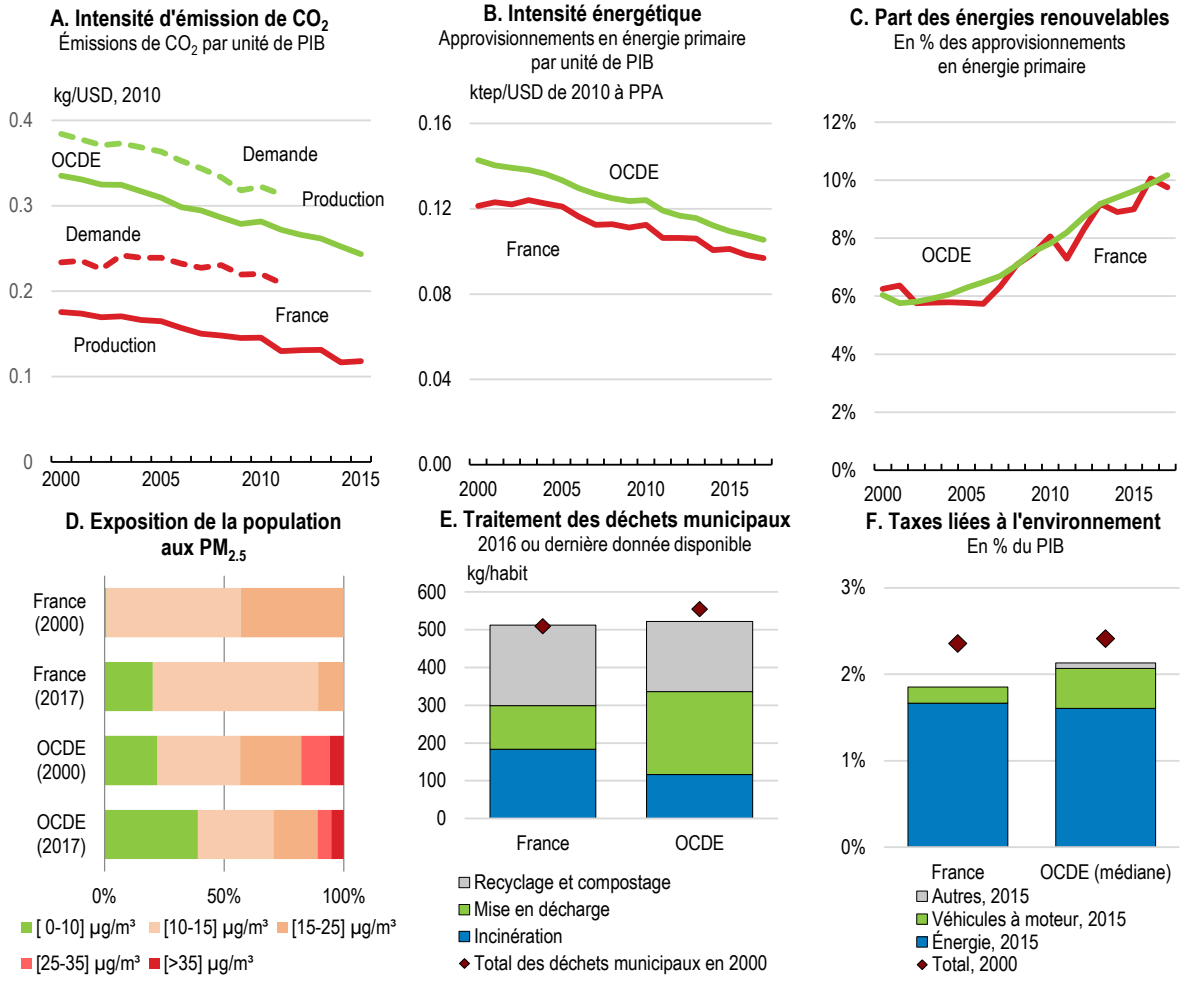
La France mène une politique environnementale active et ambitieuse, mais le principal défi consiste pour elle à remplir ses engagements (OCDE, 2016a). Le Plan climat de 2017 constitue à cet égard une avancée bienvenue (Tableau 11). La France affiche des émissions de CO_2 par unité de PIB parmi les plus faibles de l'OCDE, ce qui s'explique par la prédominance du nucléaire dans la production d'électricité et le taux d'électrification relativement élevé (Graphique 26, partie A). Néanmoins, ces dernières années, la baisse de l'intensité énergétique de la production et la progression de la part des renouvelables ont quelque peu marqué le pas (parties B, C). La France n'atteindra pas ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à moyen et long termes si les tendances actuelles se poursuivent. Les transports représentent quelque 35 % de ces émissions, et il importera de concentrer les investissements dans les infrastructures décarbonées. Les politiques destinées à soutenir l'investissement dans l'efficacité énergétique et les renouvelables pourraient être améliorées (voir chapitre 2).

La qualité de l'air a progressé et l'exposition de la population aux émissions de particules fines est plus faible que dans la plupart des pays de l'OCDE (partie D). Il n'en reste pas moins que la pollution atmosphérique, particulaire surtout, est responsable de 48 000 décès prématurés par an dans le pays d'après les estimations, et que 50 % environ de cette mortalité pourrait être imputable aux transports routiers (Santé publique France, 2016). L'étalement urbain a contribué à accroître la dépendance à l'égard de la voiture et les embouteillages. Les politiques de limitation de cet étalement évoquées plus haut contribueraient à la maîtrise de la pollution, de la consommation d'énergie et des émissions de CO_2, ce qui aurait des retombées bénéfiques pour la biodiversité (OCDE, 2016a). Le relèvement des taxes payées par les acheteurs de voitures et leur modulation en fonction des émissions polluantes des véhicules, en particulier de NO_x, pourraient également favoriser une baisse de la pollution en l'absence de formes de taxation directement liée aux nuisances. Mieux tenir compte des coûts des externalités environnementales dans la taxation du transport et développer les instruments de tarification des usages des infrastructures routières, tout en prévoyant des mesures d'accompagnement social ciblées, permettrait de réduire les externalités environnementales. Conjuguée à des mesures de décongestion et de développement des transports collectifs, telles que des péages urbains, une telle démarche permettrait d'importantes avancées dans la réduction de la pollution atmosphérique.

Tableau 11. Recommandations antérieures de l'OCDE visant à améliorer les performances environnementales

Principales recommandations de l'OCDE	Résumé des mesures prises depuis l'*Étude* de 2017
Air. Adopter et appliquer le Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques pour faire respecter les normes de protection de la santé ; promouvoir la création de zones à circulation restreinte et l'expérimentation des péages urbains.	Le Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques a été adopté en 2017.
Déchets. Renforcer la sensibilisation et l'information sur la prévention des déchets et le recyclage ; accélérer l'instauration de la tarification incitative.	Aucune mesure prise. La tarification incitative reste peu utilisée.
Intrants agricoles. Poursuivre l'augmentation de la redevance pour pollution diffuse et instaurer une redevance analogue sur les engrais minéraux azotés ; évaluer les résultats des certificats d'économie de produits phytosanitaires.	La redevance pour pollution diffuse augmente en 2019.
Accélérer la réforme de la taxation de l'énergie et des véhicules pour mieux prendre en compte les impacts liés au changement climatique et à la pollution de l'air.	La trajectoire d'augmentation de la taxe carbone (la composante carbone des taxes intérieures de consommation) a été accélérée en 2017, mais sa hausse a été suspendue en 2019.
Intégrer des objectifs, des indicateurs chiffrés et des perspectives de financement à la Stratégie nationale pour la biodiversité.	Le Plan biodiversité annoncé en 2018 définit un objectif de zéro artificialisation nette et une perspective de financement de quatre ans en faveur de la biodiversité.
Promouvoir l'agro-écologie avec des mesures d'information, de formation, de recherche et de financement pour faciliter la transition vers des modes de production durables.	Le Plan biodiversité annonce une série de mesures pour promouvoir l'agro-écologie.

Graphique 26. Indicateurs de croissance verte – France



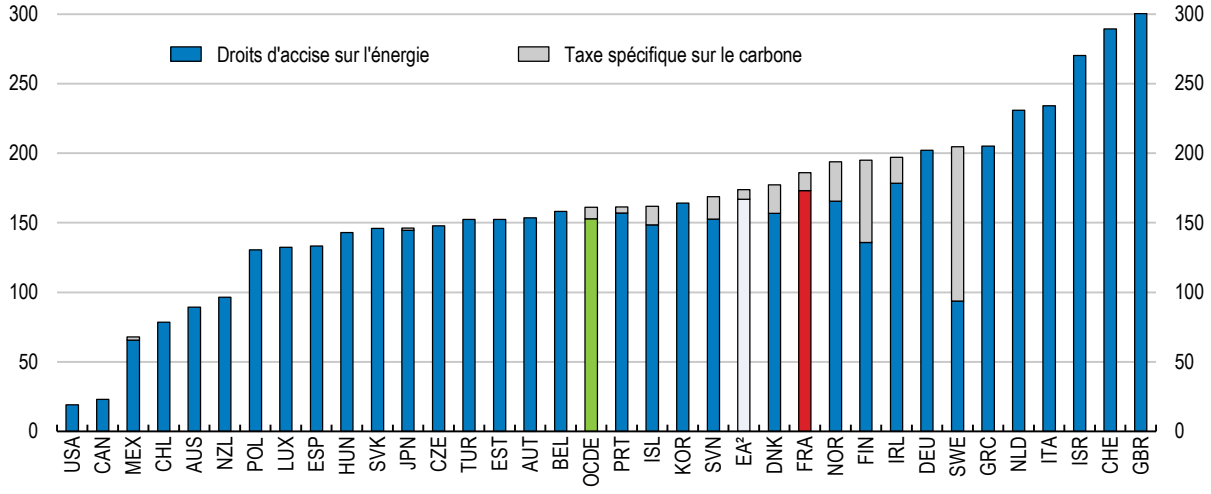
Source : OCDE (2019), *Indicateurs de croissance verte de l'OCDE* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951682

Une taxation plus uniforme des usages des énergies fossiles permettrait de faire en sorte que la tarification des émissions de carbone contribue plus efficacement à leur abaissement. Certains émetteurs industriels sont soumis à la fois au système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'Union européenne et à des taxes énergétiques, alors que d'autres sont soumis soit au premier, soit aux secondes. En 2015, 15 % des émissions industrielles (hors biomasse) échappaient à toute tarification (OCDE, 2018e). Dans l'industrie et le secteur du bâtiment, la fiscalité du gaz naturel et du charbon rapportée à leur teneur en carbone est plus faible que celle de l'essence (OCDE, 2018f). En 2015, 42% des émissions d'origine énergétique faisaient l'objet d'une tarification égale ou supérieure à 30 EUR par tonne, alors qu'il s'agit là d'une estimation basse des coûts climatiques aujourd'hui imputables au carbone (OCDE, 2018e). La France a toutefois considérablement renforcé la contribution climat énergie sur les secteurs non couverts par le système de quotas européens au cours de la période 2015-18, et le relèvement de cette taxe a atteint 44.6 EUR/tCO_2 en 2018 (Graphique 27). Cependant, il subsiste de nombreuses exonérations et des possibilités d'en élargir l'assiette.

Graphique 27. Les taux d'imposition effectifs moyens ont progressé dans le secteur routier

Taux d'imposition effectifs moyens découlant des droits d'accise et des taxes spécifiques sur le carbone[1], en EUR par tonne de CO2, 2015 et 2012



1. Les taux d'imposition effectifs sont calculés en tenant compte des émissions de carbone provenant de la biomasse.
2. États membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE, à l'exclusion de la Lettonie et de la Lituanie (15 pays).
Source : OCDE (2018), *Taxing Energy Use 2018*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951701

En renforçant la communication et en utilisant les recettes de la taxation pour compenser les ménages les plus vulnérables et produire des améliorations environnementales, il pourrait être possible de gagner l'adhésion des citoyens et de les rendre plus équitables (CEV, 2017). L'usage qui est fait du produit des taxes environnementales influence grandement leur acceptation (OCDE, 2010b). Il peut en particulier contribuer à compenser les effets négatifs sur le revenu réel et redistributifs de la hausse des taxes sur les énergies fossiles (Douenne, 2018 ; Simon et Thao Khamsing, 2016). Dans une étude sur les combustibles de chauffage, l'OCDE a ainsi montré qu'employer un tiers du produit des taxes environnementales intérieures sur l'énergie pour augmenter les transferts en espèces accordés aux ménages pauvres sous conditions de ressources améliore l'accessibilité financière de l'énergie (Flues et van Dender, 2017). L'examen prévu à partir du projet de loi de finances 2020 de la question du produit des taxes environnementales et de leur utilisation dans le cadre de la loi de finances annuelle est en cela positif, car il pourrait permettre de définir des mesures d'accompagnement du relèvement programmé de la fiscalité environnementale (Peyrol et Bureau, 2018).

La France pourrait recourir davantage aux incitations économiques pour contenir la production de déchets et faire progresser le recyclage. Les ménages continuent de produire d'importantes quantités de déchets, tandis que le recouvrement de ceux-ci est plus faible qu'en Allemagne et en Belgique (partie E). La mise en décharge est plus faiblement taxée que dans d'autres pays européens (Agence européenne pour l'environnement, 2016), tandis que la France n'a pas rendu obligatoire la collecte séparée des biodéchets. Il serait possible de développer la tarification incitative, qui consiste à faire varier les redevances facturées aux ménages en fonction de la quantité de déchets qu'ils produisent, et d'augmenter les redevances sur les déchets non recyclés (Agence européenne pour l'environnement, 2018 ;

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2014. La hausse prévue des taux de la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est une étape importante dans ce sens.

Par ailleurs, la France est un des principaux consommateurs de pesticides ce qui pose des risques pour l'environnement et la biodiversité (OCDE, 2016a). Intégrer l'évaluation des impacts environnementaux à l'ensemble des procédures d'autorisation des produits agricoles aux niveaux national et européen permettrait des gains environnementaux et de santé publique. Il s'agit, pour cela, de renforcer l'évaluation des risques des produits phytosanitaires, notamment de leurs effets croisés, et de développer la prise en compte dans les évaluations socio-économiques de leurs impacts sur le fonctionnement des écosystèmes. Contribuer à la recherche européenne permettrait de remplacer les substances identifiées comme les plus nocives. En parallèle, accélérer la transition vers des modes de production plus durables (agroécologie), prévues par les plans écophyto et biodiversité (Tableau 11), serait positif.

Améliorer la productivité, l'emploi et la mobilité sociale

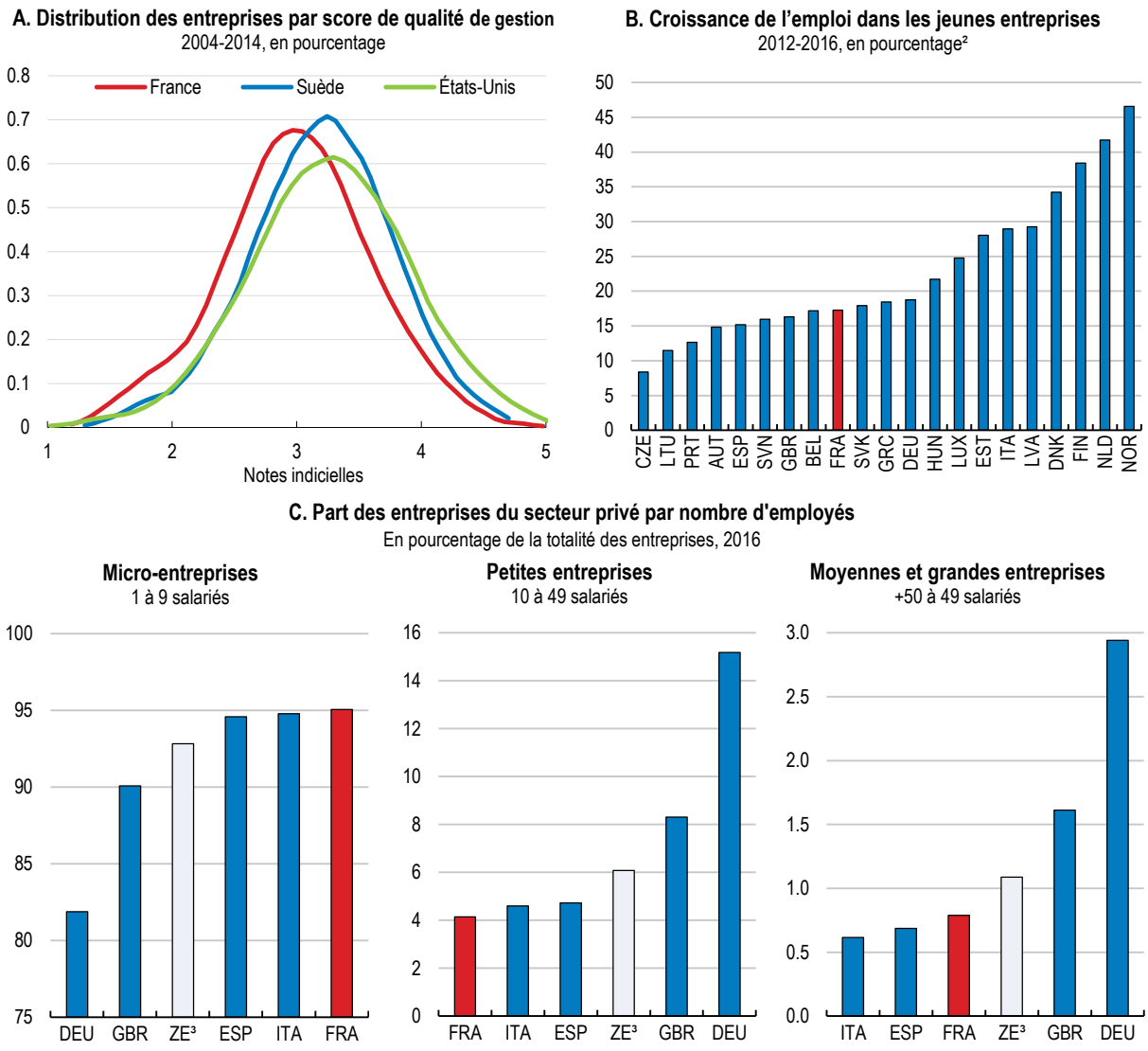
Des réformes des marchés de biens et de services stimuleraient la croissance

La réalisation de réformes complémentaires des marchés de biens et de services permettra de dégager des synergies et favorisera la compétitivité et la croissance à long terme. Le projet de loi portant « le plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises » ou PACTE (Encadré 1) pourrait stimuler la croissance des entreprises, la concurrence et les résultats à l'exportation (De Williencourt, Faci et Ray, 2018). Néanmoins, de nombreux secteurs des services sont partiellement protégés de la concurrence et les réglementations applicables aux entreprises demeurent complexes. Comparée aux États-Unis et à la Suède, la France compte une plus grande proportion d'entreprises dont les pratiques de gestion et de ressources humaines sont de mauvaise qualité (Graphique 28), ce qui explique plus de la moitié de la différence de productivité totale des facteurs par rapport aux États-Unis (Bloom, Sadun et Van Reenen, 2016).

Les difficultés des jeunes entreprises à survivre et se développer, et la distribution inégale des entreprises en France, où les petites entreprises en termes d'effectifs sont nombreuses pèsent également sur la productivité totale des facteurs. Cette distribution des entreprises par effectifs s'explique en partie par le régime d'autoentrepreneur. Cependant, il existe aussi une étroite relation entre, d'un côté, le manque de compétences de gestion et la taille plus réduite des entreprises, et, de l'autre, la faible part des entreprises exportatrices (Bacheré, 2018) et les résultats décevants en termes d'innovation et d'exportations, en particulier au regard de la dimension compétitivité-prix (Bloom et al., 2018).

De nombreuses réglementations ont freiné l'entrée et la croissance des entreprises et fait obstacle à une allocation plus efficace des ressources (Andrews et Cingano, 2014). Après 2008, le redéploiement du travail et du capital vers les entreprises les plus productives a marqué le pas (Libert, 2017) (Graphique 29). Même si la réallocation des facteurs de production vers les entreprises dont la productivité progressait est restée dynamique (Ben Hassine, 2017), des réformes des marchés du travail et des produits et des réglementations en matière de logement permettraient de renforcer la concurrence, l'adéquation entre l'offre et la demande de compétences et la productivité (Graphique 30). Les réglementations relatives aux créations d'entreprises et aux secteurs des services qui freinent l'entrée de nouvelles entreprises, la concurrence et la productivité sont plus restrictives que dans de nombreux autres pays de l'OCDE (Bourlès et al., 2013).

Graphique 28. La distribution de la qualité de gestion et de la taille des entreprises est inégale



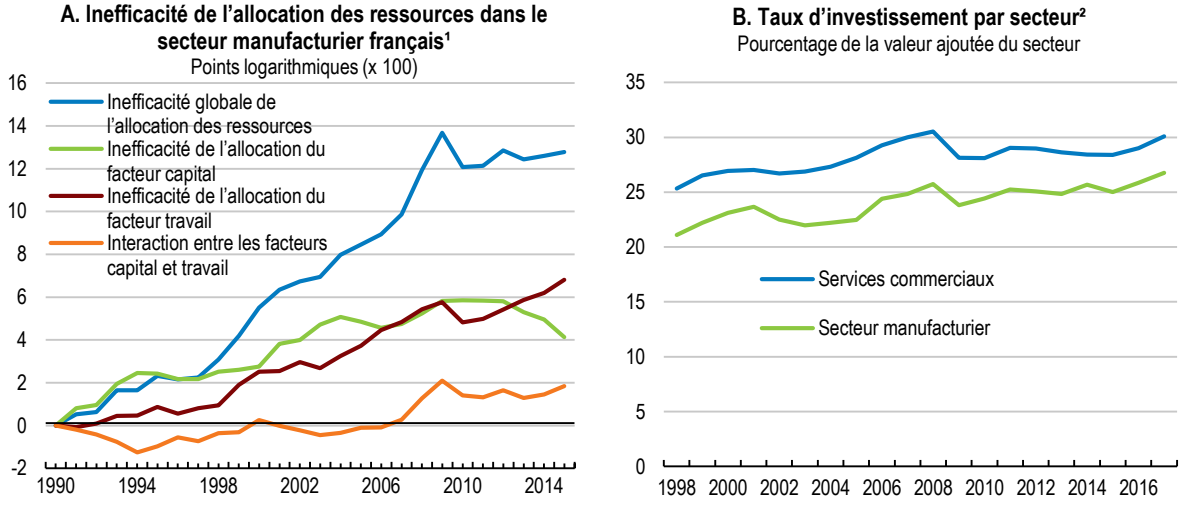
1. Indice des pratiques de gestion variant sur une échelle de 1 à 5 (des plus mauvaises pratiques aux meilleures), dans le secteur manufacturier.
2. Sont considérées comme « jeunes » les entreprises de moins de deux ans (sous réserve qu'elles survivent) ; moyenne des années pour lesquelles on dispose de données.
3. Pays de la zone euro membres de l'OCDE (17 pays).
Source : Base de données World Management Survey ; OCDE (2018), *Statistiques de l'OCDE sur la démographie des entreprises* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951720

L'assouplissement de réglementations trop restrictives aurait en outre pour effet de stimuler la concurrence et l'innovation. L'application de différents seuils réglementaires et d'imposition pourrait rester un frein à la croissance des entreprises, dans la mesure où les petites entreprises pourraient hésiter à les dépasser. Selon certaines études, le coût de telles réglementations représenterait entre 0.3 et 4 % du PIB (Garicano, Lelarge et Van Reenen,

2016 ; Gourio et Roys, 2014), selon le degré de rigidité à la baisse des salaires, bien qu'une étude antérieure ne laisse entrevoir qu'un faible impact sur la distribution de la taille des entreprises (Ceci-Renaud et Chevalier, 2011). Malgré l'adoption en cours de mesures importantes contenues dans le projet de loi PACTE pour lisser certains de ces seuils (Tableau 12), le nouveau cadre réglementaire tend à les concentrer, conservant les seuils de 11 et de 50 salariés, et les ordonnances de 2017 réformant le code du travail prévoient l'adoption d'un traitement différencié des accords de branche selon la taille des entreprises.

Graphique 29. L'efficacité de l'allocation des ressources se détériore, tandis que l'investissement est au point mort



1. Perte de productivité multifactorielle imputable à une mauvaise allocation des ressources, d'après les calculs exposés dans Libert (2017).
2. Formation brute de capital fixe en pourcentage de la valeur ajoutée brute, par secteur.
Source : Libert, T. (2017), « L'(in)efficacité de l'allocation des facteurs avant, pendant et après la Grande Récession », *Document de travail de la Banque de France*, n° 658 ; INSEE (2018), *Comptes nationaux annuels* (base de données).

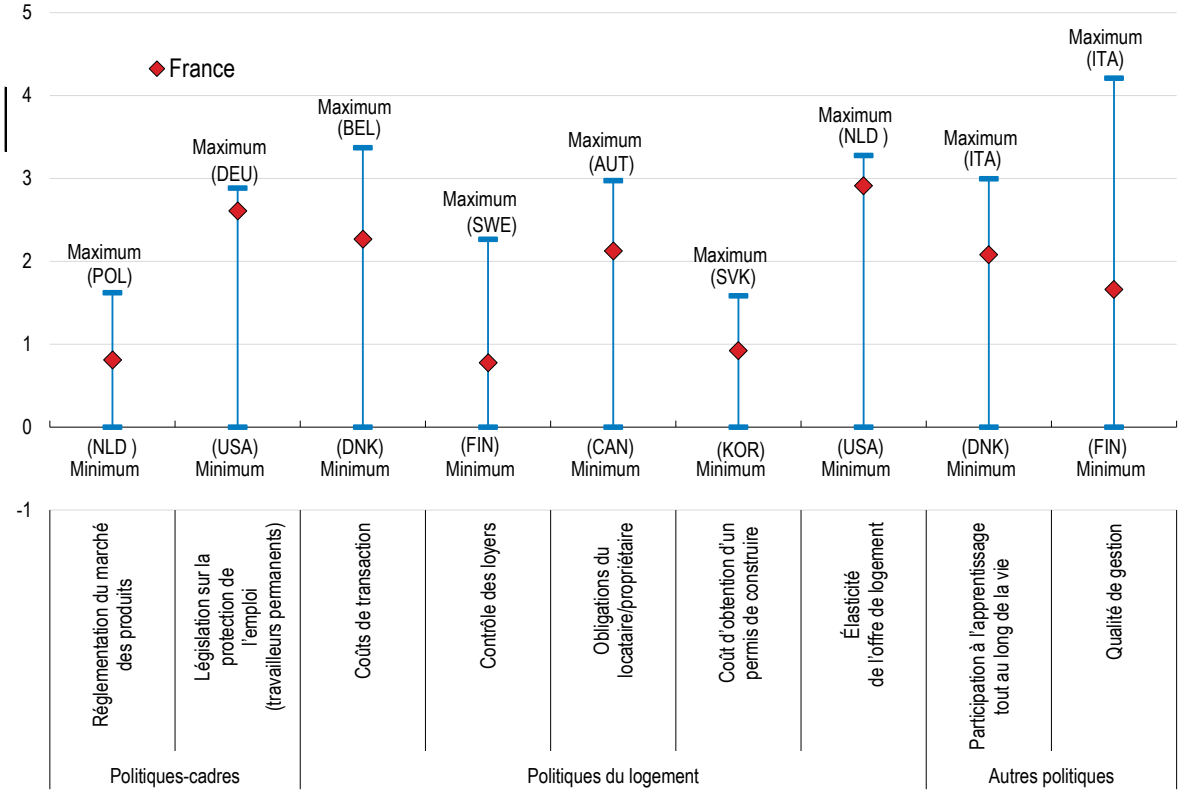
StatLink https://doi.org/10.1787/888933951739

Les réformes des marchés du logement et du travail promettent par ailleurs de faciliter grandement le redéploiement des travailleurs et des entreprises (voir chapitre 1). Les dispositifs de simplification mis en place par le passé ont insuffisamment allégé les contraintes réglementaires (Lambert et Boulard, 2018). Par exemple, seules 57% des mesures concrètes du comité de simplification créé en 2013 avaient été mises en œuvre en 2017 sur les 862 initiées et, certaines, comme le « silence vaut accord », sont assorties de nombreuses exceptions. Le cadre réglementaire manque de solutions alternatives apportant davantage de transparence et de concurrence dans les services (Graphique 31). Ce contexte nuit particulièrement aux PME et aux exportateurs potentiels dans les secteurs des biens et des services. En effet, les grandes entreprises sont mieux à même de tirer leur épingle du jeu dans des environnements réglementaires complexes, dans la mesure où leur taille leur permet d'absorber ces coûts indirects (Rouzet, Benz et Spinelli, 2017). En associant plus étroitement les parties prenantes à l'élaboration des lois primaires et des réglementations secondaires, on pourrait accroître l'efficacité des réglementations. La France dispose d'un système bien développé d'évaluation d'impact *ex ante* des réglementations, mais la

mobilisation des entreprises et des ménages joue un rôle moins important que dans les pays affichant les meilleurs résultats dans ce domaine (OCDE, 2018g).

Graphique 30. Estimation des gains de productivité du travail suite aux réformes visant à réduire l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences

Pourcentage de hausse de la productivité du travail associé à l'alignement des politiques sur les meilleures pratiques



1. Les estimations sont basées sur : i) des régressions logit sur la probabilité d'inadéquation des compétences corrigée pour l'âge, le statut matrimonial ou d'immigrant, le sexe, l'éducation, la taille de l'entreprise, le type de contrat, les heures travaillées et le secteur d'activité (privé ou public) ; et ii) des régressions OLS de la productivité du travail sur l'inadéquation des compétences.
Source : M. Adalet McGowan et D. Andrews (2015), « Skill Mismatch and Public Policy in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1210, http://dx.doi.org/10.1787/5js1pzw9lnwk-en.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951758

Les services jouent un rôle essentiel dans l'économie, puisqu'ils représentent 68 % du PIB, 75 % des emplois en France et 61 % des exportations brutes (OCDE, 2018h), sans compter la production croissante de services par les industriels (Crozet et Milet, 2017). Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, de nombreux services professionnels sont soumis à une kyrielle de réglementations (qu'il s'agisse d'autoréglementations ou de mesures imposées par les pouvoirs publics), dont certaines influent directement sur l'entrée (telles les exigences de niveau d'instruction, lorsqu'un nombre minimum d'années d'études est requis, par exemple) ou sur les pratiques (à l'instar du contrôle des prix ou des tâches réservées). En France, 1.1 million de personnes travaillent au sein d'une profession réglementée. Si les réglementations en vigueur semblent plus propices aux échanges dans

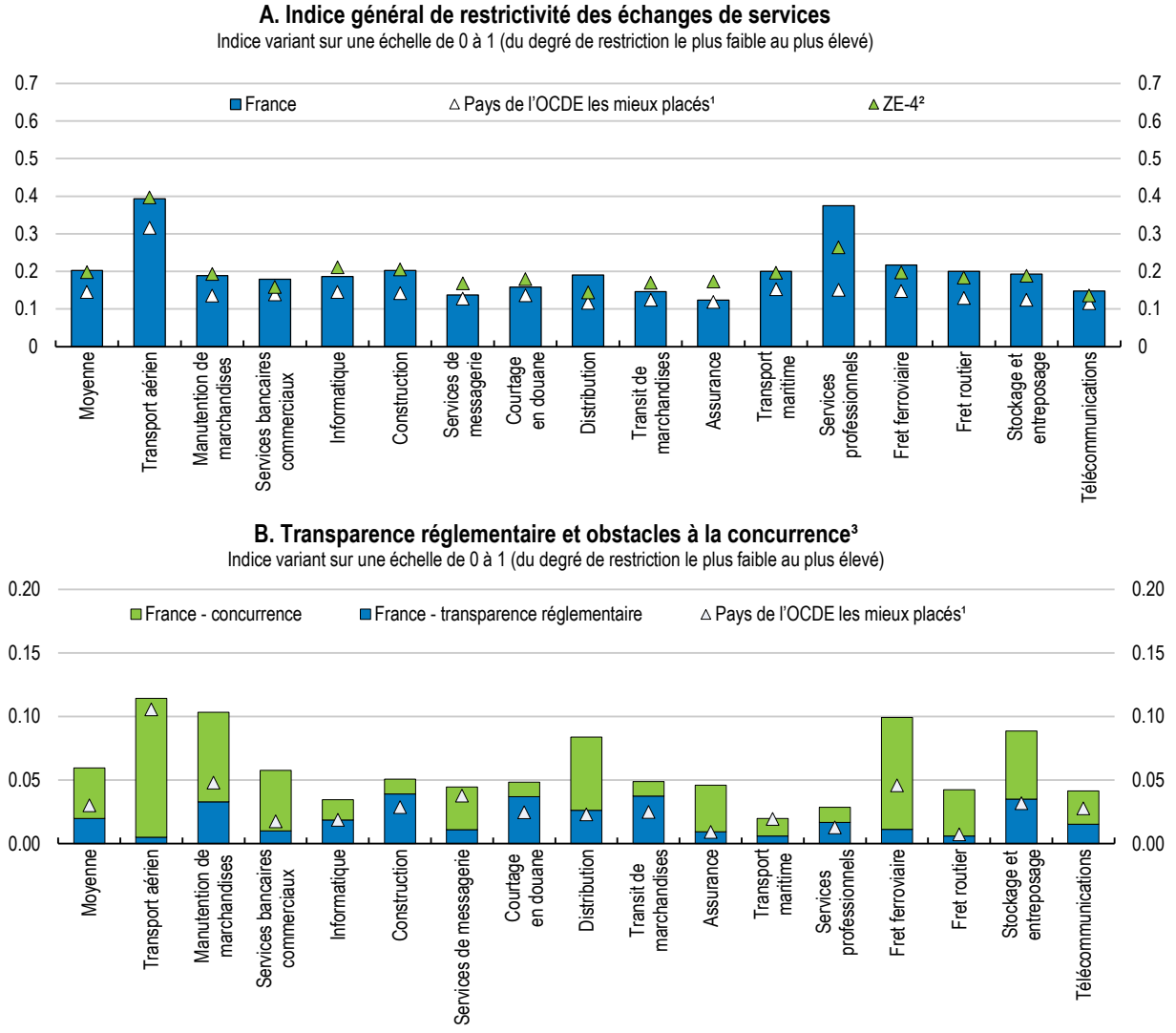
la majeure partie des secteurs des services, il n'en va pas de même pour les services professionnels (Graphique 31).

La loi de 2014 relative à la consommation, la loi de 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et le projet de loi PACTE en cours d'adoption ont vocation à instaurer un meilleur équilibre entre la protection des consommateurs et la concurrence. Néanmoins, pour ce qui concerne les services des notaires, architectes, comptables, agents immobiliers et avocats, la France continue d'afficher les obstacles à l'entrée et les contrôles des pratiques parmi les plus élevés de la zone OCDE (Graphique 32). Par conséquent, il devrait être possible de mieux concilier contrôle de la qualité, intégrité et concurrence. Par exemple, le cadre réglementaire régissant les services de comptabilité exige également que les cabinets d'audit soient détenus par des auditeurs agréés ; de même, la majorité des parts dans les sociétés de services d'architecture doit être détenue par des architectes agréés (OCDE, 2017e).

Plus généralement, la poursuite de l'ouverture du capital de certaines professions faciliterait l'entrée de nouvelles entreprises et permettrait des économies d'échelle et de gamme. Par exemple, la France est le pays disposant des réglementations les plus restrictives pour ce qui est de la vente au détail de médicaments (Graphique 32) (Autorité de la Concurrence, 2016). Les pharmacies continuent de détenir le monopole de la vente de médicaments de base et font l'objet d'importantes restrictions en termes de propriété et de taille, de capital, de chaînes de distribution et de vente en ligne. Par ailleurs, les conducteurs de taxis et de voitures de transport avec chauffeur (VTC) doivent, pour pouvoir transporter des voyageurs, être titulaires de diplômes spécifiques qui ne se justifient pas par des considérations de sécurité (Autorité de la concurrence, 2017).

Graphique 31. Les obstacles aux échanges de services restent élevés dans certains secteurs clés

Indice de restrictivité des échanges de services, 2018

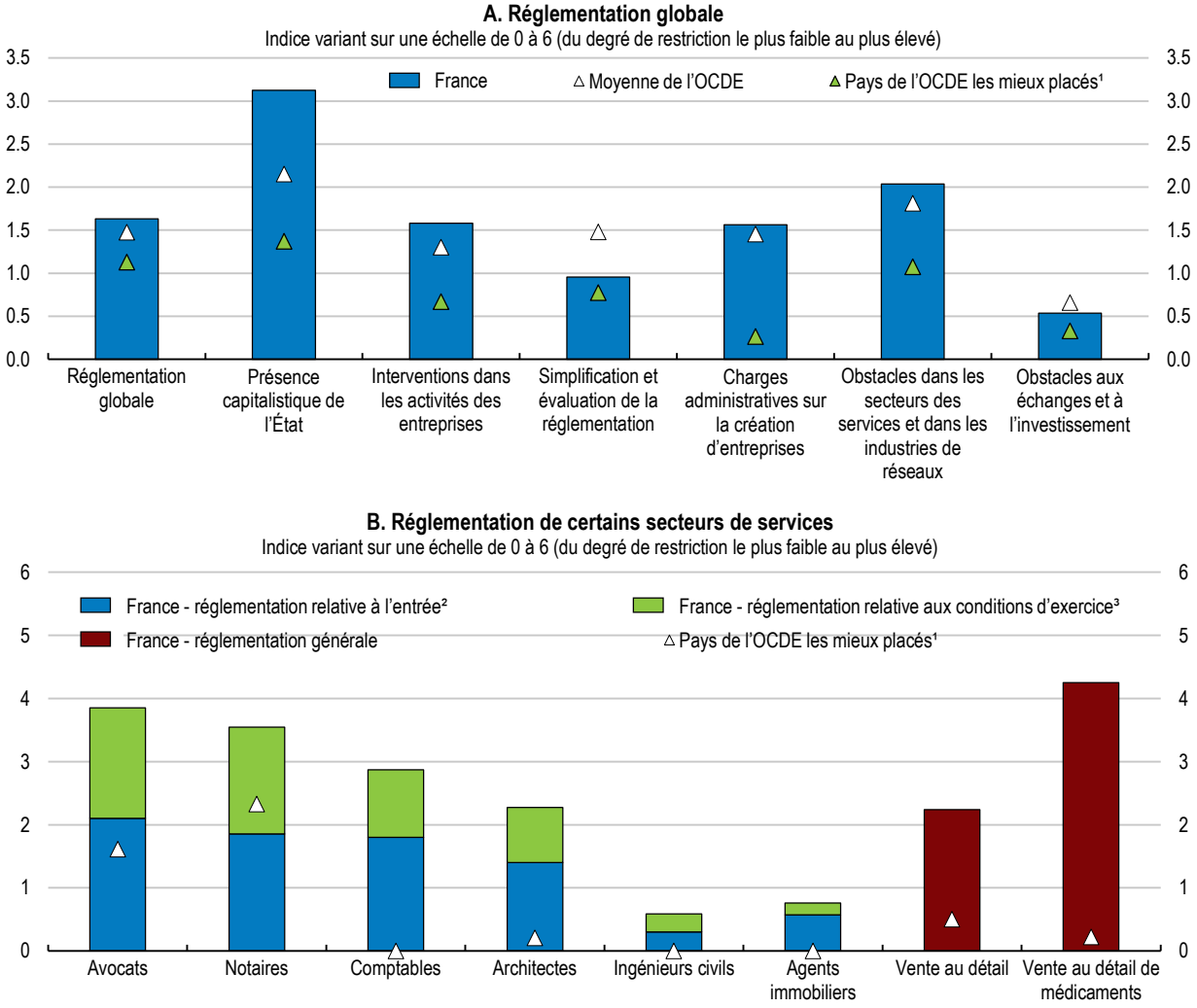


1. L'agrégat des « Pays de l'OCDE les mieux placés » correspond à la moyenne des données relatives aux cinq pays membres de l'Organisation ayant les réglementations les plus favorables aux échanges.
2. ZE-4 correspond à la moyenne non pondérée de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et des Pays-Bas.
3. La plupart des mesures considérées comme des obstacles à la concurrence et des problématiques liées à la transparence réglementaire s'appliquent indistinctement aux entreprises du pays et aux entreprises étrangères.
Source : OCDE (2019), *Indice de restrictivité des échanges de services* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951777

Graphique 32. La réglementation des marchés de produits reste restrictive dans certains secteurs

2018



1. L'agrégat des « Pays de l'OCDE les mieux placés » correspond à la moyenne des données relatives aux cinq pays membres de l'Organisation dont la réglementation crée les effets de distorsion les plus limités.
2. La réglementation relative à l'entrée concerne la réglementation des nouveaux entrants dans la profession.
3. La réglementation relative aux conditions d'exercice concerne la réglementation de la conduite des professionnels existants.
Source : OCDE (2019), *Indicateurs de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits* (version préliminaire).

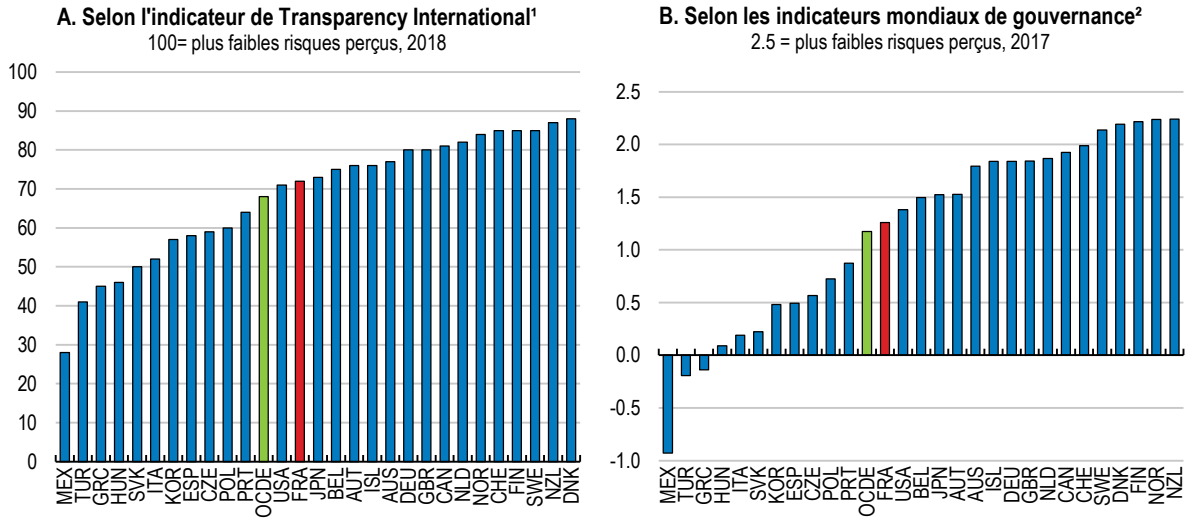
StatLink https://doi.org/10.1787/888933951796

Continuer les efforts de la lutte contre la corruption

Poursuivre les efforts de lutte contre la corruption est important. La corruption peut fausser la concurrence, nuire au climat des affaires et détourner l'usage des ressources publiques de l'intérêt général, ainsi que susciter la méfiance envers les institutions publiques. L'indice de perception de la corruption de *Transparency International* et l'indicateur de contrôle de la corruption de la *Banque Mondiale* situaient la France autour de la médiane des pays de

l'OCDE en 2017-18 (Graphique 33), même si ces indicateurs sont sujets à une forte incertitude.

Graphique 33. Perception des risques de corruption



1. Indice de perception de la corruption de Transparency International.
2. Indice de contrôle de la corruption issu des indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque Mondiale.
Source : Transparency International (2019), *Corruption Perception Index 2018*; World Bank (2018), *World Governance Indicators* (database), The World Bank Group, Washington D.C.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951815

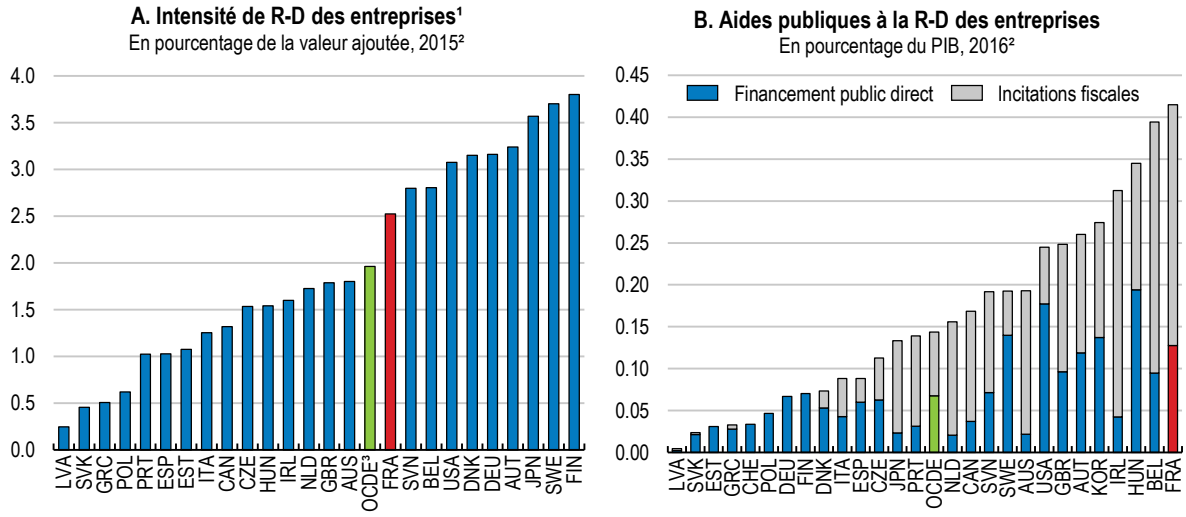
La France a, ces dernières années, mis en œuvre des réformes significatives pour contenir les risques de corruption. Sur la base des recommandations du groupe de travail de l'OCDE, la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a mis en place de nouvelles procédures permettant d'incriminer le trafic d'influence d'agents publics étrangers et renforcer les moyens dévolus à la lutte contre la corruption transnationale en 2016 (Tableau 12). Elle a aussi imposé la mise en place de programmes de prévention du risque de corruption pour les entreprises et créé l'Agence Française Anti-corruption (AFA) pour les accompagner. En 2016, la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a également, au niveau national, davantage encadré les risques de conflits d'intérêts (FMI, 2017). La direction des achats de l'État a été créée en 2016 avec notamment pour mission de professionnaliser les acheteurs publics. Des progrès restent possibles pour améliorer la connaissance des dispositifs anticorruption au sein des petites collectivités (AFA, 2018) et ainsi professionnaliser davantage la passation des marchés publics au niveau local (Chapitre 2).

Stimuler l'investissement des entreprises innovantes

La France accuse un retard en matière d'investissement dans la R&D par rapport aux pays les mieux placés de l'OCDE. Même constat pour les résultats de l'innovation, en particulier au niveau des PME, la qualité des publications scientifiques et la collaboration entre la science et l'industrie (OCDE, 2018i) (Graphique 34). Cette situation s'explique en partie par la composition sectorielle de l'économie française, caractérisée par une sous-représentation des secteurs de haute et, surtout, de moyenne à haute technologie, qui

présentent une plus forte intensité de R&D, par rapport aux économies les plus innovantes, à l'instar de l'Allemagne.

Graphique 34. L'investissement des entreprises a stagné, malgré un soutien généreux en faveur de la R&D



1. Investissement dans la R-D, en pourcentage de la valeur ajoutée de l'ensemble des activités, hors activités immobilières, administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire, éducation, santé et activités d'action sociale, et activités des ménages employant du personnel.
2. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.
3. Moyenne non pondérée de 30 pays pour lesquels on dispose de données.
Source : OCDE (2018), Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2017, Éditions OCDE, Paris ; OCDE (2019), *Indicateurs de l'OCDE sur les incitations fiscales à la R-D* (bases de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951834

La France affiche un taux élevé de soutien en faveur de la R&D des entreprises par rapport aux pays présentant un ratio R&D des entreprises/PIB comparable : à 0.4 % du PIB en 2016, il est en effet le deuxième taux le plus élevé de l'OCDE. Les aides à la R&D se font essentiellement par le biais de deux instruments fiscaux : un crédit d'impôt assis sur le volume des dépenses engagées, dont le montant a fortement augmenté en 2008, et des exonérations de cotisations sociales destinées aux jeunes entreprises innovantes ; à cela s'ajoutent de nombreux dispositifs d'aides directes (CNEPI, 2016 ; OCDE, 2018j). Par ailleurs, un fonds destiné à soutenir l'innovation technologique de rupture, le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) a été créé en 2018. En parallèle, un nouveau Conseil de l'innovation a été installé en 2018 et est chargé de définir les grandes lignes de la politique en faveur de l'innovation et de dresser un bilan des mesures existantes dans une optique de simplification.

Malgré ces avancées notables, il est encore possible d'améliorer le soutien en faveur de l'innovation. Les jeunes entreprises innovantes disposent d'un accès satisfaisant aux financements bancaires et de l'essor rapide du marché du capital-risque (Banque de France, 2018c ; OCDE, 2018k). Cependant, les délais de récupération des montants engagés au titre du crédit d'impôt recherche sont longs pour les entreprises jeunes et de petite taille (Kallenbach et al., 2018).

Exploiter le potentiel des crypto-actifs pour financer l'investissement des entreprises innovantes

La technologie des chaînes de blocs (« blockchain ») offre des perspectives considérables en termes de règlement-livraison de titres, de paiements transfrontières, et de financement du commerce international (Landau et Genais, 2018 ; Havrylchyk, 2019). Face à l'absence de règlementation européenne, les autorités françaises ont entrepris de fixer un cadre juridique destiné à régir les marchés de crypto-actifs primaire (où sont lancées les offres initiales de jetons, ou ICO pour *Initial Coin Offering*, voir Encadré 3) et secondaire (où s'effectuent les échanges). Compte tenu de l'évolution rapide des technologies, le cadre législatif doit être révisé périodiquement par une commission indépendante. De plus, au vu des risques de concurrence entre réglementations, il paraît justifié d'aborder la réglementation des crypto-actifs à l'échelle de l'UE.

Encadré 3. Offres initiales de jetons

Les offres initiales de jetons (ou ICO, pour *Initial Coin Offering*) permettent à des start-ups d'émettre des jetons (ou *tokens*) afin de lever des fonds en s'appuyant sur la technologie des chaînes de blocs, sans faire intervenir d'intermédiaire. Les jetons émis lors des ICO peuvent être classés en trois catégories selon leur fonction :

- Les *jetons de paiement* (*payment tokens*, souvent dénommés crypto-monnaies) sont essentiellement utilisés pour le paiement de transactions. Contrairement aux monnaies ayant cours légal, les crypto-monnaies ne sont pas garanties par une banque centrale.
- Les *jetons d'investissement* (*security tokens*) s'apparentent aux titres émis lors d'un premier appel public à l'épargne (mais dans le cadre exclusif d'une chaîne de blocs). En tant que tels, ils sont réglementés de la même façon que des titres traditionnels (donc soumis aux obligations de prospectus et aux Directives MiFID).
- Les *jetons d'utilité* (*utility tokens*) représentent une nouvelle forme de financement : ils confèrent à leur détenteur un droit d'accès à différents services ou produits futurs, en contrepartie d'un paiement (accès à un logiciel, utilisation d'un espace de stockage sur un ordinateur, ou droit de vote, par exemple).

Si l'on ne dispose pas de données fiables sur les montants totaux des fonds levés grâce aux offres initiales de jetons, l'Autorité française des marchés financiers (AMF) a recensé environ 15 ICO lancées en France et ayant permis de lever 89 millions EUR entre novembre 2016 et octobre 2018 (contre 185 millions USD au Royaume-Uni et 547 millions USD en Suisse sur une période similaire, d'après le site ICOWatchlist.com). Au cours du premier semestre 2018, les ICO ont représenté de 4 à 5 % du montant total levé en actions par des entreprises françaises, et l'on dénombrait, en novembre 2018, 68 projets d'ICO en cours ou à venir portés par des émetteurs français (Le Moign, 2018).

L'AMF devrait être transparente sur la méthodologie qu'elle applique pour l'octroi des visas pour les jetons d'utilité et fournir des données exhaustives sur les jetons pour lesquels un visa a été sollicité en vue d'attirer les investisseurs. Le projet de loi PACTE offre en effet aux émetteurs de jetons d'utilité la possibilité d'obtenir un visa auprès de l'AMF, qui s'appuie pour ce faire sur son analyse du document d'information (*white paper*) relatif à l'ICO ; le visa peut être retiré si l'émetteur ne respecte pas ses engagements.

Il conviendrait d'évaluer la nécessité d'appliquer aux jetons d'utilité la réglementation de l'UE relative aux valeurs mobilières. Selon l'AMF, les jetons d'utilité ne peuvent être considérés comme des valeurs mobilières car ils ne confèrent pas à leurs détenteurs de droits d'intéressement aux résultats de l'émetteur (sous forme de dividendes ou d'une rémunération fixe) et ne constituent pas un titre de propriété (AMF, 2017). En revanche,

les jetons de ce type sont généralement utilisés comme des produits d'investissement. Ils sont émis par des start-ups pour lever des fonds, puis se négocient sur des plateformes d'échange de crypto-actifs spécialisées. Compte tenu du degré d'incertitude élevé qui entoure la valeur future des jetons, ces derniers présentent des risques très similaires à ceux qui pèsent sur les titres échangés sur les autres marchés financiers en termes de protection des investisseurs et d'abus de marché (ESMA, 2018).

Tableau 12. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant l'amélioration de l'environnement des entreprises

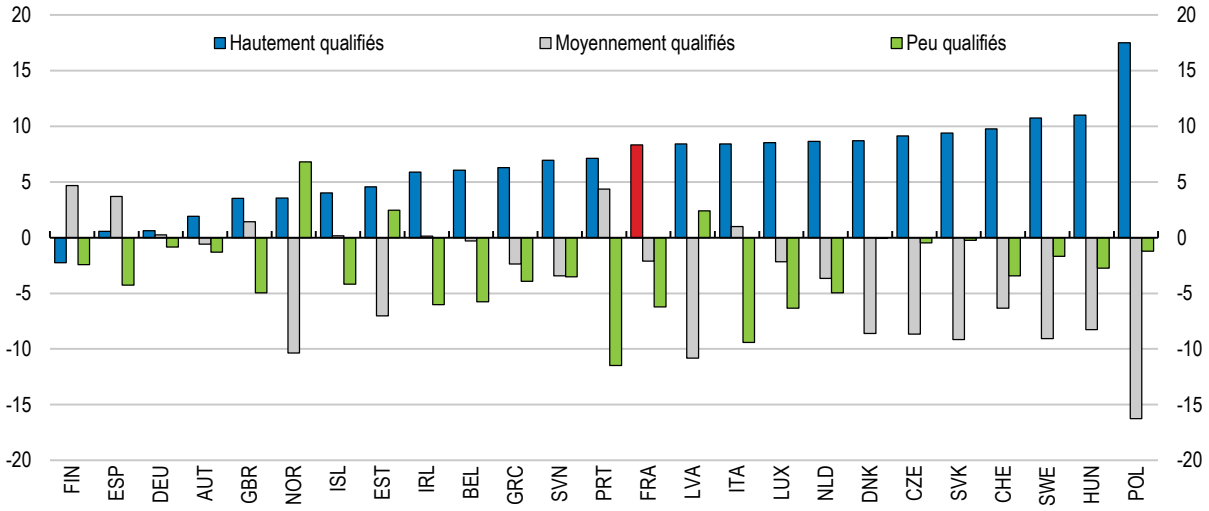
Résumé des recommandations	Résumé des mesures prises depuis l'*Étude* de 2017
Confier à une institution indépendante un examen complet de toutes les réglementations en place et proposées s'appliquant aux entreprises, suivant les principes du « Manuel pour l'évaluation de la concurrence » de l'OCDE.	Aucune mesure n'a été prise.
Poursuivre la simplification des procédures complexes d'ouverture des grandes surfaces. Éliminer les restrictions relatives à la revente à perte, aux dates des soldes et aux horaires d'ouverture (pour lesquels des compensations en termes de repos et de salaires devraient être négociées).	Les ordonnances de 2017 ont rationalisé la représentation du personnel dans les grandes entreprises et imposé que les accords de branche prennent en compte les besoins des petites entreprises. En revanche, les périodes de soldes ont été restreintes.
Poursuivre la libéralisation des professions réglementées, en réduisant les conditions d'accès à celles nécessaires à la protection du public, en limitant les droits exclusifs associés aux professions, en supprimant les tarifs réglementés dans les secteurs potentiellement concurrentiels, et en abandonnant progressivement les pratiques de numerus clausus.	Le projet de loi PACTE en cours d'adoption entend simplifier les conditions d'entrée des entreprises et réduit les obstacles à la création d'entreprises artisanales. Il est prévu de mettre fin au numerus clausus en médecine.
Garantir un accès non discriminatoire au réseau ferroviaire. En particulier, moderniser le processus d'allocation des créneaux pour le fret ferroviaire et séparer le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire du gestionnaire des gares. Mutualiser le pouvoir de réglementation des différents modes de transport aux mains d'un régulateur unique chargé de l'ensemble des modes de transport par voie de terre.	La réforme de 2018 a réorganisé le secteur ferroviaire afin d'ouvrir le transport de voyageurs à la concurrence.
Obtenir une évaluation indépendante des effets sur la concurrence des lois et réglementations ; renforcer le dialogue sur ce sujet entre l'Autorité de la concurrence et le ministère de l'Économie dans le cadre du processus décisionnel.	Aucune mesure n'a été prise.
Continuer les efforts en vue d'assurer la conformité à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.	La loi du 9 décembre 2016 a renforcé le cadre de lutte contre la corruption. Un nouvel organisme, l'Agence française anticorruption, a été créé en 2017 ; il est chargé de détecter et prévenir les cas de corruption.

Renforcer les compétences par la formation initiale

Le marché du travail poursuit sa transition vers des emplois plus qualifiés (Graphique 35). Au cours des dernières décennies en effet, le secteur des services s'est développé tandis que le secteur industriel passait de l'industrie lourde à une production à plus forte valeur ajoutée reliée aux chaînes de valeur mondiales, donnant lieu au développement de branches d'activité à moyenne et à forte intensité technologique, même si la part du secteur manufacturier dans l'emploi total connaît une diminution rapide. Ces changements interviennent alors que les entreprises recherchent toujours plus de travailleurs qualifiés. Il apparaît donc de plus en plus important, pour soutenir la croissance, d'adapter et de renforcer les compétences, d'améliorer la répartition de la main-d'œuvre et de mobiliser toutes les ressources en main-d'œuvre sous-utilisées (chapitre 1).

Graphique 35. La transition vers des emplois hautement qualifiés devrait se poursuivre

Évolution de la part dans l'emploi total entre 2015 et 2025, en points de pourcentage[1]



1. Les professions très qualifiées comprennent les emplois classés dans les grands groupes 1, 2 et 3 de la classification CITP-88, autrement dit : Membres des corps législatifs, cadres supérieurs et dirigeants (groupe 1), Professions intellectuelles et scientifiques (groupe 2), et Professions intermédiaires (groupe 3).Les professions moyennement qualifiées comprennent les emplois classés dans les grands groupes 4, 7 et 8, à savoir : Employés de type administratif (groupe 4), Métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat (groupe 7), et Conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage (groupe 8).Les professions peu qualifiées comprennent les emplois classés dans les grands groupes 5 et 9 : Personnel des services, commerçants et vendeurs en magasin et sur les marchés (groupe 5), et Ouvriers et employés non qualifiés (groupe 9).Le groupe 6 de la CITP-88, qui comprend les Agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, est exclu.

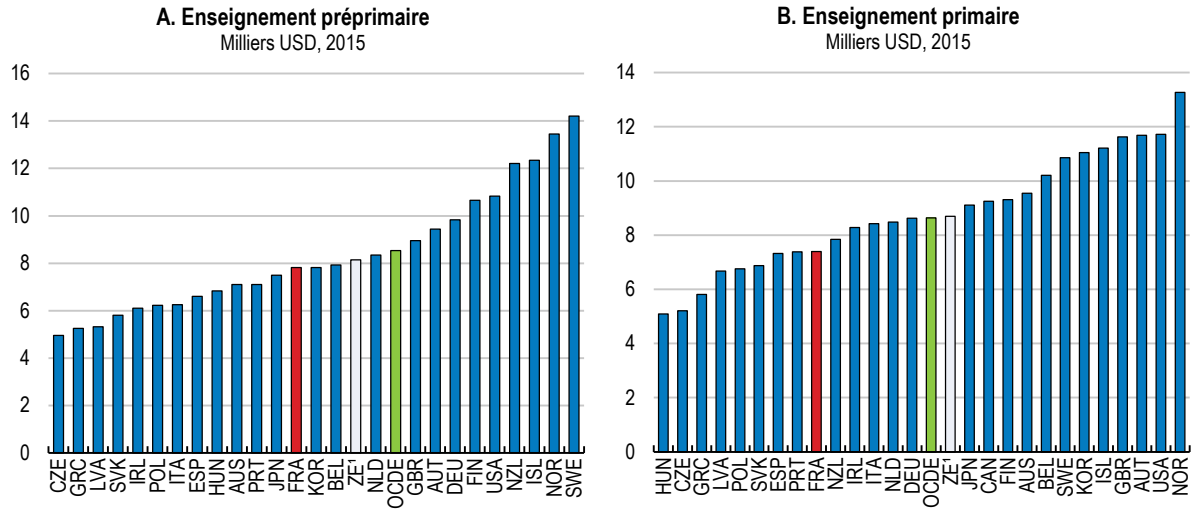
Source : CEDEFOP (2017), « Forecasting skill demand and supply », Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951853

En France, les dépenses par élève ne sont pas réparties de manière optimale entre les différents niveaux d'enseignement pour pouvoir corriger efficacement les inégalités au regard des résultats scolaires. En comparaison avec la moyenne de l'OCDE, les dépenses par élève sont proches de cette moyenne dans l'enseignement tertiaire, supérieures dans le deuxième cycle du secondaire (OCDE, 2018l), mais inférieures aux niveaux préprimaire (école maternelle) et primaire (Graphique 36). En outre, les résultats scolaires des enfants dépendent largement du milieu socioéconomique d'origine des parents, ce qui nuit à la mobilité sociale (OCDE, 2016c), même si la mobilité intergénérationnelle en termes de niveaux d'éducation a progressé pour les générations les plus récentes. De très nombreuses données attestent également que, dans les établissements scolaires des quartiers défavorisés, les enseignants sont moins expérimentés et plus souvent sous contrat temporaire et que la rotation du personnel y est plus élevée (CNESCO, 2018).

Graphique 36. Les dépenses dans l'enseignement préprimaire et primaire sont faibles

Dépenses annuelles par enfant, en USD à PPA



1. Pays de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays), hormis l'Estonie dans la Partie A.
Source : OCDE (2018), *Regards sur l'éducation 2018*, tableaux B2.3a et C1.1, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951872

Pour répondre à certaines de ces préoccupations et pour mieux faire face aux inégalités scolaires qui commencent à se développer dès le plus jeune âge, la scolarisation en maternelle va être obligatoire dès l'âge de trois ans à partir de l'année scolaire 2019 (loi « pour une école de la confiance »), les classes des première et deuxième années de l'enseignement primaire sont dédoublées dans les réseaux d'éducation prioritaire (REP) et la revalorisation salariale des personnels affectés en REP est en hausse (Tableau 13). Néanmoins, le taux d'encadrement en maternelle reste faible par rapport aux autres pays (23 enfants par enseignant, soit 8 de plus qu'en moyenne dans l'OCDE), même si des assistants en école maternelle interviennent avec les enseignants. Un des enjeux pour améliorer la qualité de l'enseignement pré-primaire consiste à améliorer la formation initiale des personnels de crèche et assistants en école maternelle. En matière d'enseignement, les mesures en faveur des enfants de milieux défavorisés étant plus efficaces lorsqu'elles interviennent à un stade précoce (OCDE, 2018m), les autorités pourraient envisager d'augmenter le nombre d'enseignants en maternelle dans les quartiers pauvres. Pour l'avenir, au-delà d'une hausse du taux d'encadrement dans les écoles défavorisées, les efforts devraient aussi se concentrer sur les mesures de développement professionnel afin d'attirer et de former des éducateurs et des enseignants d'un haut niveau de qualité dans les quartiers où les défis sont les plus importants.

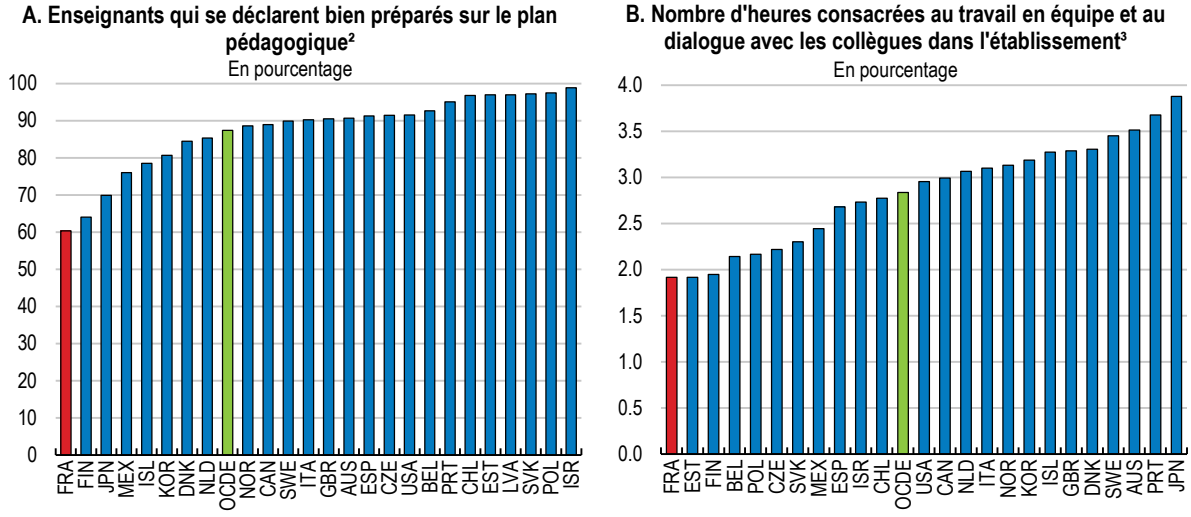
Dans l'enseignement supérieur, l'avantage de financement public par étudiant dont bénéficient les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles est important. Compte tenu de la surreprésentation des enfants de milieux favorisés dans ces formations (OCDE, 2013b), des dispositifs comme les « cordées de la réussite » ont pour objectif d'introduire plus d'équité dans l'accès aux filières d'excellence. Par ailleurs, moins de la moitié des étudiants obtiennent une licence en trois ans. La loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants a engagé une réforme de l'accès à l'enseignement supérieur. Elle a pour objectif de favoriser la mobilité sociale et géographique et à lutter contre l'échec dans le

premier cycle, notamment universitaire. Elle prévoit la personnalisation des parcours par des moyens dédiés.

Il est nécessaire de consentir davantage d'efforts à l'amélioration de la formation initiale et continue des enseignants, ce que prévoit la loi « pour une école de la confiance » dans le cadre des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation. La formation professionnelle n'est obligatoire que pour les professeurs du primaire et, par rapport aux autres pays de l'OCDE, les enseignants jugent généralement leur formation pédagogique insuffisante et collaborent peu entre eux (Graphique 37). La mise en place de mécanismes d'évaluation des enseignants, par exemple en instaurant un entretien annuel de formation comme cela se fait actuellement pour d'autres catégories de fonctionnaires, sera utile pour l'amélioration continue des enseignants (Cour des comptes, 2017b). En outre, accorder plus d'autonomie aux chefs d'établissement en ce qui concerne l'embauche, l'évaluation des performances et le salaire des enseignants pourrait également contribuer à attirer les enseignants les plus compétents dans les classes les plus difficiles (OCDE, 2018n). Cela demandera aussi de mieux former les chefs d'établissement à ces nouvelles responsabilités. Par ailleurs, le développement prévu des postes dits à profil devrait permettre une meilleure adéquation entre le profil et le poste des enseignants.

Graphique 37. La formation pédagogique et le travail d'équipe des enseignants sont peu développés

Enseignants du premier cycle de l'enseignement secondaire public, 2013[1]



1. Les données de la Belgique, du Canada et du Royaume-Uni font uniquement référence à, respectivement, la Flandre, l'Alberta et l'Angleterre.
2. Proportion, en pourcentage, d'enseignants du premier cycle du secondaire qui s'estiment bien ou très bien préparés à la pédagogie des matières qu'ils enseignent.
3. Nombre moyen de périodes de 60 minutes que les enseignants du premier cycle du secondaire déclarent avoir consacrées aux activités mentionnées pendant la dernière semaine calendaire complète (hors congés, jours fériés, congé maladie, etc.).
Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur TALIS* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933951891

Tableau 13. Recommandations passées de l'OCDE pour améliorer les résultats scolaires des enfants défavorisés

Résumé des recommandations	Résumé des mesures prises depuis l'Étude de 2017
Offrir des salaires et des carrières attractifs aux professeurs qui travaillent dans des écoles accueillant de nombreux élèves issus de milieux défavorisés.	La revalorisation salariale des enseignants affectés en réseaux d'éducation prioritaire augmente progressivement jusqu'à atteindre 3000 euros.
Dans la formation des enseignants, favoriser des pratiques pédagogiques diversifiées et innovantes pour répondre aux besoins différenciés des élèves.	Les autorités ont renforcé la formation initiale des enseignants en mettant en place les Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation.
Aligner les budgets des établissements scolaires en termes de ressources humaines sur le nombre d'élèves, avec des compléments pour chaque élève d'origine modeste ou dont la langue maternelle n'est pas le français. Publier les budgets et les formules utilisées pour les calculer.	La réforme de l'éducation prioritaire et la révision du mode d'allocation des moyens en 2018 ont permis de davantage intégrer des critères sociaux.
Mieux cibler les dépenses publiques vers les transports en commun, la garde d'enfants et l'accueil personnel dans les services publics dans les quartiers pauvres.	En première et deuxième années de l'enseignement primaire, les classes sont dédoublées dans les réseaux d'éducation prioritaire pour passer à 12 élèves par classe.

Bibliographie

Adalet McGowan, M. et D. Andrews (2015), « Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1210, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5js1pzw9lnwk-en.

AFA (2018), *Enquête sur la prévention de la corruption dans le service public local Rapport d'analyse – Novembre 2018*, Agence Française Anticorruption.

Agence européenne pour l'environnement (2018), *Municipal waste management across European countries*, https://www.eea.europa.eu/themes/waste/municipal-waste.

Agence européenne pour l'environnement (2016), *Municipal waste management. Country note France*, https://www.eionet.europa.eu/etc-wmge/countryfiles/France_MSW_2016.pdf.

Ahrend, R. et al. (2017), « What Makes Cities More Productive? Agglomeration economies and the role of urban governance: Evidence from 5 OECD Countries », *Journal of Regional Science*, vol. 57/3, pp. 385-410, http://dx.doi.org/10.1111/jors.12334.

Ahrend, R. et al. (2017), « What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries », *Journal of Regional Science*, vol. 57/3, pp. 385-410, https://doi.org/10.1111/jors.12334.

Akgun, O., B. Cournède et J. Fournier (2017), « The effects of the tax mix on inequality and growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1447, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/c57eaa14-en.

Alesina, A., S. Ardagna et F. Trebbi (2006), « Who Adjusts and When? The Political Economy of Reforms », *IMF Staff Papers*, vol. 53, pp. 1-29.

Allain-Dupré, D. (2018), « Assigning responsibilities across levels of government : Trends, challenges and guidelines for policy-makers », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 24, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f0944eae-en.

AMF (2017), *AMF public consultation on Initial Coin Offerings (ICOs)*, https://www.amf-france.org/en_US/Publications/Consultations-publiques/Archives?docId=workspace%3A%2F%2FSpacesStore%2Fa2b267b3-2d94-4c24-acad-7fe3351dfc8a.

Andrews, D. et F. Cingano (2014), « Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries », *Economic Policy*, vol. 29/78, pp. 253-296, http://dx.doi.org/10.1111/1468-0327.12028.

Andrews, D., C. Criscuolo et N. Gal (2016), « The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy », *OECD Productivity Working Papers*, n° 5, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/63629cc9-en.pdf?expires=1545044539&id=id&accname=guest&checksum=9E4DD2C38EB039DEC545403181DFDA33.

Argouarc'h, S. et S. Picard (2018), « Les niveaux de vie en 2016 », *Insee Première*, vol. 1710, p. 4, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3610277.

Arnold, J. et al. (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121, pp. 59-80, https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02415.x.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (2018), *Le financement de l'habitat en 2017*, https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/2018_sa_92_financement_habitat_2017_pour_publication_v2.pdf.

Autorité de la Concurrence (2016), *Avis n° 16-A-09 du 26 avril 2016 relatif à deux projets d'arrêtés concernant le commerce électronique de médicaments*, Autorité de la Concurrence, Paris, http://www.bvdva.de.

Autorité de la concurrence (2017), *Avis 17-A-04 du 20 mars 2017 concernant un projet de décret relatif au transport particulier de personnes*, Autorité de la concurrence, http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/17a04.pdf.

Bachelet, M. et M. Poulhes (2017), « Hausse des droits de mutation : quel impact sur le marché immobilier », Analyse Commissariat général au développement durable, http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Thema/thema-02-hausse-droits-mutation-immobilier-dec2017.pdf.

Bacheré, H. (2018), « Les petites et moyennes entreprises réalisent 17 % des exportations », *INSEE Première*, vol. 1692, p. 4, http://dx.doi.org/10.1162/REST_a_00405.

Balestra, C. et R. Tonkin (2018), « Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database », *Documents de travail, Direction des statistiques et des données*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/sdd/publicationsdocuments/documentsdetravail/.

Banque centrale européenne (2017), *Financial Stability Review*, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialstabilityreview201705.en.pdf.

Banque de France (2018a), *Évaluation des Risques du Système financier français - Décembre 2018*, Banque de France, Paris, https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/ers_12_18_book_v5.pdf.

Banque de France (2018b), *Immobilier commercial : un risque de bulle financière ?*, https://publications.banque-france.fr/immobilier-commercial-un-risque-de-bulle-financiere.

Banque de France (2018c), « Enquête trimestrielle auprès des entreprises sur leur accès au crédit en France - 3e trimestre 2018 », *Banque de France Stat Info*, vol. 2018T3, p. 2, https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/acces_credit_pme_tpe_eti_t32018_v3.pdf.

Baranzini, A. et S. Carattini (2017), « Effectiveness, earmarking and labeling: testing the acceptability of carbon taxes with survey data », *Environmental Economics and Policy Studies*, vol. 19/1, pp. 197-227, https://doi.org/10.1007/s10018-016-0144-7.

Bartolini, D. (2015), « Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2015/2, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrxqs60st5h-en.

Ben Hassine, H. (2017), *Croissance de la productivité et réallocation des ressources : le tissu productif français depuis 2000*, France Stratégie, http://www.strategie.gouv.fr.

Benzarti, Y. et D. Carloni (2018), « Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Tax Cut in France », *AEJ: Economic Policy.*, vol. forthcoming..

Berlingieri, G., P. Blanchenay et C. Criscuolo (2017), « The great divergence(s) », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 39, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/953f3853-en.pdf.

Bloom, N. et al. (2018), « Managing Trade: Evidence from China and the US », *NBER Working paper series*, n° 24718, NBER, http://www.nber.org/papers/w24718.

Bloom, N., R. Sadun et J. Van Reenen (2016), « Management as a Technology? », *NBER Working Paper*, n° 22327, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w22327.

Boulhol, H. (2019), « Challenges in the implementation of an universal pension system in France », *Technical background paper*, Éditions OCDE, Paris.

Bourlès, R. et al. (2013), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries », *Review of Economics and Statistics*, vol. 95/5, pp. 1750-1768, http://dx.doi.org/10.1162/REST_a_00338.

Bozio, A. et al. (2018), « Quelle réforme du système de retraite ? Les grands enjeux », *Les notes de l'IPP*, vol. 31, p. 8, https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2018/04/n31-notesIPP-avril2018.pdf.

Caldera Sánchez, A. et A. Andrews (2011), « Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. Vol. 2011/1, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg0vswqt240.

Caldera Sánchez, A. et A. Johansson (2011), « The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 837, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-price-responsiveness-of-housing-supply-in-oecd-countries_5kgk9qhrnn33-en.

Camatte, H. et G. Gaulier (2018), « Sectoral specialisation and the downturn in France's foreign trade between 2014 and 2016 », *Rue de la Banque*, vol. 71, p. 5, http://www.banque-france.fr.

Causa, O., M. Hermansen et N. Ruiz (2016), « The Distributional Impact of Structural Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1342, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jln041nkpwc-en.

Ceci-Renaud, N. et P. Chevalier (2011), « L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises », *Économie et Statistique*, vol. 437, pp. 29-45, https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377040?sommaire=1377044.

Cette, G., S. Corde et R. Lecat (2017), « Stagnation de la productivité en France : héritage de la crise ou ralentissement structurel », *Economie et Statistique / Economics and Statistics* 494-495-496, pp. 11-36, https://insee.fr/fr/statistiques/3135045.

CEV (2017), *Bilan d'activité*, Comité pour l'économie verte, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/CEV%20Bilan%20d%27activit%C3%A9%20sur%20la%20p%C3%A9riode%202012-2017.pdf.

CNEPI (2016), *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation, Paris, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs_rapport_cnepi_21012016.pdf.

CNESCO (2018), *Quartiers, Égalité, Scolarité : Des disparités territoriales aux inégalités scolaires en Ile-de-France*, http://www.cnesco.fr/fr/inegalites-territoriales/.

Comité européen du risque systémique (2016), *Recommandation du Comité européen du risque systémique visant à combler les lacunes de données immobilières*, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2016/ESRB_2016_14.fr.pdf.

Commission européenne (2018), *Assessment of the 2018 Stability Programme for France*, Commission européenne, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/10_fr_sp_assessment-corrected.pdf.

Commission européenne (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2765/615631.

Commission européenne (2018), « The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070) », *European Economy - Instiututional Paper*, vol. 79, http://dx.doi.org/10.2765/615631.

Conseil des prélèvements obligatoires (2018), *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/20180125-rapport-prelevements-obligatoires-capital-des-menages_0.pdf.

Conseil des prélèvements obligatoires (2010), *La fiscalité locale*, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Rapport-fiscalite-locale-conseil-des-prelevements-obligatoires_2.pdf.

COR (2018a), *Évolutions et perspectives des retraites en France*, Rapport annuel du COR – Juin 2018, Paris, http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-4269.pdf.

COR (2018b), *Les notions de contributivité, de redistribution et de solidarité Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*, Conseil d'orientation des retraites, http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-4231.pdf.

COR (2016), *La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux*, Conseil d'Orientation des retraites, http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-3382.pdf.

Cour des comptes (2018), *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, Cour des comptes, http://www.ccomptes.fr.

Cour des comptes (2017a), *Les finances publiques locales : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* Rapport, Paris.

Cour des comptes (2017b), *Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire*, https://www.ccomptes.fr/fr/publications/gerer-les-enseignants-autrement-une-reforme-qui-reste-faire.

Cour des comptes (2016), *Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, https://www.ccomptes.fr/fr/publications/concours-financiers-de-letat-et-disparites-de-depenses-des-communes-et-de-leurs.

Crozet, M. et E. Milet (2017), « Should everybody be in services? The effect of servitization on manufacturing firm performance », *Journal of Economics & Management Strategy*, vol. 26/4, pp. 820-841, http://dx.doi.org/10.1111/jems.12211.

De Williencourt, C., A. Faci et S. Ray (2018), « Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse », *Trésor-Éco*, vol. 226, p. 8, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/5e0d3f19-ebf8-49ff-80b6-5552f72375f4/files/38cb1e6d-4444-43c5-9165-6bb91db9996f.

Dherbécourt, C. (2017), *Peut-on éviter une société d'héritiers ?*, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/na_51-transmissions-ok_0.pdf.

Douenne, T. (2018), « Les effets redistributifs de la fiscalité carbone en France », *Notes de l'nstitut des Politiques Publiques*, vol. 34, p. 6.

Duchêne, S. et D. Levy (2003), « Solde «structurel» et «effort structurel» : un essai d'évaluation de la composante «discrétionnaire» de la politique budgétaire », *DP Analyses Économiques*, n° 18, Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/333588.

Emlinger, C., S. Jean et V. Vicard (2019), « L'étonnante atonie des exportations françaises : retour sur la compétitivité et ses déterminants Policy Brief Résumé », *CEPII Policy Brief*, vol. 24, p. 16, http://www.cepii.fr/PDF_PUB/pb/2019/pb2019-24.pdf.

ESMA (2018), *Own Initiative Report on Initial Coin Offerings and Crypto-Assets*, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma22-106-1338_smsg_advice_-_report_on_icos_and_crypto-assets.pdf.

Flues, F. et K. van Dender (2017), « The impact of energy taxes on the affordability of domestic energy », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 30, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/08705547-en.

FMI (2017), *France : 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for France*, Fonds Monétaire International.

Garicano, L., C. Lelarge et J. Van Reenen (2016), « Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France », *American Economic Review*, vol. 106/11, pp. 3439-3479, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20130232.

Gourault, J. et O. Dussopt (2018), « Réunion du comité de suivi du dispositif de contractualisation financière entre l'Etat et les collectivités territoriales », *Communiqué du Ministère de l'Intérieur*, n° 13 July 2018, Ministère de l'Intérieur, https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiques/Contractualisation-financiere-entre-l-Etat-et-les-collectivites.

Gourio, F. et N. Roys (2014), « Size-dependent regulations, firm size distribution, and reallocation », *Quantitative Economics*, vol. 5/2, pp. 377-416, http://dx.doi.org/10.3982/QE338.

Grundke, R. et al. (2018), « Which skills for the digital era? : Returns to skills analysis », *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n° 2018/09, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9a9479b5-en.

Guichard, S., M. Kennedy et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/eco/.

Guillemette, Y. et D. Turner (2018), « The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060 », *OECD Economic Policy Papers*, n° 22, Éditions OCDE, Paris.

Hanappi, T. (2018), « Corporate Effective Tax Rates : Model Description and Results from 36 OECD and Non-OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 38, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/a07f9958-en.

Haut Conseil de stabilité financière (2018), *Rapport annuel 2018*, https://www.economie.gouv.fr/hcsf/rapports-annuels.

Haut Conseil de stabilité financière (2017), *Note « Immobilier commercial »*, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/hcsf/HCSF-170331-Note_publique_CRE.pdf.

Havrylchyk, O. (2019), « Development and regulation of Fintech in France », *Technical background paper*, OCDE, http://www.oecd.org/eco/workingpapers.

INSEE (2018), « Revenu disponible brut et pouvoir d'achat en 2017 », *INSEE chiffres clés* 30/05/2018, p. 1, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2830244.

Kallbekken, S. et M. Aasen (2010), « The demand for earmarking: Results from a focus group study », *Ecological Economics*, vol. 69/11, pp. 2183-2190, https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.06.003.

Kallbekken, S., S. Kroll et T. Cherry (2011), « Do you not like Pigou, or do you not understand him? Tax aversion and revenue recycling in the lab », *Elsevier Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 62/1, pp. 53-64, https://doi.org/10.1016/j.jeem.2010.10.006.

Kallenbach, S. et al. (2018), « Les aides à l'innovation », *Rapport au gouvernement*, n° 2017-M-075-01, http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2018/rapport-innovation.pdf.

Kdher, M-B. and C. Rousset (2017), "Faut-il s'inquiéter de la hausse de l'endettement des entreprises en France ?", INSEE, Paris, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3292331?sommaire=3292415.Kim, J. et S. Dougherty (dir. pub.) (2018), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD Fiscal Federalism Studies, Éditions OCDE, Paris/KIPF, Séoul, https://dx.doi.org/10.1787/9789264302488-en.

Lambert, A. et J. Boulard (2018), *Rapport de la mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, Rapport au Premier Ministre, https://www.economie.gouv.fr/files/2018-09_rapport_Lambert-Boulard-simplification-normes-des-collectivites-territoriales.pdf.

Landau, J. et A. Genais (2018), *Les crypto-monnaies*, https://www.mindfintech.fr/files/documents/Etudes/Landau_rapport_cryptomonnaies_2018.pdf.

Le Moign, C. (2018), *ICO françaises : un nouveau mode de financement?*, https://www.amf-france.org/Publications/Lettres-et-cahiers/Risques-et-tendances/Archives?docId=workspace%3A%2F%2FSpacesStore%2F27604d2f-6f2b-4877-98d4-6b1cf0a1914b.

Libert, T. (2017), « L'(in)efficacité de l'allocation des facteurs avant, pendant et après la Grande Récession », *Document de travail n° 658, Banque de France*, n° 658, Banque de France, https://publications.banque-france.fr/linefficacite-de-lallocation-des-facteurs-avant-pendant-et-apres-la-grande-recession.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2014), *Programme national de prévention des déchets 2014-2020*.

Moretti, D. et D. Kraan (2018), « Budgeting in France », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, pp. 8-72, https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8jt0pt4c0q.

OCDE (2018a), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en.

OCDE (2018b), *Rethinking Urban Sprawl : Moving Towards Sustainable Cities*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264189881-en.

OCDE (2018c), *OECD Pensions Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en.

OCDE (2018d), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 26, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en.

OCDE (2018e), *Effective Carbon Rates 2018 : Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emissions Trading*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305304-en.

OCDE (2018f), *Taxing Energy Use 2018 : Companion to the Taxing Energy Use Database*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264289635-en.

OCDE (2018g), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr.

OCDE (2018h), *Trade in value added: France*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/industry/ind/TIVA-2018-France.pdf

OCDE (2018i), *Science, technologie et innovation : Perspectives de l'OCDE 2018 (version abrégée) : S'adapter aux bouleversements technologiques et sociétaux*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2018-fr.

OCDE (2018j), *Innovation France 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/sti/rd-tax-stats.htm.

OCDE (2018k), *Entrepreneurship at a Glance Highlights 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/sdd/business-stats/EAG-2018-Highlights.pdf.

OCDE (2018l), *Regards sur l'éducation 2018 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-fr.

OCDE (2018m), *Engaging Young Children : Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*, Petite enfance, grands défis, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264085145-en.

OCDE (2018n), *Effective Teacher Policies : Insights from PISA*, PISA, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301603-en

OCDE (2017a), *Études économiques de l'OCDE : France 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2017-fr.

OCDE (2017b), « Les examens de dépenses », dans *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-42-fr.

OCDE (2017c), *Preventing Ageing Unequally*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en.

OCDE (2017d), *Panorama des pensions 2017 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-fr.

OCDE (2017e), *OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): France*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_FRA.pdf .

OCDE (2016a), *Examens environnementaux de l'OCDE : France 2016*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264252592-fr.

OCDE (2016b), *Résultats du PISA 2015 (Volume II) : Politiques et pratiques pour des établissements performants*, https://doi.org/10.1787/9789264267558-fr.

OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : France 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2015-fr.

OCDE (2014a), *Focus on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?*, Éditions OCDE, Paris, http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu/.

OCDE (2014b), *Vieillissement et politiques de l'emploi : France 2014 : Mieux travailler avec l'âge*, Vieillissement et politiques de l'emploi, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264206847-fr.

OCDE (2013a), *Fiscal Federalism 2014 : Making Decentralisation Work*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en.

OCDE (2013b), « OCDE Études Économiques: France 2013 » Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2013-fr.

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2011-fr.

OCDE (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OECD countries*, http://www.oecd.org/env/making-reform-happen-9789264086296-en.htm.

OCDE (2010b), *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264087651-fr.

Peyrol, D. et D. Bureau (2018), *Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ?*, Comité pour l'économie verte, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Comment%20construire%20la%20fiscalit%C3%A9%20environnementale%20pour%20le%20quinquennat%20et%20apr%C3%A8s%202022.pdf.

Rouzet, D., S. Benz et F. Spinelli (2017), « Trading firms and trading costs in services: Firm-level analysis », *OECD Trade Policy Papers*, n° 210, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b1c1a0e9-en.

Roy, R. et N. Braathen (2017), « The Rising Cost of Ambient Air Pollution thus far in the 21st Century : Results from the BRIICS and the OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 124, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/d1b2b844-en.

Santé publique France (2016), Impacts sanitaires de la pollution de l'air en France : nouvelles données et perspectives, https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/1003/9952/version/2/file/CP_pollution_atmospherique_210616.pdf

Simon, O. et W. Thao Khamsing (2016), « L'impact, pour les ménages, d'une composante carbone dans le prix des énergies fossiles », *Le point du Commissariat général au développement durable – Le point sur*, vol. 225, p. 4, http://www.developpement-durable.gouv.fr.

Sorbe, S., Å. Johansson et Ø. Bieltvedt Skeie (2017), « Debt and tax planning by multinationals », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1357, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b524037b-en.

Vignon, C. (2018), « Régimes sociaux et de retraite, pensions », *Commission des affaires sociales sur le projet de Loi de finances pour 2019*, Assemblée nationale, http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2019/a1305-tIV.pdf.

Chapitres thématiques

Chapitre 1.
Améliorer les performances du marché du travail

Mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE

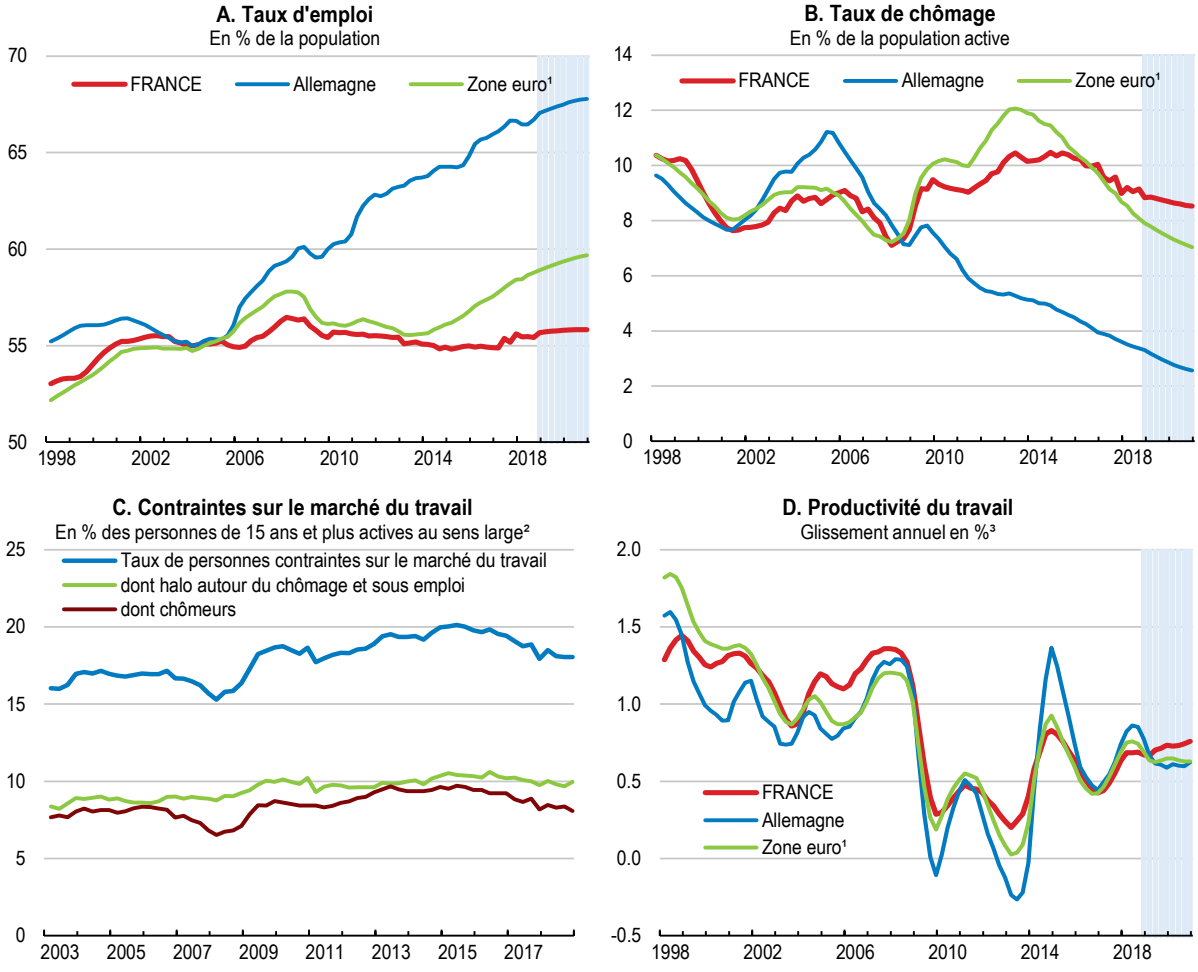
Ce chapitre propose une analyse approfondie des performances du marché du travail français suivant la nouvelle Stratégie pour l'emploi de l'OCDE[1]. Depuis 2015, les créations d'emploi ont fait refluer le chômage et les situations de sous emploi ont diminué, mais le marché du travail français reste confronté à de nombreux défis. Le taux d'emploi, bien qu'en hausse, demeure relativement faible, les compétences de la population sont inégales, et la rotation d'une partie des travailleurs sur des contrats de moins d'un mois a augmenté. Les créations d'emplois de qualité ont été insuffisantes pour permettre l'intégration économique et sociale d'un grand nombre de jeunes et des moins qualifiés. Des réformes ambitieuses ont visé à réduire l'incertitude entourant le coût des fins de contrats de travail, tout en améliorant les opportunités de formation pour les moins qualifiés et en renforçant l'accompagnement et l'orientation, de manière cohérente avec les recommandations de la nouvelle Stratégie pour l'emploi de l'OCDE. Le gouvernement a aussi restructuré le dialogue social aux niveaux des entreprises et des branches, réduit les incertitudes sur les procédures de licenciement économique et poursuit une réforme de l'assurance chômage. Afin de maximiser les gains de ces réformes, la priorité doit être de renforcer l'efficacité de la formation continue et de limiter la reproduction des inégalités et les décrochages scolaires. Simplifier l'organisation des services d'accompagnement et faciliter les mobilités professionnelles permettraient aussi un meilleur appariement entre offre et demande de travail et des gains de productivité soutenus. Le dialogue social au niveau des entreprises doit également être encouragé, tout comme l'engagement des employeurs dans la formation initiale et continue. Enfin, la réforme en cours de l'assurance chômage ainsi qu'une unification des systèmes de soutien aux bas revenus améliorerait l'efficacité et la lisibilité des prestations sociales tout en incitant plus fortement à la reprise d'emplois durables.

1. Pour la réalisation de ce chapitre, plusieurs contributions analytiques ont été préparées : i) la quantification de l'impact des réformes récentes de l'imposition du travail et des prestations sociales visant à favoriser la situation économique des travailleurs à bas salaires; ii) une mise à jour de l'indicateur de protection de l'emploi de l'OCDE; iii) une analyse de l'impact du plafonnement des indemnités en cas de licenciement non-justifié; iv) une analyse des réformes des pratiques de la négociation collective et du dialogue social, comme la diminution en cours du nombre de branches professionnelles.

Le marché du travail s'est amélioré mais des défis persistent

La situation sur le marché du travail français s'est partiellement améliorée. Le taux d'emploi a augmenté progressivement et le taux de chômage a entamé une lente décrue qui devrait perdurer (Graphique 1.1, parties A et B) (OCDE, 2018a). La participation a progressé et la part de l'emploi à temps complet a commencé à croître à nouveau (INSEE, 2018a). Les situations de sous-emploi ont diminué et le nombre de personnes qui se trouvent dans le halo du chômage, c'est-à-dire celles qui souhaiteraient un emploi sans être incluses dans la population active (autrement dit sans être comptabilisées dans les statistiques du chômage), a diminué. Cependant, la proportion de la population qui se trouve au chômage ou qui souhaiterait travailler davantage demeure supérieure à celle observée avant 2007 (partie C).

Graphique 1.1. La situation du marché du travail s'est améliorée



1. Pays de la zone euro qui sont aussi membres de l'OCDE (17 pays).
2. France métropolitaine, en pourcentage des personnes de 15 ans et plus actives au sens large (en emploi ou au chômage au sens du BIT ou dans le halo du chômage).
3. Moyenne mobile sur cinq ans.

Source : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE* : *statistiques et projections* (base de données) et mises à jour ; INSEE (2019), *Données macroéconomiques* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952005

Dans le même temps, la productivité du travail semble se raffermir avec le regain d'investissement des entreprises (Graphique 1.1, partie D). Ces améliorations reflètent à la fois les meilleures perspectives de croissance et des réformes qui, depuis 2014, ont visé à réduire le coût du travail, notamment peu qualifié, à sécuriser les transitions professionnelles et à renforcer la formation.

Malgré ces progrès, les performances du marché du travail restent hétérogènes selon les indicateurs de la nouvelle stratégie de l'OCDE pour l'emploi (Graphique 1.2 et Encadré 1.1). La France se compare favorablement à la moyenne des autres pays de l'OCDE en ce qui concerne la qualité de l'emploi (OCDE, 2018b). Les revenus du travail, corrigés des inégalités, sont ainsi élevés. Certains indicateurs d'inclusivité du marché du travail sont aussi positifs. Les taux de pauvreté monétaire et inégalités de revenus apparaissent modérés (Graphique 1.3, parties A et B). De même, les écarts de revenus d'activité entre hommes et femmes sont plus faibles que dans la plupart des pays de l'OCDE.

Encadré 1.1. La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

La révolution numérique, la mondialisation et les évolutions démographiques transforment les marchés du travail au moment où une croissance atone de la productivité contraint les responsables publics. Ces transformations profondes et rapides soulèvent de nouveaux défis pour les décideurs politiques. La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, lancée en décembre 2018, propose un cadre d'action complet et des recommandations pour aider les pays à relever ces défis. Elle fournit des recommandations politiques détaillées dans un large éventail de domaines politiques. La nouvelle Stratégie pour l'emploi, en particulier, va au-delà de la quantité d'emplois et considère leur qualité et leur caractère inclusif comme des priorités politiques essentielles, tout en soulignant l'importance de la résilience et de l'adaptabilité pour assurer le bon fonctionnement de l'économie et du marché du travail dans un monde du travail en mutation. Le message clé est que des politiques renforçant la flexibilité sur les marchés des produits et du travail sont nécessaires mais pas suffisantes. Des politiques et institutions qui protègent les travailleurs, favorisent l'inclusion et permettent aux travailleurs et aux entreprises de tirer le meilleur parti des changements en cours sont nécessaires pour promouvoir des résultats bons et durables.

L'OCDE aide activement les pays à sa mise en œuvre en identifiant les priorités et les recommandations qui leur sont propres. Cela se fait par la préparation de chapitres dans les Études économiques de l'OCDE ainsi que par des documents analytiques sur la mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi dans certains pays au moyen d'un partenariat entre le Département des Affaires économiques et la Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales. Le processus se terminera par un rapport qui synthétisera les leçons des examens de pays et mettra en évidence les bonnes pratiques.

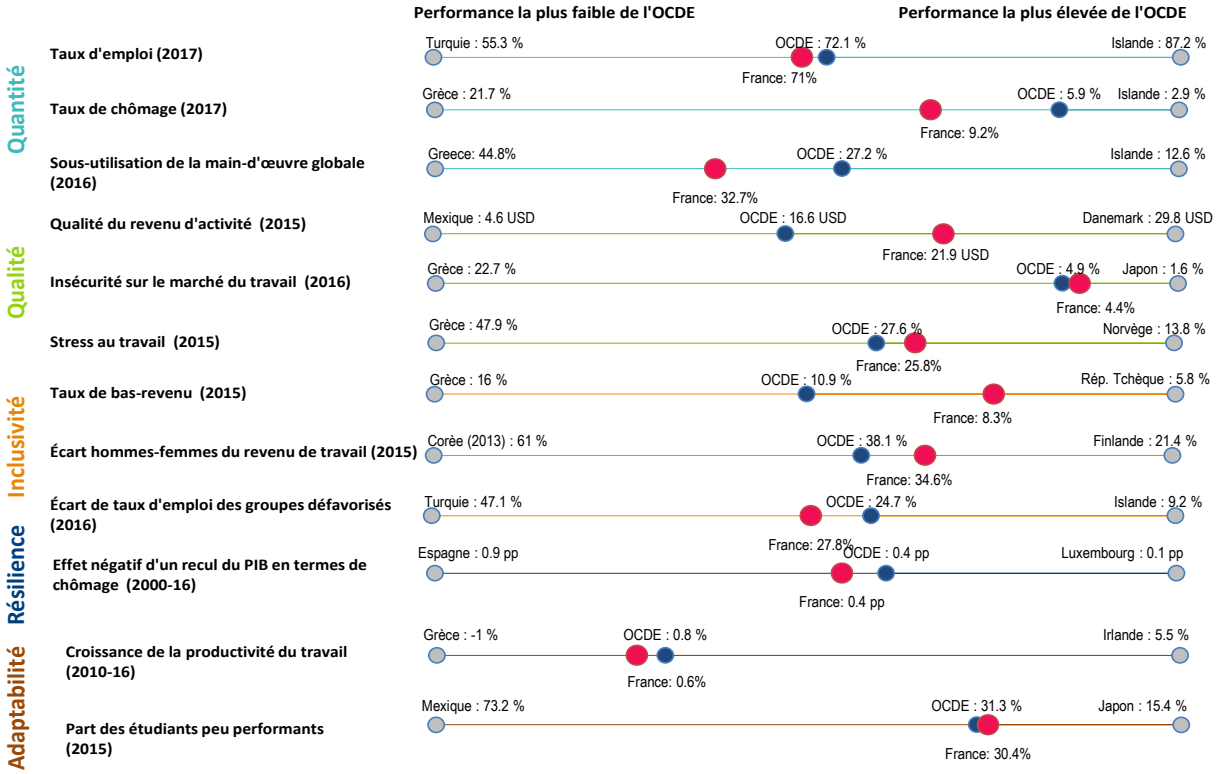
La nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi propose un tableau de bord complet des points forts et des points faibles des marchés du travail en comparaison internationale. Pour la France, la quantité des emplois constitue le point faible principal du marché du travail : elle se classe dans le tiers inférieur des pays de l'OCDE, reflétant des taux de chômage et d'inactivité structurellement élevés. De plus, la France se classe au-dessous de la moyenne de l'OCDE en termes de croissance de la productivité du travail, ralentissant la création d'emploi.

Source : OCDE (2018), Good Jobs for All in a Changing World of Work - The OECD Jobs Strategy, Éditions OCDE, Paris; Carcillo et al. (à paraître), Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – France.

Cependant, les indicateurs de quantité de travail sont faibles (Graphique 1.2), notamment pour les moins qualifiés et certains groupes défavorisés, ce qui a d'importantes conséquences pour leur inclusion. De plus, le fonctionnement de l'économie et du marché du travail se caractérise par une résilience et une adaptabilité aux mutations en cours qui apparaissent moindres que celles de la moyenne de l'OCDE. Cela se traduit par des gains de productivité réduits et des évolutions salariales limitées.

Graphique 1.2. Certains aspects de l'inclusivité du marché du travail sont perfectibles

Tableau de bord du marché du travail suivant la nouvelle Stratégie pour l'emploi de l'OCDE



1. Taux d'emploi : proportion de la population en âge actif (20-64 ans) occupant un emploi (en %). Sous-emploi global : proportion des inactifs, des chômeurs et des travailleurs à temps partiel subi (âgés de 15 à 64 ans) dans la population (en %), hors jeunes (de 15 à 29 ans) poursuivant leurs études et n'occupant pas d'emploi. Qualité du revenu d'activité: Salaire horaire brut en dollars USD corrigé des inégalités. Insécurité sur le marché du travail : Perte monétaire attendue en cas de chômage, en pourcentage du salaire antérieur. Stress au travail : part de travailleurs dans des emplois caractérisés par la conjugaison de niveau élevé de demandes professionnelles et de ressources insuffisantes pour y faire face. Taux de bas revenus : pourcentage de la population d'âge actif vivant avec moins de 50 % de la médiane du revenu disponible équivalent. Écart hommes-femmes du revenu du travail : différence entre le revenu d'activité annuel moyen des hommes et des femmes rapportée au revenu d'activité moyen des hommes (%). Écart de taux d'emploi des groupes défavorisés : écart moyen de taux d'emploi entre le taux d'emploi des hommes d'âge très actif et les taux d'emploi de cinq groupes défavorisés (femmes avec enfants, jeunes ne suivant pas des études ou une formation à plein temps, travailleurs âgés de 55 à 64 ans, personnes nées à l'étranger, personnes handicapées), en pourcentage du taux d'emploi des hommes d'âge très actif. Résilience : augmentation moyenne du taux de chômage sur 3 ans après un choc négatif de 1 % sur le PIB (2000-16). Croissance de la productivité du travail : croissance annuelle moyenne de la productivité par travailleur (2010-16). Proportion d'élèves en difficulté scolaire : proportion des élèves de 15 ans qui ne sont pas scolarisés dans le secondaire ou qui ont des résultats inférieurs au niveau 2 du PISA (%) (2015).

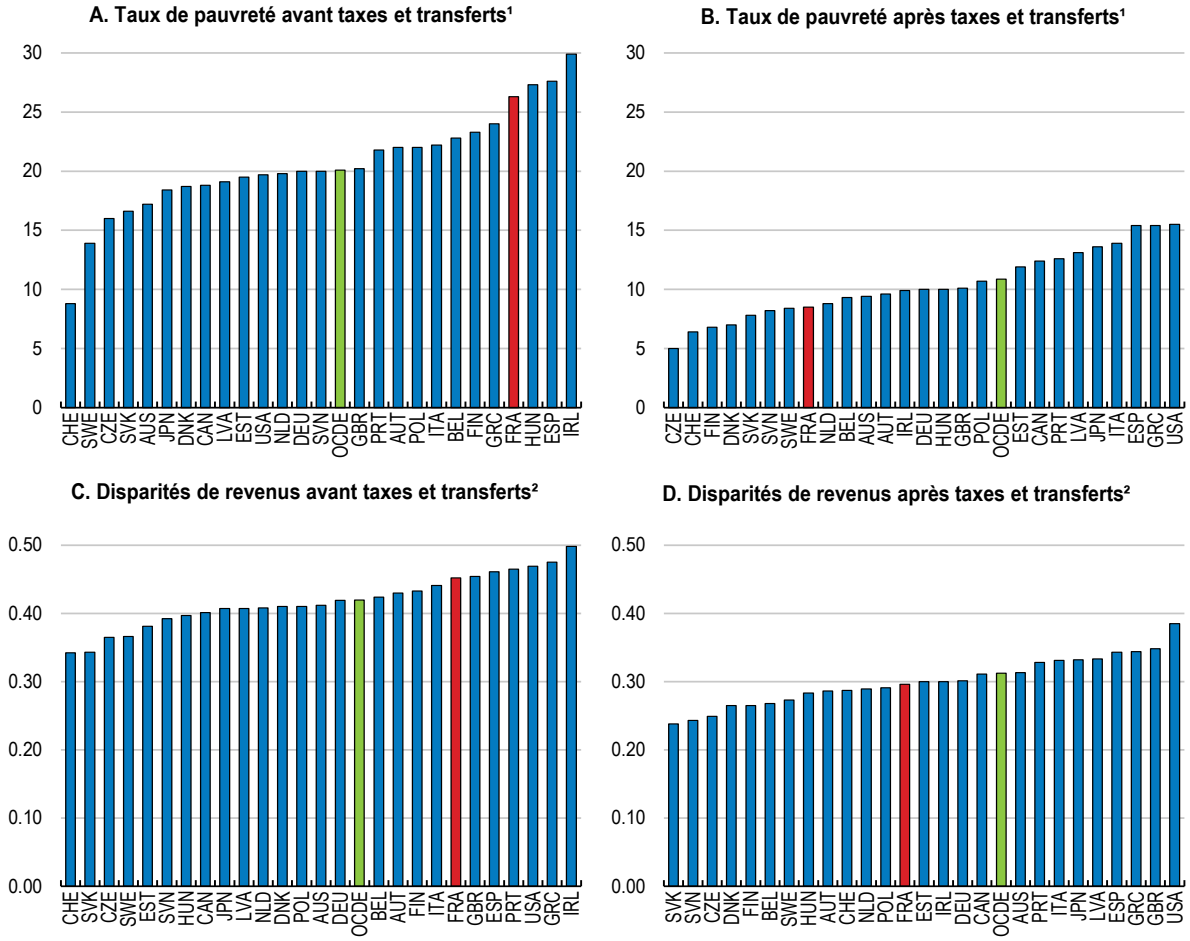
Source: Calculs de l'OCDE à partir des données 2017 ou de la dernière année disponible et de sources diverses ; OCDE (2018), *Good jobs for all in a changing world of work*: *The OECD jobs strategy*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952024

Les inégalités du marché du travail demeurent ainsi importantes. Avant redistribution par les impôts et transferts sociaux, les taux de pauvreté et niveaux de disparités de revenus sont plus élevés que dans la moyenne des pays de l'OCDE (Graphiques 1.2 et 1.3, parties C et D). Ces disparités sont liées à la faiblesse des taux d'emploi et aux difficultés d'accès au marché du travail. Les taux de chômage structurel et de longue durée restent élevés, et les taux d'emploi sont particulièrement faibles pour les jeunes, les plus âgés, les moins qualifiés et les immigrés (Graphique 1.4) (INSEE, 2018b ; OCDE, 2018c). Près du tiers de la population adulte a de faibles compétences et souffre d'un chômage élevé, de recours récurrent à des contrats atypiques et de faibles opportunités de formation. Le nombre de personnes apparaissant sous-qualifiées par rapport aux compétences demandées par leurs postes de travail apparaît ainsi important (Graphique 1.5), même si la part des personnes en emploi occupant un poste correspondant à leur qualification est plus élevée que la moyenne de l'OCDE.

Graphique 1.3. Les inégalités sont modérées par les impôts et transferts sociaux

Population de 18 à 65 ans, 2016 ou dernière année disponible



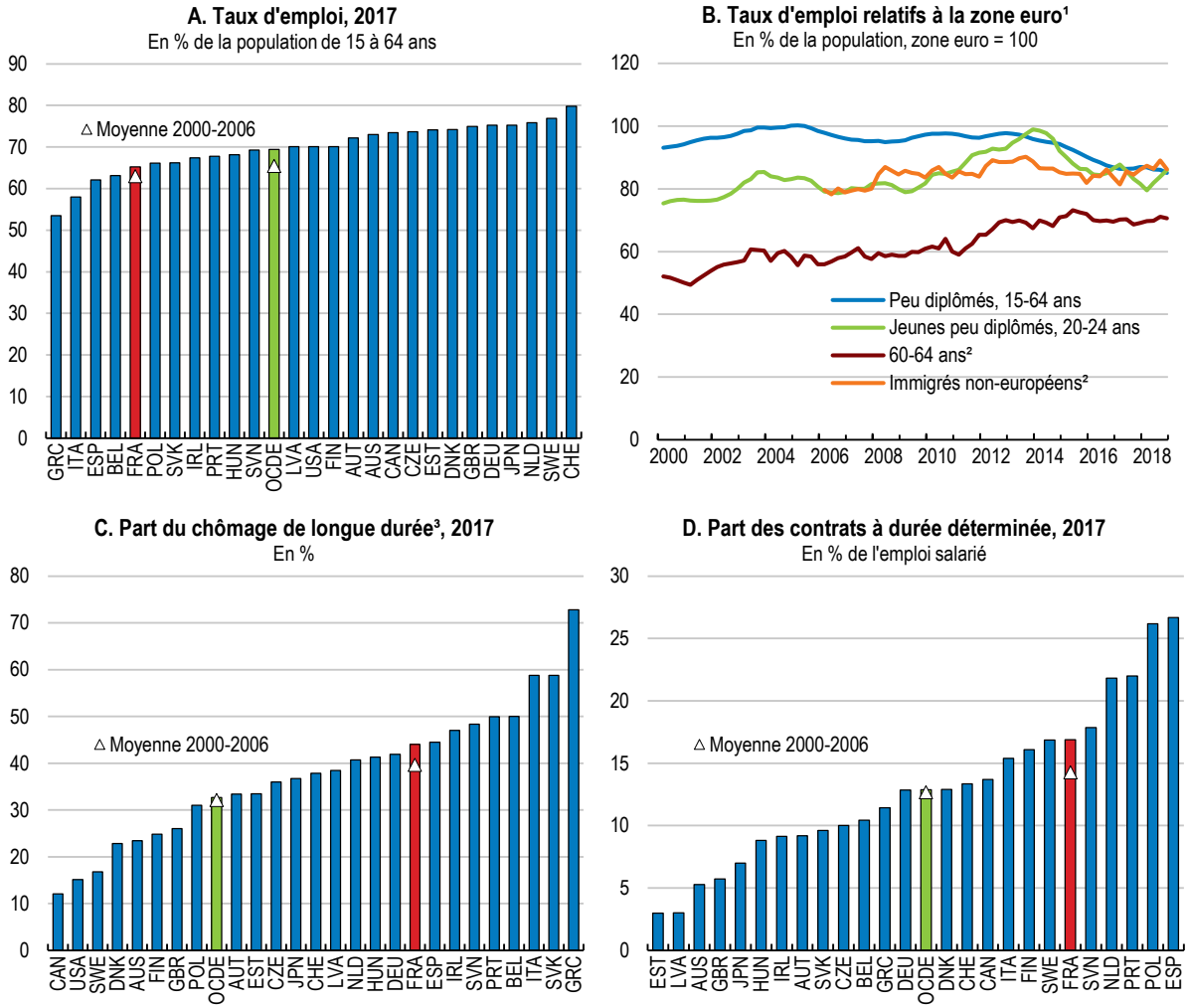
1. Taux de pauvreté au seuil de 50% du revenu médian équivalisé.
2. Coefficient de Gini.

Source : OCDE (2019), *Statistiques de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952043

Le gouvernement a entrepris plusieurs réformes du marché du travail depuis septembre 2017 (OCDE, 2017a ; OCDE, 2018b). Ces réformes visent notamment à donner plus d'espace à la négociation collective dans les entreprises pour déterminer les salaires et les conditions de travail, et à renforcer les systèmes de formation professionnelle et d'apprentissage. Elles ont aussi pour but de faciliter le retour à l'emploi pour les personnes au chômage moins qualifiées et d'améliorer la réglementation des contrats de travail et des licenciements. Les réformes de l'assurance chômage engagées en 2018 ont également ouvert de nouveaux droits aux travailleurs indépendants et aux démissionnaires et ont pour objectif de réduire les situations de précarité qui peuvent être liées à la répétition de contrats de très courte durée.

Graphique 1.4. Le marché du travail présente des faiblesses structurelles

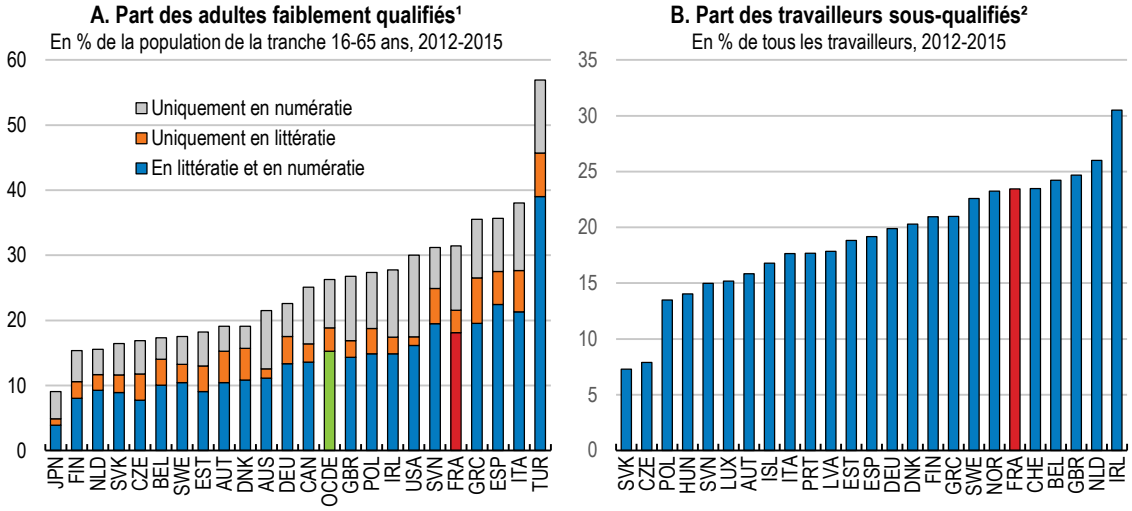


1. Glissements annuels des taux d'emploi relatifs à la moyenne de la zone euro à 19 pays. Les données trimestrielles manquantes ont été linéairement interpolées.
2. Tous niveaux d'éducation confondus.
3. Part des chômeurs dont l'ancienneté au chômage est supérieure à 1 an.
Source : OCDE (2019), *Statistiques de l'OCDE sur la Population active* (base de données); Eurostat (2019), « Taux d'emploi par sexe, âge, niveau d'éducation atteint et nationalité », *base de données Eurostat*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952062

Le chapitre examine les développements de l'emploi et de sa qualité, ainsi que la mise en œuvre des réformes récentes, sous le prisme de la nouvelle Stratégie pour l'emploi de l'OCDE (OCDE, 2018c). Il situe la France dans les transformations de long terme du travail, notamment l'automatisation et de la digitalisation, les nouveaux besoins de compétences, le vieillissement de la population et l'émergence de nouvelles formes d'emploi. Il se focalise ensuite sur les politiques qui faciliteraient l'adaptation à ses changements et conduiraient à un marché du travail plus inclusif. Ces politiques incluent la formation continue et initiale et l'accompagnement des publics les plus en difficultés qui réduiraient le mésappariement des qualifications et des compétences, et amélioreraient l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, des demandeurs d'emploi et des personnes les moins qualifiées. Fluidifier les transitions professionnelles, tout en favorisant la qualité de l'emploi, demandera aussi de réduire les coûts relatifs des embauches en contrats permanents et d'accompagner davantage les mobilités. Enfin, une simplification des mesures de soutien aux bas revenus améliorerait la mobilité sociale, par une meilleure couverture des populations démunies et des incitations au travail plus justes.

Graphique 1.5. Les compétences de la population active sont inégales



1. Les adultes faiblement qualifiés, âgés entre 16 et 65 ans, sont définis comme ceux ayant obtenu un score inférieur à 2 sur les échelles de compréhension de l'écrit ou de culture mathématique, selon l'Enquête sur les compétences des adultes de l'OCDE.
2. Part des travailleurs âgés entre 16 et 65 ans dont les compétences sont estimées inférieures à celles requises par leurs postes de travail (OCDE, 2016).
Source : OCDE (2016), *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes, Études de l'OCDE sur les compétences*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952081

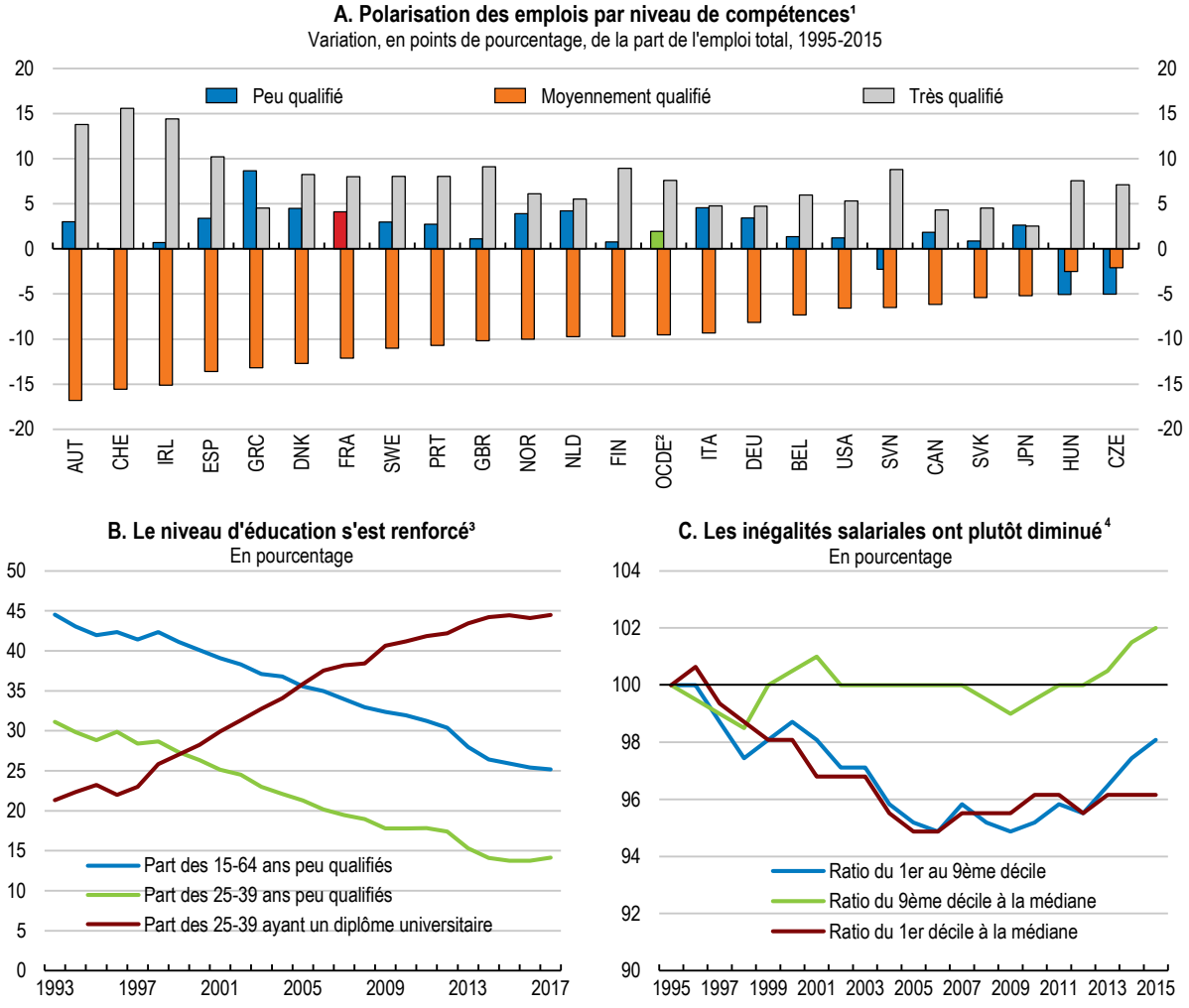
Les difficultés se sont concentrées sur les travailleurs les moins qualifiés et les jeunes

L'emploi et les inégalités se sont polarisés

Le marché du travail en France, comme dans d'autres pays de l'OCDE, s'est polarisé en termes de qualifications (OCDE, 2018d ; Goos, Manning et Salomons, 2014). Sous l'effet notamment du progrès technologique et de la croissance des importations des pays émergents (Malgouyres, 2017; Carluccio et al., 2017), la part des emplois moyennement qualifiés et/ou automatisables a diminué, induisant une polarisation marquée. D'une part,

la productivité des métiers très qualifiés a bénéficié des nouvelles technologies de l'information et de la communication. D'autre part, les emplois de services marchands peu qualifiés et peu transférables se sont développés, soutenus par des mesures fiscales (Graphique 1.6, partie A) (Carbonnier et Morel, 2018). La part dans l'emploi des aides à domicile, aides ménagères et assistantes maternelles a ainsi très fortement augmenté en France, tandis que les effectifs des catégories socioprofessionnelles qui effectuaient le plus de tâches routinières se sont réduits (Berger et Pora, 2017; Ast, 2015).

Graphique 1.6. Les emplois se sont polarisés, mais les inégalités salariales ont été contenues



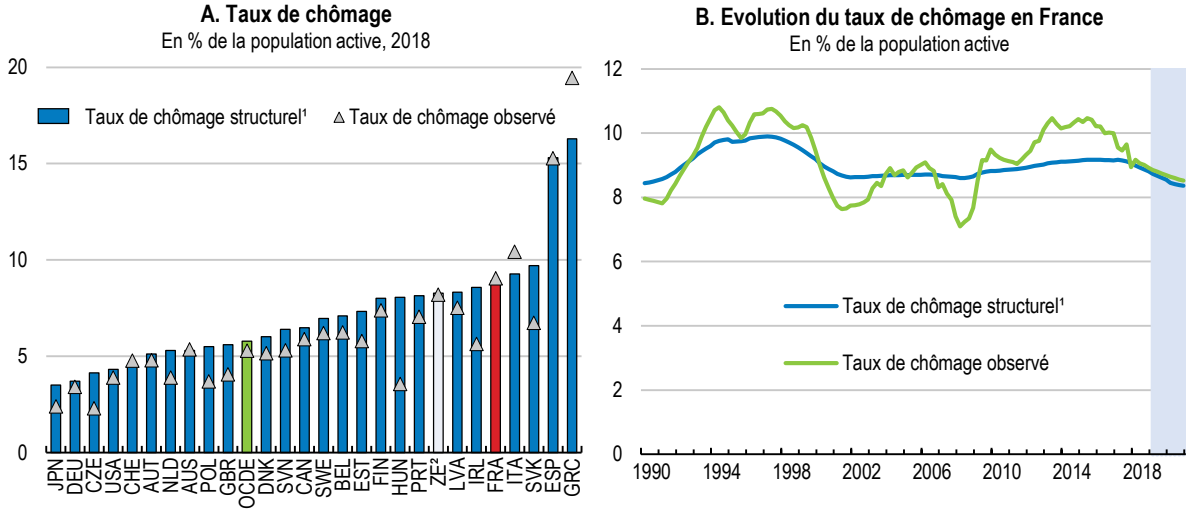
1. Les professions très qualifiées comprennent les emplois classés dans les grands groupes 1, 2 et 3 de la CITP-88. Les professions moyennement qualifiées comprennent les emplois classés dans les grands groupes 4, 7, et 8.
2. Moyenne simple sur les 23 pays pour lesquels les données sont disponibles.
3. En pourcentage de la population, les peu qualifiés correspondent au niveau d'éducation égal ou inférieur au premier cycle de l'enseignement secondaire. 4. Rapports interdéciles de salaire net annuel en équivalent temps plein pour l'ensemble des salariés. France métropolitaine jusqu'en 2001, France hors Mayotte à partir de 2002. Ensemble des salariés du secteur privé et des entreprises publiques, hors salariés agricoles et apprentis, stagiaires, hors salaires versés par des particuliers-employeurs.
Source : OCDE (2017), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris ; INSEE (2018), *Salaires annuels* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952100

Ces transformations du marché du travail se sont accompagnées d'inégalités salariales et de revenus stables ou en baisse. En France, contrairement à d'autres pays de l'OCDE, l'augmentation de l'offre de travail qualifié et les politiques publiques ont contenu les disparités entre salaires nets, c'est-à-dire après cotisations sociales employeurs et employés, notamment en soutenant les revenus nets des salariés dans le bas de la distribution (Graphique 1.6, parties B et C). D'une part, la progression du nombre de diplômés universitaires a diminué la pression à la hausse sur les salaires des plus qualifiés (Charnoz, Coudin et Gaini, 2013 ; Bittarello, Kramarz et Maitre, 2018). D'autre part, l'augmentation continue des allégements de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires a réduit le coût relatif du travail des moins qualifiés, gommant ainsi une partie des différences de productivité (Catherine, Landier et Thesmar, 2015; Bozio, Breda et Guillot, 2016), tandis que les minima sociaux et les compléments publics de revenus pour les bas salaires (la *Prime d'activité*) ont soutenu le pouvoir d'achat.

La polarisation du marché du travail et le recul des taux d'emploi des moins qualifiés sont associés à la persistance du chômage à un niveau élevé et principalement structurel (Graphique 1.7, partie A et B). Cependant, les risques de précarisation et les difficultés du marché du travail se sont concentrés sur certains groupes de population. Les taux de chômage et d'inactivité par qualification ont divergé sur le long terme (Graphique 1.8, parties A et B). Le chômage de longue durée et le nombre d'allocataires des minima sociaux sont orientés à la baisse, mais leurs niveaux restent particulièrement élevés pour les peu qualifiés qui ont de faibles chances de retour à l'emploi (Grangier et Audrey, 2014). Parmi les sortants du système scolaire, le chômage des moins diplômés a fortement augmenté depuis la crise économique de 2008-09, même s'il a diminué depuis 2017 (parties C et D). La mobilité salariale des salariés proche du salaire minimum a, elle aussi, décrue lors de ce même choc (Bernard et al., 2018).

Graphique 1.7. Le taux de chômage a persisté à un niveau élevé



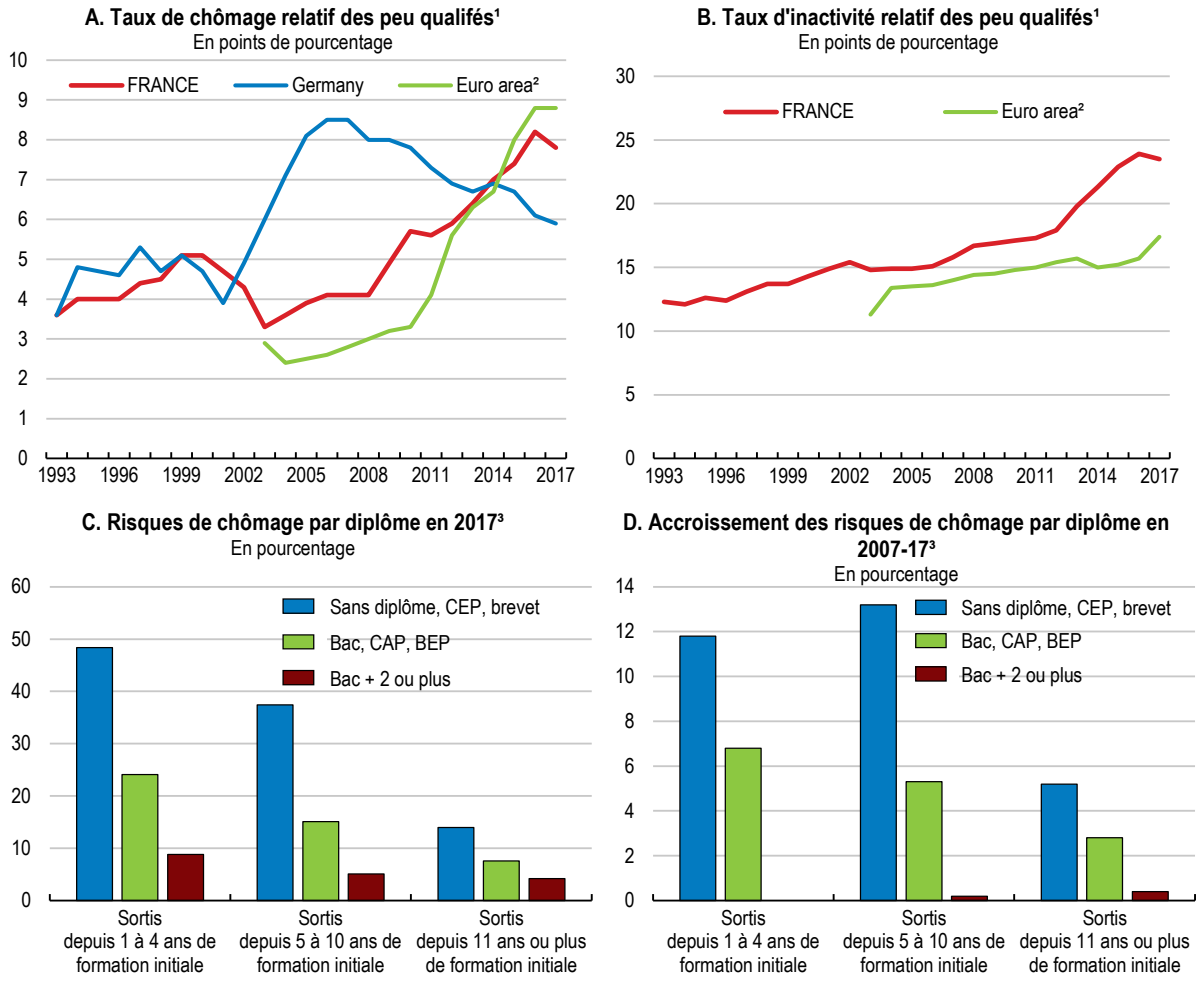
1. Taux de chômage en-dessous duquel l'inflation accélère (NAIRU).
2. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 Pays).
Source : OCDE (2018), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952119

La qualité des emplois a connu des évolutions contrastées. L'augmentation rapide de la part des contrats temporaires jusqu'en 2000 (contrats à durée déterminée - CDD - et intérim) a été associée à une régression du travail indépendant dans tous les secteurs (Graphique 1.9, parties A et B). Les contrats temporaires se sont concentrés sur les moins qualifiés, notamment les jeunes, et leur durée a diminué en lien avec une rotation croissante des salariés concernés sur des contrats très courts (partie C) (Flamand, 2016). Les situations de sous-emploi et les emplois à temps partiels concernent aussi davantage les peu qualifiés (INSEE, 2018a) (partie D).

Si la proportion des contrats temporaires s'est stabilisée en France depuis les années 2000 jusqu'à récemment, le taux de contrats dont la durée n'excède pas un mois, apparaît structurellement plus élevé que dans la plupart des pays européens, selon les données des Enquêtes emploi, et a augmenté (Graphique 1.10). Bien que les contrats courts en France soient souvent récurrents auprès des mêmes employeurs, cela pèse sur l'accès à la formation, les trajectoires sociales et le bien-être (OCDE, 2018c), avec un coût substantiel pour les finances publiques via l'assurance chômage.

Graphique 1.8. Les disparités par qualification se sont accentuées

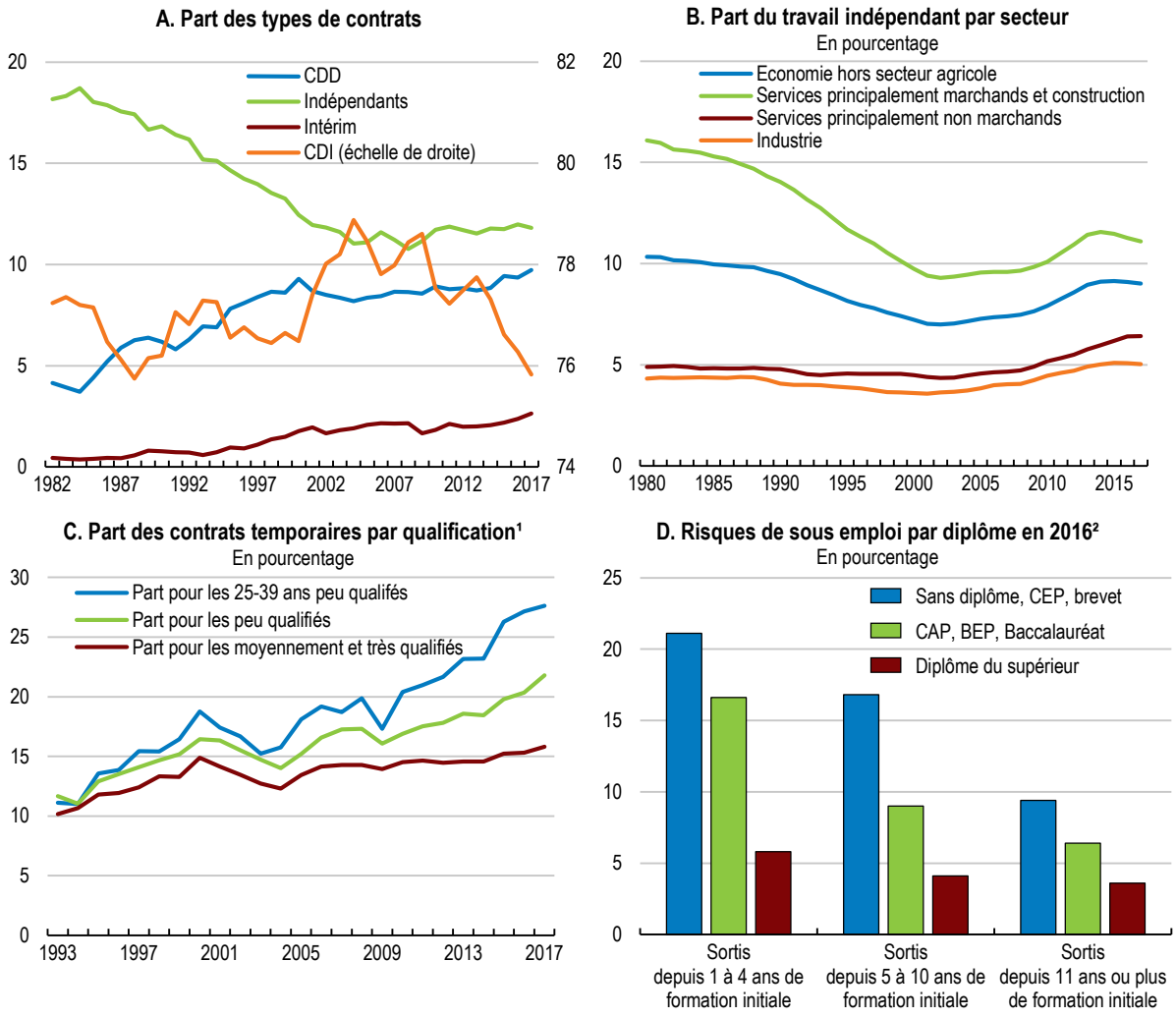


1. En écart à la moyenne des actifs (partie A) ou de la population (partie B) de 15 à 64 ans. Les peu-qualifiés correspondent au niveau d'éducation égal ou inférieur au premier cycle de l'enseignement secondaire. 2. Zone euro à 19 pays. 3. France métropolitaine hors Mayotte, population de 15 ans et plus.

Source : Eurostat (2018), « Statut au regard de l'emploi par niveau d'éducation atteint », *base de données Eurostat* ; INSEE (2018), « Taux de chômage selon le niveau de diplôme et la durée depuis la sortie de formation initiale en 2017 », *base de données INSEE*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952138

Graphique 1.9. La structure de l'emploi s'est transformée



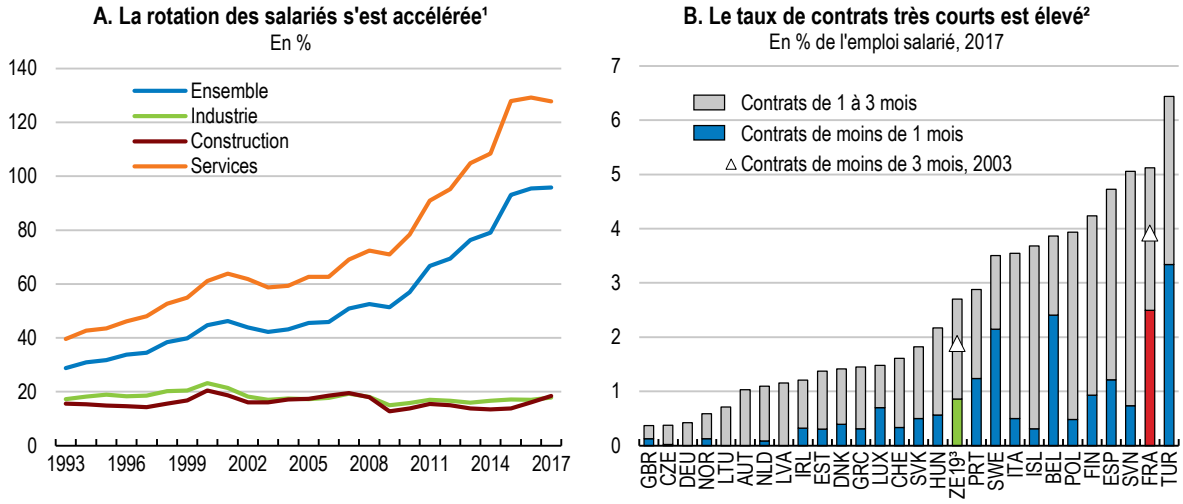
1. Les peu qualifiés ont un niveau d'éducation égal ou inférieur au premier cycle de l'enseignement secondaire.
2. France métropolitaine hors Mayotte, population de 15 ans et plus.
Source : INSEE (2018), « Enquête emploi : Caractéristiques de l'emploi » et « Les Comptes de la Nation - Valeur ajoutée, rémunération et emploi en 2017 », *base de données INSEE* ; Eurostat (2018), « Résultats annuels détaillés des enquêtes sur les forces de travail », *base de données Eurostat* ; INSEE (2018), *L'insertion des jeunes - Formations et emploi*, Édition 2018, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952157

Dans ce contexte, l'intégration des jeunes sur le marché du travail s'est dégradée, jusqu'à récemment. Les entrants sur le marché du travail ont traversé des années de faible conjoncture économique, source de chômage et de déclassement professionnel (Galland et al., 2017 ; CEREQ, 2018). L'accès à l'emploi des jeunes les moins qualifiés est devenu un problème majeur que de nombreux dispositifs et plusieurs réformes récentes, comme

celle de l'apprentissage, s'attachent à diminuer (voir ci-dessous). Le taux de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation ou « NEETs » selon le sigle anglais, a persisté à des niveaux élevés, notamment pour les 25-29 ans peu qualifiés qui ont trop peu souvent bénéficié d'une seconde chance en France (Graphique 1.11). En effet, le diplôme et sa filière d'accès (voie scolaire versus apprentissage) ont joué un rôle croissant dans la qualité de l'insertion dans l'emploi (Graphique 1.8).

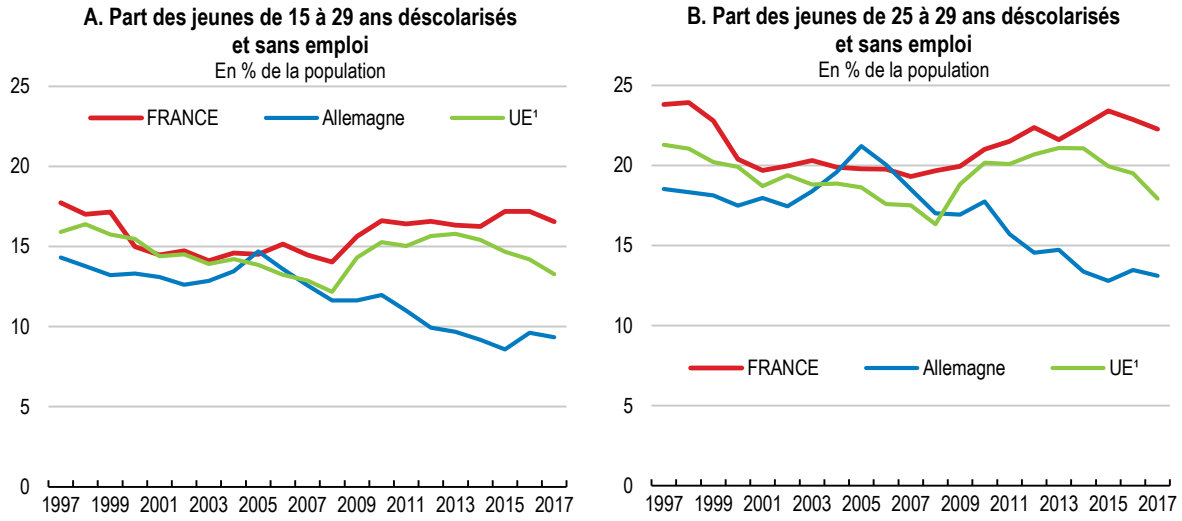
Graphique 1.10. La durée des contrats temporaires s'est beaucoup réduite



1. Le taux de rotation est défini comme la moyenne des taux d'entrée et de sortie par salariés pour les établissements de 50 salariés ou plus du secteur privé (hors agriculture et intérim).
2. Taux de contrats très courts parmi les contrats temporaires.
3. Zone euro à 19 pays.
Source : Milin, K. (2018), « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans », *DARES analyses*, No. 026 ; Eurostat (2018), « Résultats annuels détaillés des enquêtes sur les forces de travail », *base de données Eurostat*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952176

Graphique 1.11. Le nombre de jeunes sans emploi et hors du système scolaire est élevé



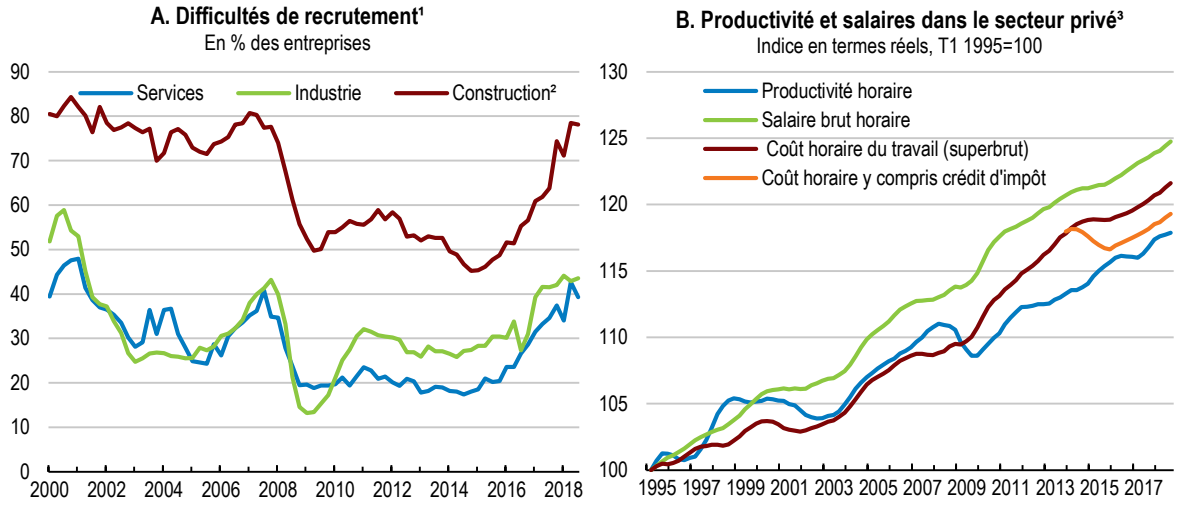
1. Pays membre de l'Union européenne qui sont également membres de l'OCDE (23 pays).
Source : OCDE (2018), *Regards sur l'éducation 2018* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952195

L'évolution des salaires a été déconnectée de la productivité

L'accès à l'emploi et certains aspects de la qualité de celui-ci ont servi de variables d'ajustement au marché du travail, à défaut des salaires nets ou du coût du travail. La France se distingue parmi les pays de l'OCDE par son taux de chômage structurel persistent et des salaires relativement dynamiques. En période de reprise, les difficultés de recrutement, justifiées par un défaut de main d'œuvre qualifiée et, dans certains secteurs comme le bâtiment des salaires peu attractifs et une forte rotation de la main d'œuvre, se sont multipliées (Graphique 1.12, partie A) (INSEE, 2017). Sur le long terme, cela semble avoir soutenu les évolutions salariales. En effet, les salaires bruts et le coût du travail dans les branches marchandes de l'économie ont crû à un rythme supérieur à celui de la productivité, même si leurs évolutions ont eu tendance à converger depuis 2010-11. La hausse du coût du travail a, elle, été limitée par la succession de baisses des cotisations patronales ciblées sur les bas salaires (voir ci-dessous). De plus, à partir de 2015, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a diminué l'imposition des sociétés en fonction des salaires de l'année précédente versés jusqu'à 2,5 fois le salaire minimum. Cette mesure s'est traduite par une réduction du coût du travail et a été remplacée par une baisse de 6 points des cotisations employeur en janvier 2019 (partie B).

Graphique 1.12. L'évolution des salaires a été déconnectée de la productivité

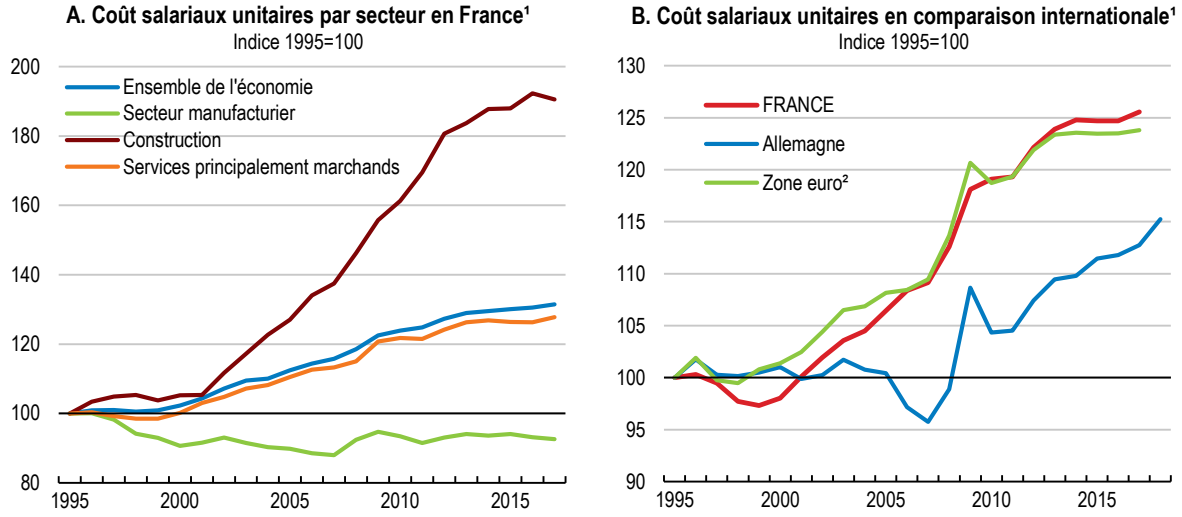


1. Entreprises désignant les difficultés de recrutement comme un facteur de limitation de la production.
2. Travaux de second oeuvre.
3. Sociétés non financières. Le côut du travail inclut la masse salariale, l'ensemble des cotisations sociales employeurs et les impôts sur la main d'œuvre et soustrait les subventions dont le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Les prix courants sont déflatés par le déflateur du PIB.
Source : Calculs de l'OCDE sur la base de INSEE (2019), « Comptes de la Nation en base 2014 - Résultats détaillés » et « Enquêtes de conjoncture », *bases de données INSEE*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952214

La déconnection entre salaires et productivité affecte l'emploi, notamment des peu qualifiés qui est plus sensible au coût du travail, mais aussi les exportations et la compétitivité. Même si l'évolution du coût du travail au niveau du salaire minimum a été limitée et que les bas salaires bénéficient d'une faible taxation (voir ci-dessous), la compétitivité-coût mesurée par les coûts unitaires de la main-d'œuvre a connu une dégradation relative, puisque l'écart entre salaires et productivité a crû plus fortement en France que dans d'autres pays de la zone euro (Graphique 1.13). Les écarts entre croissance de la productivité et des salaires ont été particulièrement accusés dans les branches plus abritées de la concurrence internationale, comme les activités d'hébergement et restauration et de services aux entreprises.

Graphique 1.13. Évolution des coûts salariaux unitaires



1. Coûts salariaux unitaires (coût du travail sur productivité réelle) par secteur (partie A) et pour l'ensemble de l'économie (partie B). Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi n'est pas pris en compte.
2. Zone euro à 19 pays.
Source : OCDE (2019), *Productivité et CUM par principale activité économique - CITI Rev.4* (base de données).

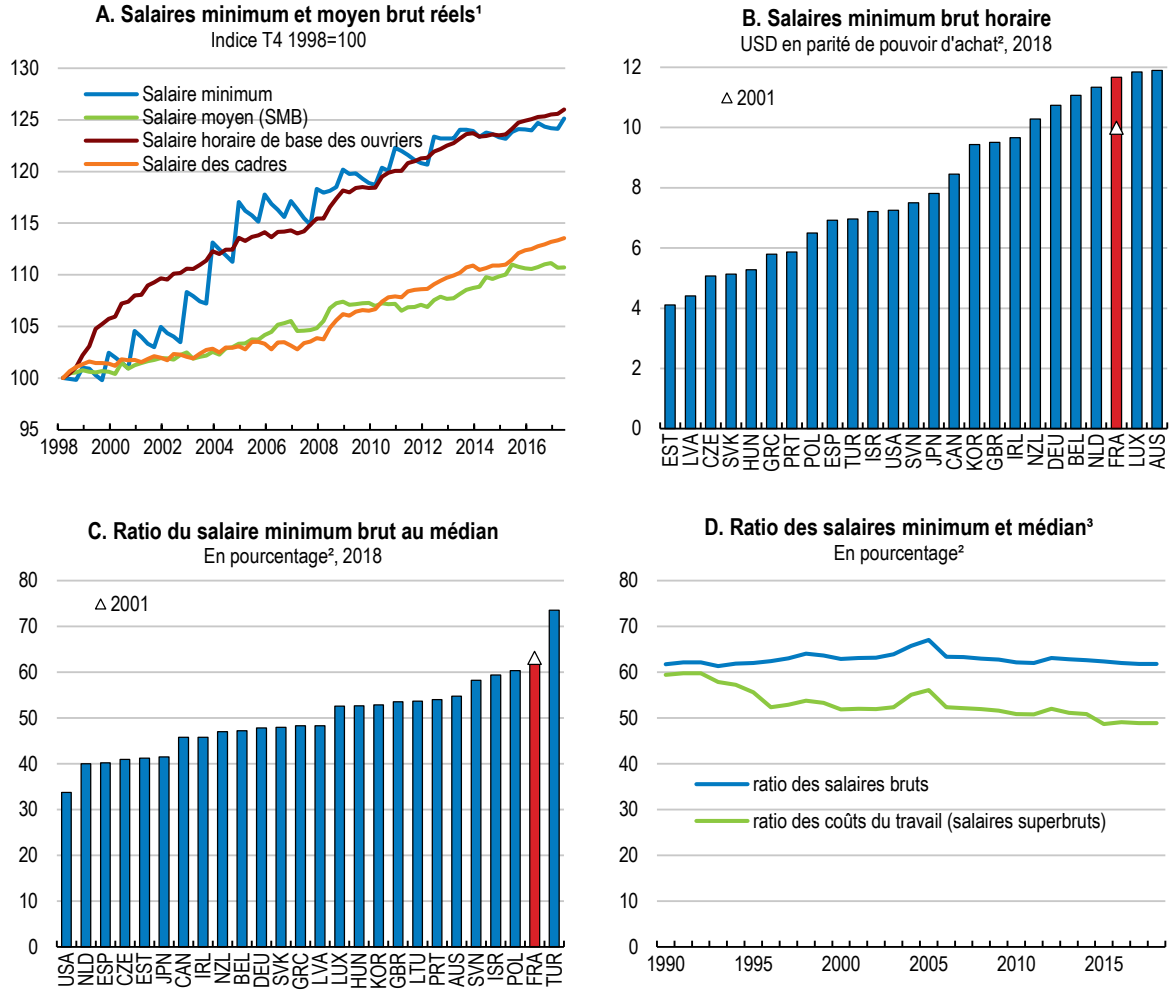
StatLink https://doi.org/10.1787/888933952233

L'écart entre la progression des salaires et celle de la productivité s'est accentué au cours de la récession de 2008-2009 et ne s'est pas résorbé. Plusieurs explications ont été avancées. Premièrement, la rétention de la main d'œuvre qualifiée a entraîné une baisse de la productivité du travail et une hausse des salaires due à des effets de composition des salariés. Les entreprises ne se sont pas séparées de leurs travailleurs les plus qualifiés dont le coût de formation ou de recrutement a été élevé (Askenazy et Erhel, 2017[27] ; Beatriz et al., 2018). Deuxièmement, la rigidité salariale à la baisse a joué (Verdugo, 2016). En période de faible inflation, les salaires nominaux hors primes n'ont pas ralenti autant, ce qui a réduit les capacités d'adaptation des entreprises.

Les mécanismes de fixation des salaires ont aussi pesé sur les dynamiques salariales (Graphique 1.14, partie A). La négociation salariale au niveau des entreprises a jusqu'à présent été contrainte. D'une part, 11% des salariés du secteur privé sont concernés chaque année par la revalorisation du salaire minimum fixée nationalement (un chiffre stable depuis le début des années 2010). Les hausses du salaire minimum se diffusent ensuite vers les salaires les plus élevés, avec des effets quasi-nuls au-delà de deux fois le salaire minimum selon plusieurs études (Goarant et Muller, 2011 ; Aeberhardt, Givord et Marbot, 2016 ; Guichard et Pinel, 2018), notamment via les accords de branches (Fougère, Gautier et Roux, 2018). Les réévaluations automatiques du salaire minimum, liées à la fois à l'inflation et au salaire moyen des personnes peu qualifiées, conduisent donc à une dynamique haussière, tout comme les augmentations discrétionnaires ou « coups de pouce » qui étaient fréquentes avant 2006. Depuis 2012, le Smic n'a pas connu de coup de pouces et a évolué moins vite que les autres indices de salaires. D'autre part, chaque année, dans les branches sectorielles, des grilles salariales sont renégociées, notamment lors de changements du salaire minimum, et quand elles le sont, cela aboutit à des hausses que les entreprises doivent ensuite répercuter (OCDE, 2017b ; Gautier, 2017). Enfin, dans les

branches de l'économie plus abritées de la concurrence, la négociation collective a pu pousser les salaires nets à la hausse par des comportements de partage de rentes (Breda, 2015).

Graphique 1.14. Dynamique des salaires et salaire minimum



1. Déflatés par le déflateur du PIB.
2. Les estimations sont axées sur un ménage composé d'un célibataire sans enfants, en incluant le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.
3. Les ratios des salaires minimum et médian, obtenus à partir du modèle TaxBEN de l'OCDE, sont rétropolés à l'aide de données de la DARES, pour la période entre 1990 et 2001. Le ratio des coûts du travail intégre le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.
Source : OCDE (2018), *Statistiques sur le marché du travail* (base de données) et calculs de l'OCDE à partir du modèle TaxBEN de l'OCDE ; DARES (2018), *Les indices de salaire de base*; COSAPE (2017), *Les exonérations générales de cotisations*, Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952252

Le faible emploi des peu qualifiés et le dynamisme des salaires ont poussé les gouvernements successifs à diminuer le coût du travail pour les peu qualifiés afin de favoriser l'emploi. Si le niveau du salaire minimum horaire brut apparaît toujours élevé en comparaison internationale (Graphique 1.14, parties B à D), le ratio du coût du travail au salaire minimum par rapport au salaire médian est lui dans une position médiane parmi les

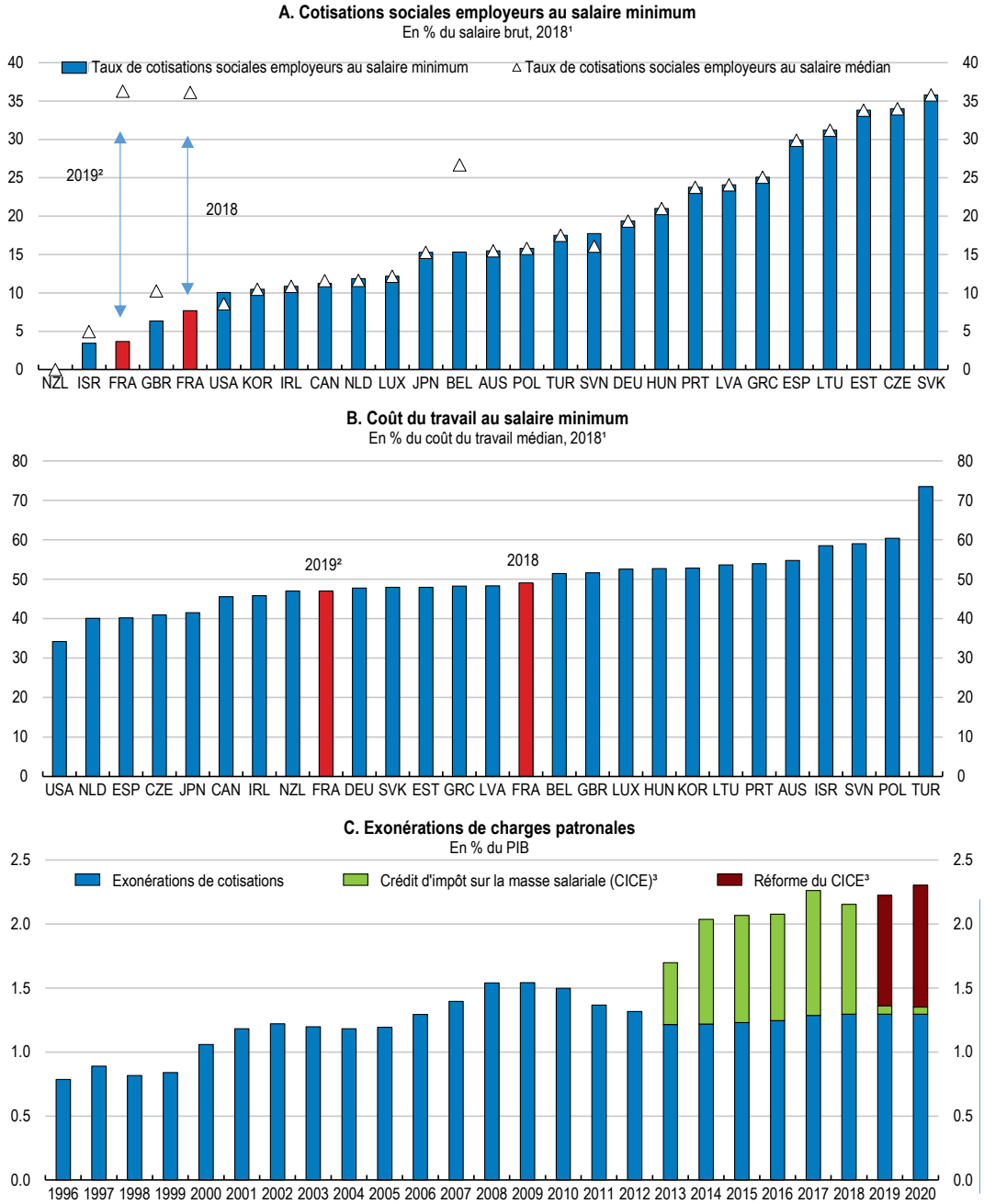
pays de l'OCDE (Graphique 1.15, Partie B). Les hausses des exonérations de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires, comme celles du Pacte de Responsabilité, et la mise en place du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) de 2013 à 2019 et assis sur la masse salariale, ont fortement limité la croissance du coût du travail pour les bas salaires.

Les exonérations de cotisations sur les bas salaires ont fait apparaître des cotisations sociales employeurs faibles au niveau du salaire minimum mais beaucoup plus importantes au niveau du salaire médian. La différence entre coût du travail et salaires bruts est ainsi très progressive dans le bas de la distribution des salaires (Graphique 1.15, partie A). Les réformes engagées en 2019 ramèneraient le coût relatif du travail au niveau du salaire minimum à un niveau bas en comparaison internationale (partie B et Encadré 1.3; Carcillo et al., à paraître). Le coût fiscal en moindres cotisations sociales employeurs atteindrait près de 2.3% du PIB en 2019-20 (partie C).

Le ciblage accru sur les bas salaires devrait avoir un impact positif maximum sur l'emploi (COSAPE, 2017). Une réduction temporaire des cotisations de sécurité sociale des employeurs sur les embauches ciblant le même groupe en 2009 avait entraîné une croissance de l'emploi de 0,8% à coût net nul, compte tenu des économies réalisées sur les avantages sociaux (Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon, 2018). En effet, ces mesures sont moins susceptibles de donner lieu à une hausse de salaires qu'une réduction des cotisations sur des salaires plus élevés. Elles diminuent le coût du travail peu qualifié, alors que les salaires (nets) sont peu affectés du fait du faible pouvoir de négociation des salariés concernés. De plus, en modifiant les conditions structurelles de la formation des coûts et des prix, elles rendent plus compétitives les entreprises qui utilisent davantage de travailleurs moins qualifiés. En effet, les évaluations montrent que les effets positifs sur l'emploi des réductions de cotisations de sécurité sociale employeurs sont très faibles pour les salaires supérieurs à 1.6 fois le salaire minimum, ce qui suggère que ces réductions doivent être ciblées (L'Horty, Martin et Mayer, 2019).

Cependant, la progressivité accrue du coin salarial (c'est-à-dire l'écart entre le salaire net et le coût du travail) peut encourager les entreprises à substituer des travailleurs peu qualifiés à des travailleurs plus qualifiés ou à de l'investissement. De plus, en rendant plus que proportionnel l'effet sur le coût salarial d'une progression du salaire (brut), elle pourrait tendre à limiter les carrières salariales en bas de la hiérarchie ou pour les jeunes salariés, tout comme les incitations à la formation (CSERC, 1997 ; Groupe d'experts sur le SMIC, 2017). Bien que l'existence de ces trappes à bas salaires ne soit pas entièrement avérée en France, la réduction des prélèvements pour les employeurs au niveau du salaire minimum est sans équivalent avec les autres pays de l'OCDE en 2019-20. Même si elle répond à un défaut d'opportunités et au problème de coût du travail pour les moins qualifiés à court terme, elle pourrait donc à plus long terme contribuer à déformer la structure productive vers les entreprises qui dépendent plus de l'emploi peu qualifié et d'emplois atypiques, directement ou via leurs intrants et la sous-traitance.

Graphique 1.15. Les exonérations ciblées de cotisations patronales ont progressé



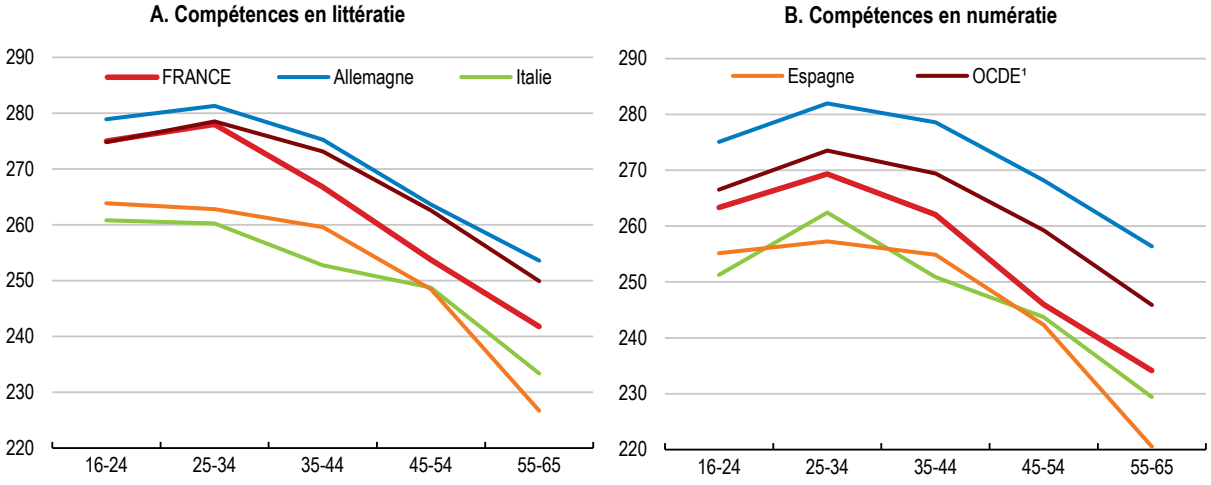
1. Intégrant le montant du CICE ; estimations axées sur un ménage composé d'un célibataire sans enfants.
2. Les estimations 2019 pour la France intègrent les réformes des cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs dont l'entrée en vigueur est prévue entre le début et la fin de l'année 2019, mais elles ne prennent pas en compte l'augmentation prévue du SMIC pour la même année (Encadré 1.4).
3. Le montant du CICE au sens de la comptabilité nationale en année n+1 est reporté en année n.
Source : OCDE (2019), Calculs du Secrétariat à partir du modèle TaxBEN de l'OCDE ; COSAPE (2017), *Les exonérations générales de cotisations*, Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements ; France Stratégie (2018), *Rapport 2018 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi* ; Projet de loi de Finances pour 2019.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952271

Le marché du travail doit se transformer

La relative persistance des inégalités d'accès à des emplois de qualité et la déconnection des salaires et de la productivité interrogent face aux transformations de l'emploi à venir. En effet, la demande de main d'œuvre qualifiée continue à croître en France (OCDE, 2017d ; Cedefop, 2018a), alors que la formation initiale, la formation continue et les inégalités du marché du travail ne semblent pas permettre à chacun d'acquérir, de maintenir et d'adapter ses compétences. Cela se traduit par des compétences tant en numératie qu'en littératie plus faibles que la moyenne des pays de l'OCDE. Cette tendance est davantage marquée chez les travailleurs plus âgés : cela paraît refléter à la fois une qualité accrue de la formation initiale pour les jeunes générations, et une relative absence d'accès à une formation continue de qualité au fil de la carrière pour l'ensemble des travailleurs (Graphique 1.16).

Graphique 1.16. Les compétences de la population active décroissent rapidement avec l'âge



1. Moyenne simple des 28 pays pour lesquels des données sont disponibles. Données 2012-2015.
Source: OCDE (2016), *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes, Études de l'OCDE sur les compétences,* Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952290

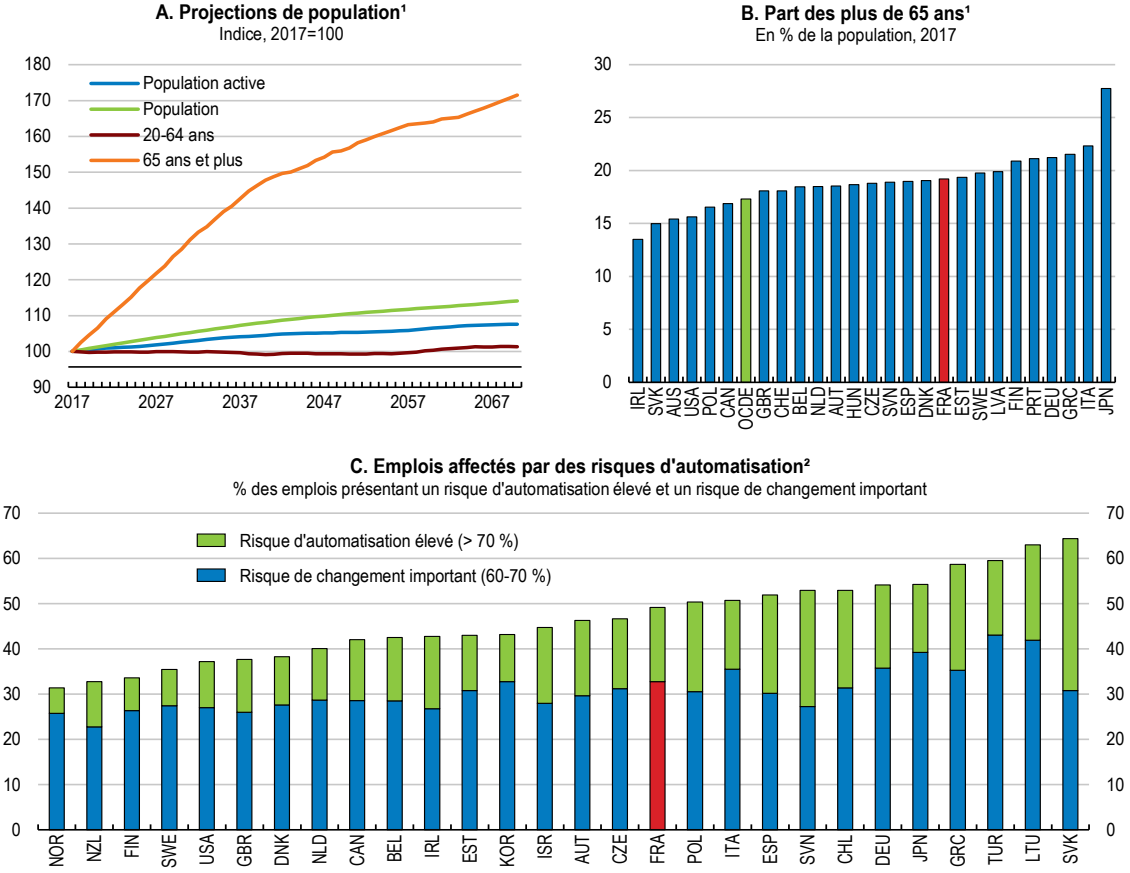
L'obsolescence rapide des compétences complique l'emploi des seniors alors que le financement des retraites et le vieillissement soulignent les enjeux de l'employabilité et des conditions de travail des salariés âgés. Selon les projections de l'institut national de la statistique (INSEE), à législation inchangée, la population active augmenterait à un rythme près de deux fois inférieur à celui de la population globale entre 2017 et 2070 (Graphique 1.17, partie A) (Koubi et Marrakchi, 2017). Les travailleurs seniors seront donc amenés à travailler plus longtemps, ce qui pose la question de leur maintien en emploi et de la lutte contre les stéréotypes et discriminations.

La transformation numérique risque de renforcer la dépréciation des compétences pour de nombreux travailleurs et d'accroitre les inégalités de revenus et d'opportunités. Près de 50% des emplois en France seraient exposés à des risques de disparition ou de transformations substantielles du fait des évolutions technologiques (Graphique 1.17, partie C) (Nedelkoska et Quintini, 2018). L'automatisation et la numérisation réduiraient encore la demande de tâches manuelles et répétitives au niveau de l'économie. Dans le même temps, elles augmenteraient la demande de compétences interpersonnelles et en

résolution de problèmes pour assurer une bonne complémentarité entre les machines et les travailleurs (OCDE, 2018e ; COE, 2018).

La croissance non accompagnée de l'économie des plateformes et de nouvelles formes d'emploi pourrait être une autre source d'inégalités. Le développement des plateformes reste limité, estimé à 1% de l'emploi total et 7% de l'emploi indépendant en France (Gazier et Babet, 2018 ; Amar et Viossat, 2016). Cependant, son essor, favorisé par la numérisation et l'intelligence artificielle, pourrait être rapide. Ces plateformes offrent de nouvelles opportunités d'emploi, avec une organisation plus libre du temps de travail, mais elles pourraient contribuer à dégrader la qualité des emplois. En effet, ces nouvelles formes d'emplois pourraient en partie se substituer à des emplois salariés mieux protégés ou faire émerger des pouvoirs de monopsones de certains employeurs avec la concentration croissante de certains secteurs (Montel, 2017 ; Schwellnus, 2018).

Graphique 1.17. Le vieillissement de la population et l'automatisation seront significatifs



1. Projections de l'Institut national de la statistique et des études économique (INSEE) à l'horizon 2070, scénario central.
2. Estimations de Nedelkoska et Quintini (2018) sur la base des tâches effectuées et des données du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC).
Source : Koubi, M. et Marrakchi A. (2017), « Projections à l'horizon 2070 : Une hausse moins soutenue du nombre d'actifs », *INSEE Première*, No. 1646 ; Blanpain, N. et G. Buisson (2016), « Projections de population à l'horizon 2070 », *INSEE Première*, No. 1619 ; OCDE (2018), *Statistiques de l'OCDE sur la structure par âge de la population* (base de données) ; Nedelkoska, L. et G. Quintini (2018), « Automation, skills use and training », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952309

La priorité pour faire face aux inégalités croissantes du marché du travail doit être de permettre le développement d'emplois de qualité et le renforcement de la productivité. Améliorer les perspectives d'emploi de qualité pour les personnes les moins qualifiées et les jeunes permettraient d'améliorer leur insertion professionnelle et sociale, tout en assurant le développement de leurs compétences. Cette priorité demande une formation professionnelle et initiale plus efficace qui soutiendrait une croissance de la productivité plus forte et plus inclusive. Cela permettrait aussi de diminuer les dépenses et allégements de cotisations ciblés sur ces publics.

Il s'agit aussi de permettre une meilleure utilisation des compétences en réduisant les frictions sur le marché du travail, par une protection des travailleurs et un accompagnement de leurs mobilités adaptés. Pour cela, il conviendrait de sécuriser davantage les parcours professionnels et améliorer la mobilité géographique et sociale des plus défavorisés. En effet, les secteurs, occupations et territoires concernés par les changements technologiques pourraient être très concentrés (Jennequin, Miotti et Mouhoud, 2018). Cela s'appuierait sur des dispositifs existants, par exemple la revitalisation des territoires, le dispositif d'engagement de développement des emplois et des compétences (EDEC), l'expérimentation « territoires zéro chômeurs » ou encore l'insertion par l'activité économique ». Ce programme accompagnerait aussi la dynamique de réformes ambitieuses lancées par le gouvernement et leur permettrait de porter pleinement leurs fruits.

Renforcer et adapter les compétences

Favoriser l'acquisition de compétences tout au long de la vie

La formation professionnelle et l'apprentissage bénéficient de financements importants. Près de 1.6% du PIB chaque année y est ainsi consacré, si l'on inclut les dépenses propres des entreprises (Mesnard, 2018 ; Mesnard, 2017). Cependant, le taux d'accès à la formation qualifiante pour les adultes est relativement faible. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les moins qualifiés, les demandeurs d'emplois et les inactifs souffrent d'un moindre accès à la formation, même si celui-ci a augmenté pour les demandeurs d'emploi sous l'effet de plans de formation ponctuels (Graphique 1.18 et 1.21) (OCDE, 2017c ; Balmat, 2018). Les ouvriers et employés peu diplômés représentent toujours la majorité des publics qui n'ont suivi aucune formation depuis la fin de leur scolarité initiale (Guillemot et Melnik-Olive, 2018). De plus, la qualité et l'efficacité des formations restent trop peu évaluées.

Une nouvelle réforme a été engagée en 2018 pour améliorer l'accès au système de formation et la qualité des formations. La nouvelle organisation, qui doit être achevée en 2021, mise sur la mobilisation de droits individuels à la formation (Encadré 1.2). Elle complète la mise en place d'un compte personnel de formation (le CPF) en 2014 qui avait permis d'individualiser les droits et de les conserver ou cumuler sur différentes périodes d'emploi (Brandt, 2015 ; OCDE, 2018f). Ces innovations devaient faciliter l'accès à la formation pour les moins qualifiés et les travailleurs mobiles qui changent plus souvent d'employeurs. Cependant, le Compte Personnel de Formation souffrait d'un manque de lisibilité et d'une complexité dans la mise en œuvre des droits puisque d'autres outils de financement des formations avaient subsisté. De plus, l'utilisation des droits par les demandeurs d'emploi tendait à devenir un simple outil de financement des formations plutôt que de construction de parcours professionnels (IGAS, 2017).

La réforme de 2018 est ciblée pour permettre un développement de la formation pour les moins qualifiés et les demandeurs d'emploi. Le Compte Personnel de Formation sera libellé

en euros au lieu d'en heures et cette monétisation devrait permettre de corriger les inégalités des coûts horaires de formation. La moyenne des coûts horaires de formation s'élevait à 10 euros pour les demandeurs d'emploi et à 23 euros pour les salariés en 2018. *Pôle emploi* appliquait un plafond horaire faible (de 9 euros) au-delà duquel il était nécessaire de mobiliser des financements complémentaires au CPF dans des modalités complexes et dont la disponibilité était erratique (IGAS, 2017 ; Martinot, 2018). De plus, la mise en place d'un financeur unique en 2021 en remplacement des diverses autorités organisatrices de la formation permettra d'uniformiser la prise en charge du financement des formations. En effet, les coûts pédagogiques horaires couverts variaient selon les autorités organisatrices et étaient une importante source de complexité pour les usagers (Ministère du travail, 2018b ; IGAS, 2017). Enfin, la monétisation du Compte Personnel de Formation a confirmé la majoration de l'acquisition des droits à la formation pour les travailleurs les moins qualifiés qui avait déjà été introduite par la loi dite « Travail » en 2016.

Mobiliser pleinement cette réforme demandera de relever trois défis majeurs pour la nouvelle institution unique en charge du système, *France Compétences*. D'une part, le prix des formations devra, comme prévu, être suivi précisément afin de garantir un accès suffisant aux formations et d'éviter des hausses de prix. D'autre part, la transparence de ces prix devra être sensiblement augmentée afin de permettre aux utilisateurs potentiels, notamment les moins qualifiés, de les comparer activement. Enfin, la question de la pertinence des formations se posera de façon aiguë. En effet, les listes limitatives qui étaient jusqu'à présent en place ont été supprimées ce qui facilite l'éligibilité aux formations, mais demandera une mise en place rapide des référentiels de certification des formations pour améliorer l'information sur celles-ci et l'orientation des bénéficiaires potentiels.

Encadré 1.2. La réforme de la formation continue de 2018

Le volet formation de la *loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel,* promulguée en septembre 2018, vise à simplifier le système de formation, à renforcer l'initiative individuelle et l'accompagnement, ainsi qu'à améliorer la qualité et la pertinence des formations.

Premièrement, la régulation et la gouvernance ont été renforcées. Une institution unique, *France Compétences,* regroupe l'État, les régions, ainsi que les organisations syndicales de salariés et d'employeurs et remplace une gouvernance éclatée autour des nombreuses branches professionnelles. *France Compétences* est également en charge de l'apprentissage depuis début 2019. Elle allouera les ressources financières entre accompagnement, formation et apprentissage (dans des limites fixées par décret) et organisera la certification professionnelle, la certification qualité, et l'évaluation des formations. La loi a aussi unifié la collecte des fonds pour la formation et l'apprentissage, les confiant aux collecteurs des cotisations sociales à partir de 2021(Encadré 1.3).

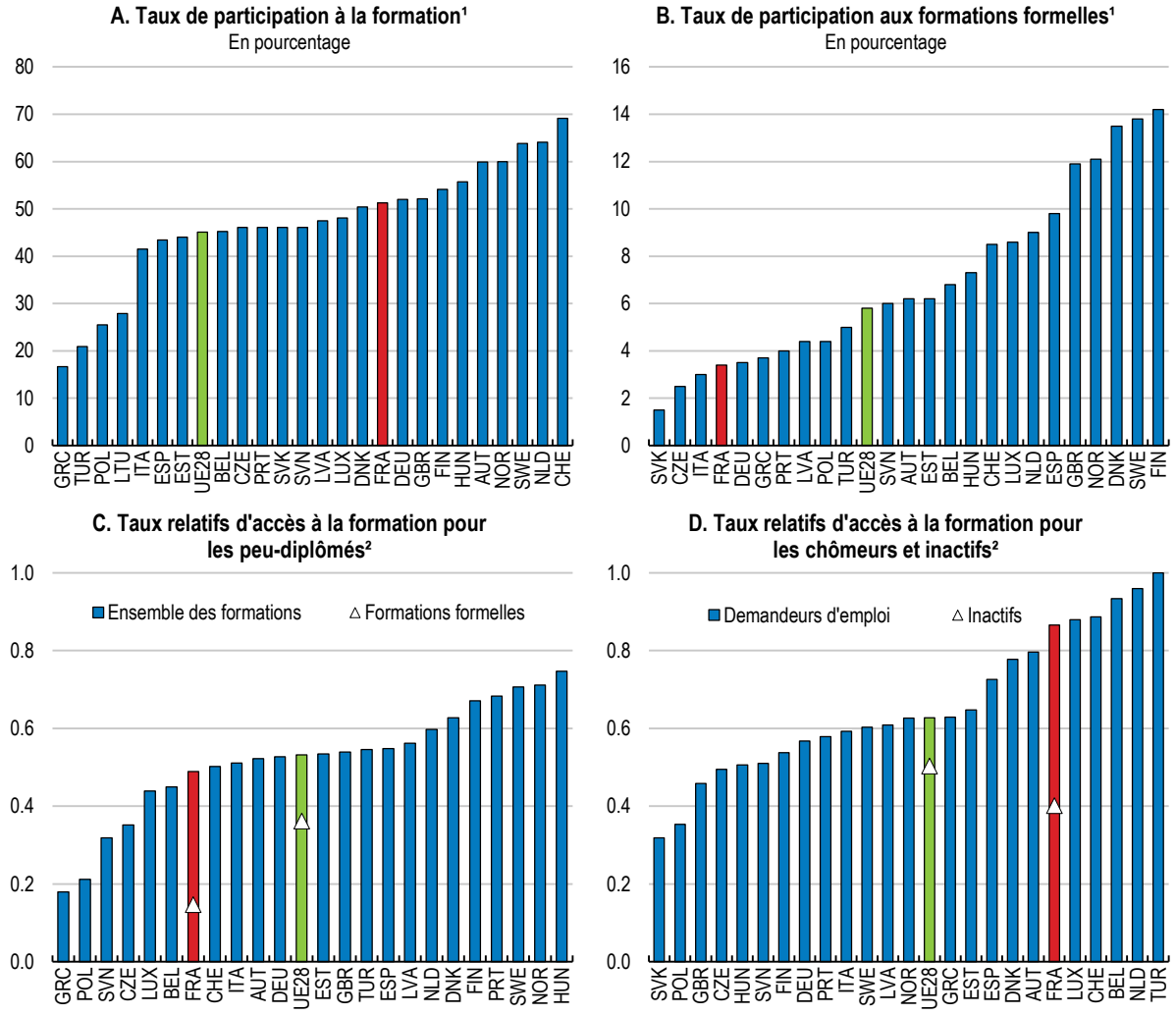
Deuxièmement, le fonctionnement du *Compte Personnel de Formation* (CPF) est modifié. L'abondement de ce compte, qui se faisait en heures de formation, est désormais monétisé en euros. Les versements annuels sont modulés selon les compétences des travailleurs entre 500 et 800 euros et leurs cumuls sont plafonnés à 5000 et 8000 euros. Les travailleurs à temps partiels, s'ils travaillent plus de 50%, disposent également d'un abondement égal à celui des travailleurs à temps complet. Une application sera lancée à l'automne 2019 pour permettre un accès simple aux formations en ligne. La réforme entraîne aussi la conversion des droits à la formation acquis en heures sur les CPF existants pour un montant prévu de 15 euros de l'heure.

Troisièmement, la loi assure l'accompagnement pour les bénéficiaires potentiels, ainsi que le contrôle de la qualité des formations et l'information sur celle-ci. D'une part, les conseils en évolution professionnelle (CEP) bénéficieront dorénavant d'une partie dédiée des ressources de la formation professionnelle et de l'apprentissage. D'autre part, le suivi de la qualité des formations est amélioré.

Les organismes de formation et d'apprentissage devront obtenir une certification pour bénéficier des financements publics dès 2021. Les critères unifiés de cette certification remplaceront un dispositif qualité hétérogène et ne bénéficiant pas assez d'indépendance vis-à-vis des organismes de formation (CNEFOP, 2017), mais restent à définir par décret.

Source : *Loi pour Liberté de choisir son Avenir professionnel* ; CNEFOP (2017), *Rapport faisant synthèse des démarches Qualité menées dans le champ de la formation professionnelle, en liaison avec les financeurs*, Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

Graphique 1.18. L'accès à la formation professionnelle demeure faible



1. Participation des adultes de 25 à 64 ans à l'éducation ou à la formation au cours des douze derniers mois.
2. Rapport des taux participation à la formation des adultes ayant un niveau de formation au premier cycle de l'enseignement secondaire (respectivement des chômeurs ou inactifs, pour le panneau D) par rapport au taux de participation de l'ensemble des adultes.
Source : Eurostat (2019), « Formation des adultes : Taux de participation à l'éducation et à la formation », *base de données Eurostat*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952328

La création d'un organisme d'accréditation indépendant est une opportunité majeure pour améliorer la lisibilité et l'accès aux formations. La réforme de 2014 avait prévu la mise en œuvre de mécanismes de contrôle de la qualité. Dès 2017, les organismes de formation ont dû publier et actualiser la liste des formations qu'ils financent sur la base de six critères. La loi dite « travail » de 2016 a également introduit des obligations de suivi des bénéficiaires de formation, et Pôle emploi publie les taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi formés (CNEFOP, 2017). Cependant, l'information sur la qualité des formations est restée lacunaire et peu accessible en raison notamment du manque de moyen et d'indépendance des organismes en charge des évaluations (Cour des comptes, 2017a ; IGAS, 2017). La réforme de 2018 qui oblige désormais les organismes de formation souhaitant bénéficier de financements à passer par une certification indépendante d'ici 2021 est donc un progrès important.

Les critères de qualité et d'accès retenus et la lisibilité des informations recueillies seront cruciaux pour les utilisateurs des formations (OCDE, 2018f). En effet, l'offre de formation est aujourd'hui répartie entre près de 86 000 organismes (Ministère du Travail, 2018a). Il s'agit de regrouper toutes les informations disponibles afin qu'elles soient plus accessibles et de garantir une mesure précise de la performance des formations sur les parcours individuels. Les modèles de certification retenus par certains pays de l'OCDE seraient utiles pour établir le cahier des charges des formations et les critères de qualité. Par exemple, le Danemark possède une agence indépendante d'évaluation pour l'ensemble du système éducatif. Aux Pays-Bas, le Kwaliteits Centrum Examinering évalue les prestataires de formation et est chargé de leur certification. Sans l'approbation de cet organisme, le prestataire perd le droit d'organiser des examens (Cedefop, 2011).

Faire évoluer les pratiques d'achats de formation permettrait de limiter les possibles effets d'éviction des publics les plus difficiles et les risques de fraudes. En effet, les achats concernent, le plus souvent, des heures de présence, plutôt que des forfaits pour un nombre donné d'heures de formation (Cour des Comptes, 2018a). Or, les moins qualifiés abandonnent plus souvent les formations, ce qui réduit la rémunération des organismes formateurs. Les modalités d'achat sont aussi rigides. Elles ne permettent pas de faire évoluer les formations en cours, puisque les fonds sont alloués à des heures de présence à des programmes spécifiques. Par exemple, des heures allouées à une formation spécifique ne peuvent ainsi pas être converties en un nombre d'heures moindre pour une formation plus intensive, mais au coût horaire plus élevé.

La nouvelle monétisation pourrait encourager plus de modularité. Cela demandera d'accompagner les bénéficiaires dans des parcours de formation modulables et de construire des indicateurs de l'efficacité de ces parcours sur plusieurs années. De plus, la mobilisation plus facile du compte nécessitera des contrôles renforcés de la qualité et de la pertinence des formations pour limiter les risques de partage des coûts entre les organismes de formation et leurs stagiaires, notamment les plus âgés pour lesquels les droits ouverts à la formation expirent à la retraite.

D'autres points du système de formation demeurent perfectibles. Le financement de la formation professionnelle demeure assuré par des cotisations employeurs et des financements publics (Encadré 1.2). Le cofinancement de la formation par les travailleurs et entreprises pourrait être développé afin de permettre davantage d'initiatives individuelles et de mieux refléter les gains que les individus peuvent tirer de la formation. Les ménages ne finançaient que 5.6% des dépenses totales de formation en France en 2015, contre 15% au Danemark, 16% au Royaume-Uni et 35% en Allemagne (Cahuc, Ferracci et Zylberberg, 2011 ; Ministère du travail, 2017). Ces initiatives seront d'autant plus importantes que le

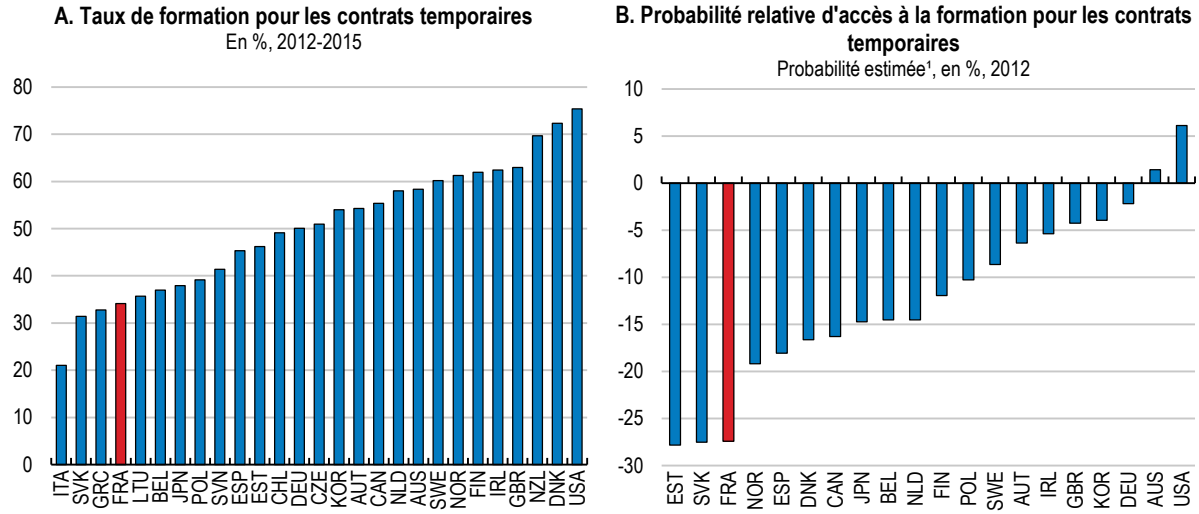
financement de la formation des salariés plus qualifiés a, de fait, diminué avec la réforme de 2018 puisque les ressources globales allouées à la formation sont restées inchangées. Par exemple, les salariés pourraient avoir le droit d'effectuer des versements volontaires issus de la monétisation de l'accumulation de leurs congés.

Le développement de la validation des expériences en entreprises soutiendrait l'accès à la formation dans un contexte d'allongement des carrières. La validation des acquis de l'expérience n'a pas connu de réelle accélération depuis 2006 et les diplômes validés restent concentrés sur un éventail restreint (Ministère du Travail, 2018a ; Abriac, 2018). Des initiatives pour les compétences de base et numériques (CléA et PIX) et des expérimentations de pratiques pédagogiques innovantes, comme les actions de formation en situation de travail (AFEST), sont encourageantes. Cependant, les procédures longues (de 9 à 16 mois en moyenne) sont un obstacle, lié à des dossiers mal préparés et à la nécessaire tenue de jurys locaux dont les compositions, financement et fréquences varient fortement. La monétisation du Compte Personnel de Formation pourrait accroître les possibilités de financement de l'accompagnement de la validation des acquis de l'expérience et un meilleur montage des dossiers. Cependant, les jurys locaux resteraient un goulot d'étranglement et développer des approches à distance et le financement des jurys contribueraient à raccourcir les procédures (Kaisergruber, Karim Komi et Rivoire, 2018).

La mise en place progressive d'une approche par blocs de compétences depuis 2014 devrait permettre le développement d'une offre modulaire de formation, favorable à concilier emploi et parcours de formation. Elle souffre cependant de manque de cohérence, les blocs étant plus conçus dans une logique de modules de formation que de mutualisation possible de compétences entre différentes formations (CEREQ, 2017 ; IGAS, 2016). Les formations modulaires et sous formes de cours en ligne, pourraient être utiles aux personnes qui ne peuvent pas consacrer tout le temps qu'elles le souhaiteraient à leur formation ou à celles qui appréhendent de reprendre une formation traditionnelle en classe (OCDE, 2017d). Dans ce sens, les applications numériques prévues pour l'accès au Compte Personnel de Formation devraient être utilisées pour développer une offre de formations digitales étendue et le suivi de leurs bénéficiaires, alors que la France se situait parmi les pays de l'OCDE où ce type de formation était le moins développé en 2015 (OCDE, 2017d).

Il faudra aussi faire davantage pour les salariés en contrat temporaire et les indépendants. Ils tendent à avoir des mobilités professionnelles plus fréquentes (Lhommeau et Michel, 2018), mais participent moins à la formation (Figure 1.19). La réforme de la formation continue de 2018 prévoit que les employeurs continuent d'acquitter une contribution spécifique destinée aux salariés titulaires d'un CDD (fixée à 1% du salaire). Cependant, pour les salariés en CDD, le compte de formation sera crédité en fonction du temps de travail effectif, alors que les salariés à temps partiel travaillant plus d'un mi-temps bénéficieront des mêmes droits que les salariés à temps plein. De plus, les conditions d'ancienneté dans l'emploi pour certaines formations restent à définir. Il faudra donc veiller à ce que la contribution spécifique CDD et des contributions additionnelles éventuelles permettent un accès effectif aux parcours de formation pour les employés en contrats temporaires.

Graphique 1.19. Accès à la formation pour les contrats temporaires



1. Différence de pourcentage estimée en 2012 entre travailleurs en contrat à durée déterminée et travailleurs en contrat à durée indéterminée s'agissant de la probabilité d'avoir eu accès à une formation payée ou organisée par l'employeur au cours de l'année précédant l'enquête, obtenue en tenant compte de leurs niveaux de compétence en lecture, écriture et calcul, ainsi que de leurs caractéristiques individuelles. Les données relatives à la Belgique portent uniquement sur la Flandre, tandis que celles concernant le Royaume-Uni portent seulement sur l'Angleterre et l'Irlande du Nord.

Source : OCDE (2019), *Getting Skills Right: Future-Ready adult learning systems,* Édtions OCDE, Paris (à paraître) *;* OCDE (2013), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952347

Renforcer l'accompagnement des personnes les plus en difficultés

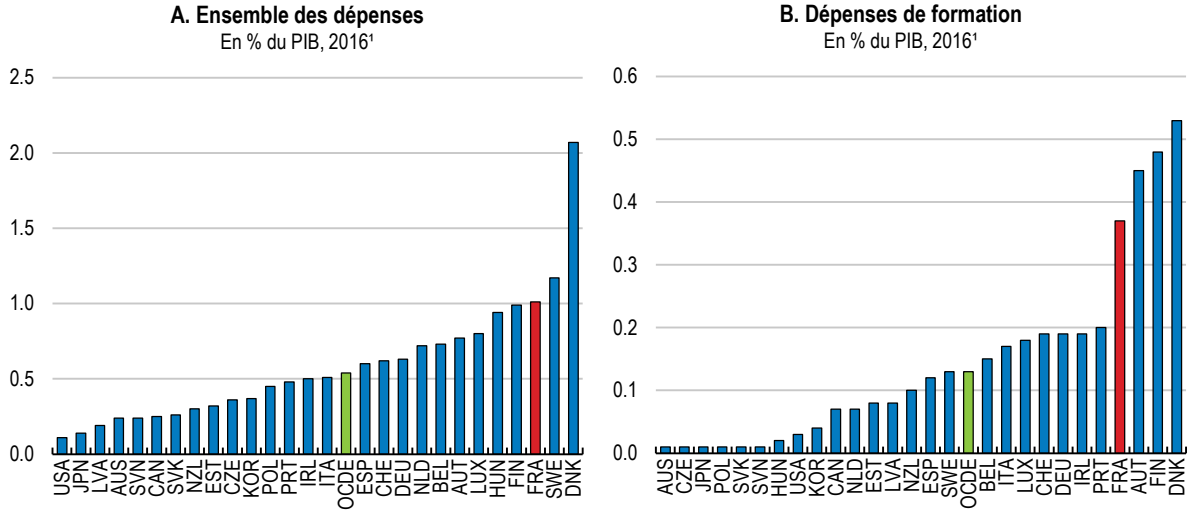
Le gouvernement a mis l'accent sur la formation des personnes les moins qualifiées

Durant la transition vers le nouveau système de formation professionnelle, le gouvernement a mis un accent bienvenu sur la formation des jeunes moins qualifiés et des demandeurs d'emploi. Le « Plan d'investissement dans les compétences » (PIC) consacre 15 milliards d'euros supplémentaires entre 2018 et 2022 (0.1% du PIB annuellement) à améliorer leur accès à des formations longues et qualifiantes et à un accompagnement personnalisé (Pisani Ferry et al., 2018). La France demeurerait ainsi parmi les pays de l'OCDE où les dépenses publiques en faveur des politiques actives de l'emploi, notamment de formation - de l'ordre de 0.5% du PIB avec le PIC -, sont les plus élevées (Figure 1.20). La mise en place de ce plan s'appuie sur des engagements régionaux, contractualisés sur 2019-2022, dont les fonds s'additionneraient aux efforts propres de chaque région. Cette contractualisation entre l'Etat et les régions confirme les régions comme acteurs principaux de la formation et devrait permettre des synergies entre mesures d'accompagnement et de formation et un meilleur suivi des crédits.

L'accompagnement de la formation et des parcours professionnels sera particulièrement important pour assurer la cohérence des formations et parcours. Le financement dédié au « Conseil en Évolution Professionnelle » (ou CEP), dès 2019, est un pas important dans cette direction (Encadré 1.2). Ce dispositif de conseil en évolution professionnelle est appelé à servir de référence à l'ensemble des actifs. Il devrait permettre une articulation

pérenne avec le reste du système de formation et les acteurs de la politique de l'emploi, dont l'absence avait nui aux précédents dispositifs de formation des demandeurs d'emploi (Comité technique d'Evaluation - DARES, 2017 ; Cour des Comptes, 2018a). Ces services s'appuieront sur Pôle Emploi pour les demandeurs d'emploi et les missions locales pour les jeunes. Cependant, les ressources allouées (de l'ordre de 150 millions d'euros pour les actifs occupés) demeurent faibles. Cela pose aussi question pour l'orientation des publics les plus fragiles qui peinent souvent à identifier les compétences qui leur restent à acquérir pour mener à terme un projet professionnel (Cour des Comptes, 2018), même si l'orientation des publics les plus fragiles et l'identification de leurs compétences est prise en compte par de multiples dispositifs, comme la Garantie Jeune, des Écoles de la Seconde Chance et les établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), dans le cadre du PIC.

Graphique 1.20. Les dépenses publiques pour les politiques actives du marché du travail



1. 2016 ou dernière année disponible (2015 pour la France).
Source : OCDE (2018), *Statistiques sur les Programmes du marché du travail* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952366

Plus généralement, l'accompagnement de la recherche d'emploi et des publics en difficultés doit encore être renforcé. Une meilleure coordination des différentes agences, plus de personnel disposant d'une meilleure formation, notamment en termes de connaissances des marchés du travail et des besoins de compétences, sont essentiels pour une assistance à la recherche d'emploi de qualité. Cela demandera une coopération étroite entre les acteurs nationaux et locaux engagés dans la mesure et l'anticipation des besoins de compétences. La mise en place d'une infrastructure informatique commune partagée entre Pôle emploi et d'autres agences avec des mandats similaires, comme les missions locales à destination des jeunes, permettrait d'améliorer la diffusion des offres d'emploi.

De façon bienvenue, le gouvernement expérimente un rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi sur certains territoires. En effet, cela permettrait de mutualiser les connaissances sur les parcours, mais aussi les fonctions administratives, financières et d'ingénierie des projets de ses agences qui sont souvent trop petites pour être pleinement efficaces. Une autre option serait de généraliser les guichets uniques par publics où les différentes institutions seraient partenaires (Cour des comptes, 2016) à la manière des

bureaux pour l'emploi et l'aide sociale en Norvège. Dans tous les cas, il faudra permettre une meilleure adaptation des effectifs en termes de quantité et de qualité pour Pôle emploi, des missions locales et des collectivités territoriales en fonction des situations et cycles économiques locaux.

Les emplois aidés ont été recentrés sur le secteur non-marchand

Pour les publics les plus éloignés de l'emploi, les contrats aidés ont été remplacés par les « *Parcours Emploi Compétences* » (PEC) dès 2018 (Borello, 2018). Ces parcours, qui par des aides directes ou indirectes diminuent les coûts d'embauche ou de formation, ont été focalisés, de façon bienvenue, sur les publics les plus en difficultés, ce qui limite les possibilités de substitution à des emplois existants. Ils formalisent aussi les exigences de formation et d'accompagnement qui ont, par le passé, aidé au retour à l'emploi. L'orientation vers ces parcours s'appuie sur un diagnostic global de la situation des demandeurs d'emploi effectué par un conseiller du service public de l'emploi. Elle est destinée aux publics manquant d'expérience et de savoir-être professionnels plutôt que de qualification. Le financement de ces nouveaux parcours relève des fonds régionaux d'inclusion dans l'emploi (FIE) qui rassemblent les crédits consacrés aux contrats aidés et à l'insertion par l'activité économique depuis 2018. Les autorités prévoient 100 000 entrées dans ces parcours en 2019.

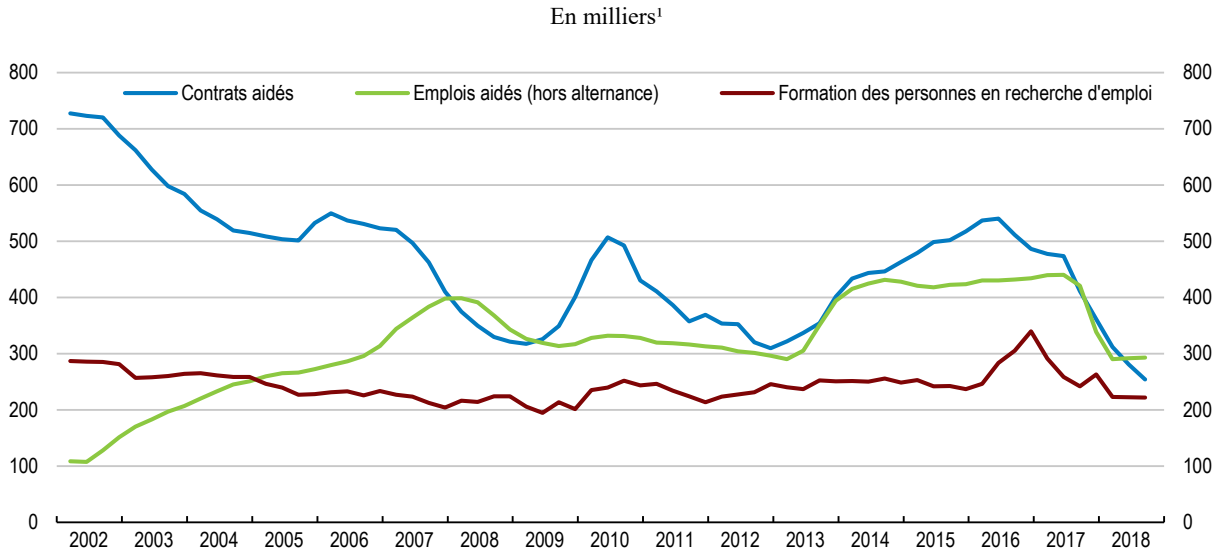
La priorité a été donnée au secteur non marchand pour limiter les effets d'aubaine dont bénéficiaient certains employeurs du secteur marchand (Bernard et Rey, 2017). Cependant, la priorité donnée au secteur non marchand pourrait impliquer un risque d'inadéquation par rapport aux besoins du marché du travail (Cour des comptes, 2018b). Même si les analyses empiriques récentes ne sont pas toutes concordantes sur les effets relatifs des emplois aidés dans les secteurs marchand et non-marchand (Cahuc, Carcillo et Minea, 2017), ces programmes devront être régulièrement évalués.

Si les résultats des évaluations n'étaient pas concluants, les financements devraient être redéployés vers l'alternance dans le secteur marchand, sous des conditions renforcées de formation et d'accompagnement, et de nouvelles expérimentations comme les « emplois francs ». Ce dispositif, en cours d'évaluation, subventionne les entreprises et associations embauchant des demandeurs d'emploi résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (à la date de signature du contrat de travail) quelle que soit la localisation de ces emplois et est susceptible d'améliorer la mobilité sociale. Son zonage, aujourd'hui ciblé sur des quartiers, pourrait être élargi aux marchés locaux de l'emploi pour mieux prendre en compte les difficultés économiques.

Le recours aux « *Parcours Emploi Compétences* » devra être surveillé attentivement, notamment si la conjoncture économique venait à se dégrader. Les taux de prise en charge des bénéficiaires sont limités à la moitié du salaire minimum (contre une moyenne de 76% en 2016 dans le secteur non marchand) et le budget de 2019 dévolu aux contrats aidés baisserait de moitié par rapport à 2018. Cette baisse peut être justifiée par la bonne conjoncture économique de 2017-19, les expériences internationales et françaises tendant à démontrer que les programmes d'emploi aidé sont plus efficaces en période de faible croissance (Card, Kluve et Weber, 2018 ; Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon, 2018). Cependant, le dispositif actuel devrait être complété dans le secteur marchand pour les publics plus proches de l'emploi, si la conjoncture se dégradait. En effet, les aides à l'emploi peuvent, dans ce cas, permettre d'améliorer les opportunités des peu qualifiés et maintenir leurs compétences. Or, les coûts individuels de tels programmes ont aussi augmenté avec le renforcement des exigences de suivi et de formation, ce qui pourrait

pérenniser le faible recours des employeurs à ces parcours observé en 2018 (Graphique 1.21) (Viry, 2018).

Graphique 1.21. Le nombre de bénéficiaires de certaines politiques de l'emploi a chuté



1. Bénéficiaires en fin de trimestre en milliers (données corrigées des variations saisonnières). Les contrats aidés regroupent les parcours emploi compétences (PEC), contrats unique d'insertion, emplois d'avenir et contrats dans une structure de l'insertion par l'activité économique. Les emplois aidés regroupent les dispositifs ciblés sur les territoires en difficulté, les contrats de génération, les exonérations de cotisation chômage sur les embauches de jeunes en CDI, les aides aux chômeurs créateurs d'entreprise et l'accompagnement des restructurations.
Source : DARES (2019), « Les dispositifs spécifiques d'emploi aidé et de formation au 3e trimestre 2018 », *base de données DARES*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952385

Améliorer la transition des jeunes vers l'emploi

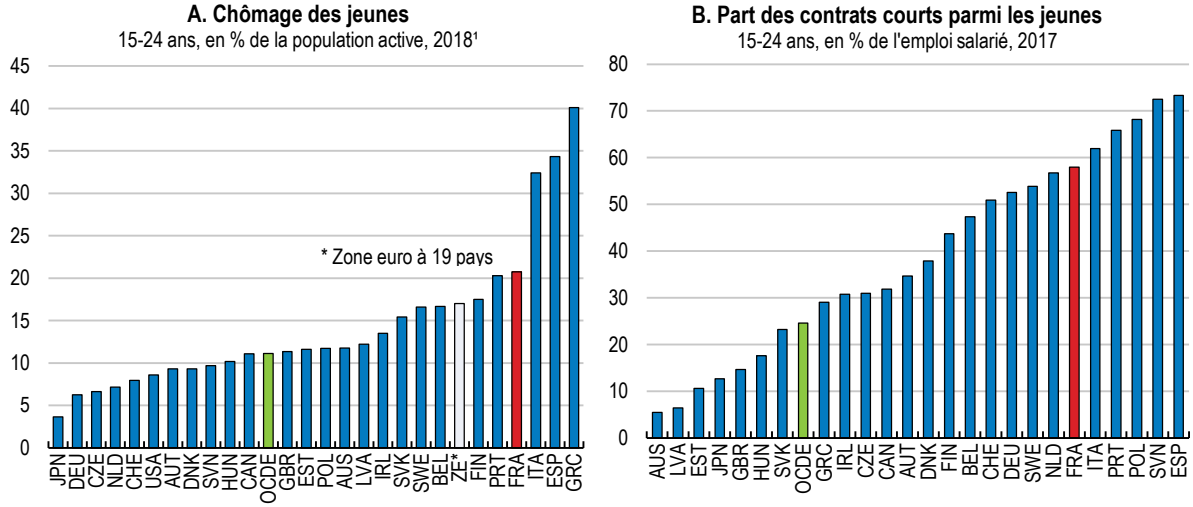
L'intégration des jeunes peu qualifiés est un problème spécifique. Un très grand nombre de jeunes chômeurs n'ont encore jamais travaillé (INSEE, 2018c) et la part de jeunes déscolarisés sans emploi reste élevée (Graphique 1.11). Une combinaison de chômage élevé et de surexposition à des contrats temporaires ne permet pas aux entrants sur le marché du travail des débuts de carrières satisfaisants (Graphiques 1.22, 1.8 et 1.9).

En comparaison internationale, le système d'éducation français apparait fondé sur des bases solides, depuis le pré-primaire avec un taux de scolarisation élevé, jusqu'au niveau tertiaire qui s'est fortement développé (OCDE, 2015a ; OCDE, 2017a). Cependant, les résultats du système éducatif apparaissent inégaux, reproduisant fortement les inégalités sociales entre générations (Graphique 1.23, parties A et B) (OCDE, 2018g). La part des sortants précoces du système scolaire a baissé, mais s'élève toujours à près de 9% des 18-24 ans en 2017. De plus, un jeune sur cinq ne maîtrise pas les fondamentaux en lecture et calcul (PISA) (Galland et al., 2017). L'insertion sur le marché du travail se traduit par de faibles taux d'emploi, notamment pour les non-diplômés du supérieur, et un mésappariement entre les qualifications obtenues et les compétences nécessaires dans l'emploi (parties C et D).

L'orientation et le suivi individualisé des plus en difficulté doivent être renforcés lors de la formation initiale pour éviter les décrochages précoces et améliorer l'insertion sociale et

professionnelle. L'accompagnement des jeunes en difficulté doit continuer d'être une préoccupation croissante. Le gouvernement a pris des engagements bienvenus pour réduire les tailles des classes dans les quartiers défavorisés. Plusieurs autres mesures seraient positives. Selon l'enquête TALIS 2013, les enseignants français ne se sentent pas assez préparés sur le plan pédagogique à l'issue de leur formation initiale. Développer massivement la pratique de la pédagogie positive par la formation – initiale et continue – des enseignants dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation serait positif (OCDE, 2014 ; Algan, Huillery et Prost, 2018). La création des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (qui succèdent aux écoles supérieures du professorat et de l'éducation) est une avancée dans cette direction. En outre, la collaboration des équipes pédagogiques doit être promue et facilitée en limitant les tâches administratives et systématisant la présence de salles de réunion (Florin et Guimard, 2017). Enfin, il faudrait aussi mieux gérer l'affectation des enseignants pour répondre à l'hétérogénéité du niveau scolaire des élèves, en continuant d'augmenter les bonus pour les enseignants des quartiers les plus difficiles (OCDE, 2017a) et en renforçant les liens entre les chefs d'établissement et les équipes pédagogiques.

Graphique 1.22. L'insertion des jeunes est difficile



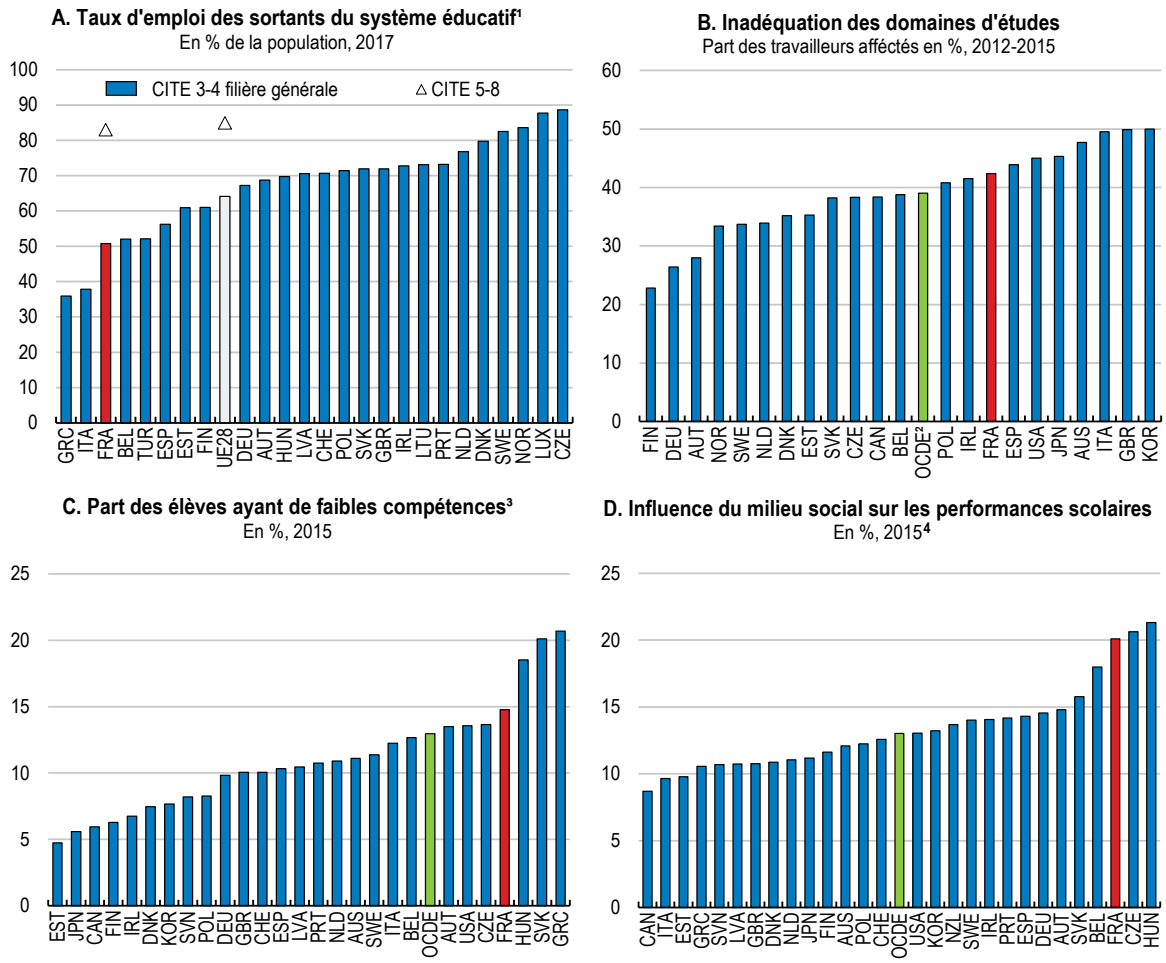
1. Moyenne des quatre derniers trimestres.
Source : OCDE (2019), *Statistiques de l'OCDE sur la population active* et *l'éducation* (bases de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952404

L'orientation professionnelle est déterminante pour mieux faire coïncider l'offre et la demande de main-d'œuvre. Dans les établissements scolaires, les services d'orientation professionnelle ont été adaptés afin d'être plus en phase avec le monde du travail. Le « parcours Avenir » créé en 2013 permet à chaque élève de construire son parcours d'information pendant le collège et le lycée. L'accompagnement renforcé des stages de troisième participerait aussi d'une meilleure connaissance des entreprises (Ministère de l'Education Nationale, 2018). Certains départements, comme les Bouches-du-Rhône, ont également mis en place des plateformes numériques pour faciliter les premiers stages de découverte de l'entreprise (en troisième). Néanmoins, l'information relative à l'orientation professionnelle reste souvent éparpillée et sans lien avec les besoins du marché du travail évalués par d'autres acteurs (OCDE, 2017d). De plus, si des collaborations entre établissements scolaires et employeurs permettent aux élèves de découvrir le monde du travail, ces pratiques restent inégales. Les encourager aiderait aussi les élèves à mieux

appréhender les différentes voies scolaires (dont l'enseignement professionnel et l'apprentissage) et contribuerait à corriger les stéréotypes et inégalités sociales qui se perpétuent par les choix d'orientation (Huillery et Guyon, 2014). La réforme engagée de l'apprentissage contient des éléments dans ce sens avec la mise en place d'information sur la qualité des formations, de rencontres avec les professionnels et la création de « prépa-métiers » pour les collégiens. L'accompagnement et l'orientation des élèves ont été généralisés et renforcés au collège (projet d'orientation dès la classe de 4ème) et au lycée avec 54 heures par an dédiées à l'orientation depuis 2018.

Graphique 1.23. Le système éducatif perpétue des disparités importantes



1. Taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 34 ans ayant achevé leurs études avec un diplôme de niveau moyen (niveaux de 3 à 4 de la CITE, filière générale) ou de niveau élevé (niveaux de 5 à 8 de la CITE) avant l'enquête, et qui ne le sont pas actuellement inscrits dans toute autre éducation ou formation formelle ou non formelle, hors du groupe d'âge.
2. Moyenne simple sur les 22 pays pour lesquels les données sont disponibles.
3. Pourcentage des élèves ayant de faibles résultats dans les trois domaines de PISA (sciences, lecture et mathématiques).
4. Variation des performances des élèves en mathématiques expliquée par le contexte socio-économique, mesurée à l'aide de l'indice PISA de statut économique, social et culturel.
Source : Eurostat (2018), « Statut au regard de l'emploi des jeunes par années depuis l'achèvement du plus haut niveau d'éducation », *base de données Eurostat* ; OCDE (2013), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013* (base de données) ; OCDE (2016), *Résultats du PISA 2015 (Volume I), L'excellence et l'équité dans l'éducation*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952423

Le suivi des sortants sans diplômes a été amélioré. La création du Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et à l'Autonomie (PACEA) dans les missions locales et la généralisation de la « garantie jeune » ont renforcé le rôle d'accompagnement des 440 missions locales auprès des jeunes les moins qualifiés. La « garantie jeune », en partie financée par des crédits européens, combine remise à niveau, accompagnement renforcé et garantie (conditionnelle) de revenus pour les moins de 25 ans. Les expérimentations initiales ont mis en avant des gains significatifs sur l'emploi et sa qualité pour les publics les plus fragiles (Gautié, 2018). Les nouveaux « Parcours emploi compétences », tout comme la mise en place de prépas apprentissage (Encadré 1.3), et le renforcement de certains dispositifs intensifs de remise à niveau comme les Écoles de la deuxième chance (E2C) et les établissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) devraient aussi permettre un meilleur accès aux qualifications et formations pour les décrocheurs. Par ailleurs, l'obligation de formation pour les jeunes sortis du système scolaire et sans emploi passerait de 16 à 18 ans en 2020. Le Plan d'investissement dans les compétences prévoit aussi la formation d'un million de jeunes sur cinq ans.

Il faudra veiller à la cohérence des différents dispositifs pour des publics aux difficultés hétérogènes et à l'évaluation des dispositifs. La gouvernance des soutiens aux parcours d'insertion entre mission locales, régions et autres acteurs locaux reste éclatée et les financements des différents programmes rentrent parfois en concurrence. En effet, les modalités de rémunération entre les différents dispositifs actuels varient, ce qui peut pousser certains publics à des arbitrages de court terme. L'évaluation et le suivi des performances au niveau local permettraient de s'assurer que la mise en place de modalité de suivi renforcé, comme la « garantie jeune » ne se fait pas au détriment de la pertinence des prescriptions des missions locales et de la qualité.

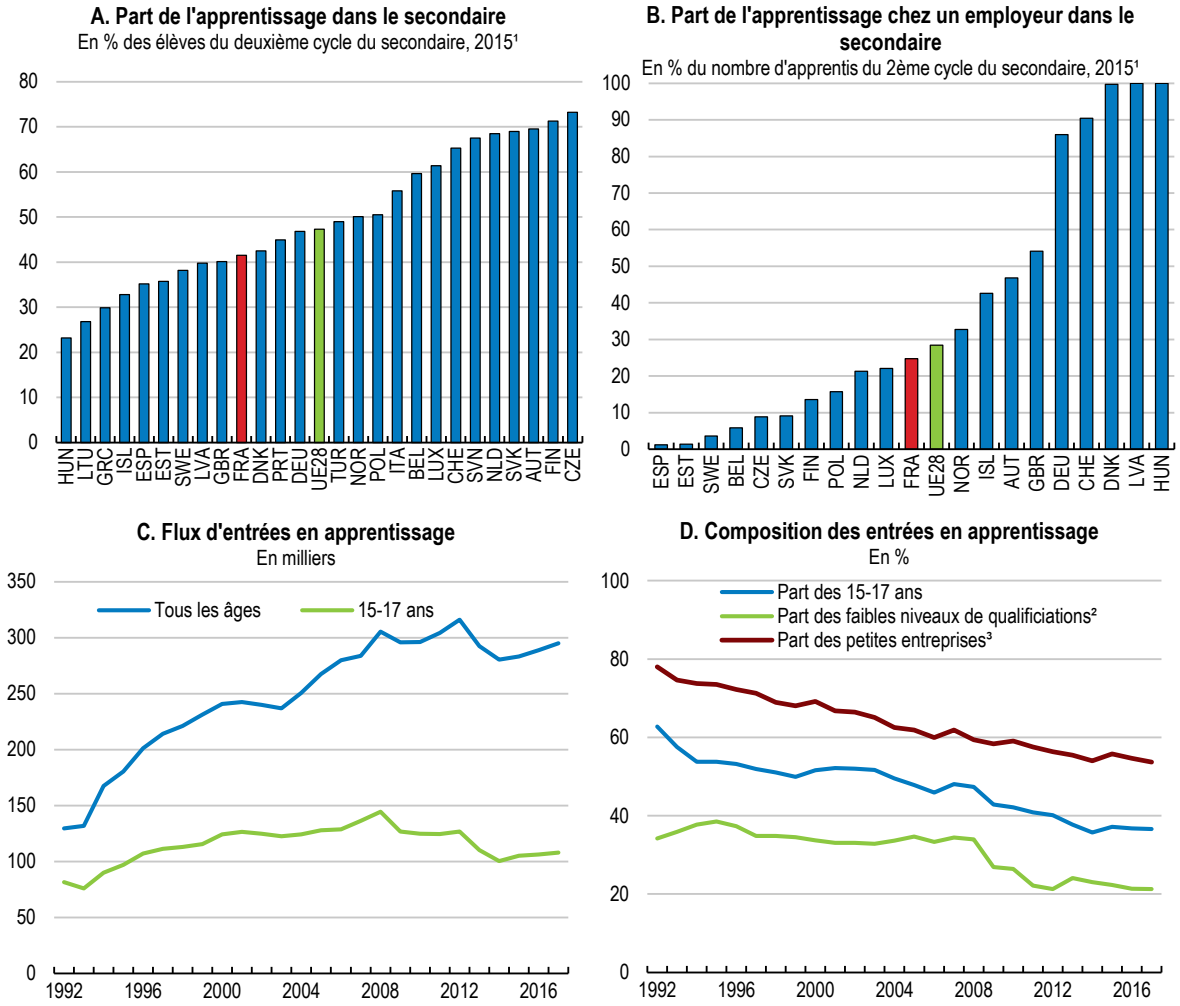
Le développement de l'alternance est une voie prometteuse pour permettre aux élèves de mieux s'insérer sur le marché du travail (Charbonnier et Jamet, 2016). De multiples initiatives ont été prises pour inciter les employeurs à proposer des contrats d'apprentissage (OCDE, 2017d ; Centre Inffo, 2018). Cependant, l'apprentissage et la professionnalisation demeurent limités en comparaison internationale, notamment pour les jeunes apprentis accueillis en entreprises (Graphique 1.24, parties A et B) (Cedefop, 2018b). Même si les entrées en apprentissage ce sont récemment stabilisées avec l'amélioration de la conjoncture, les parts des entrées en apprentissage des plus jeunes, des moins qualifiés et des petites entreprises ont continué à diminuer (parties C et D) (Pesonel et Zamora, 2017). Les contrats de professionnalisation, un dispositif alternatif qui permet d'accéder à des qualifications professionnelles élaborées par les branches professionnelles, ont aussi chuté pour les 18 ans et moins (Tableau 1.1) (Pesonel, 2018).

Le gouvernement a engagé une nouvelle réforme de l'apprentissage en 2018 (Encadré 1.3). Celle-ci confie à *France compétences* et aux branches professionnelles l'apprentissage, les rapprochant ainsi des contrats de professionnalisation actuels. Dans ce nouveau cadre, les centres de formations d'apprentis (CFAs) seront rémunérés sur la base des contrats signés. Cette approche devrait permettre de prendre en compte l'efficacité et l'attractivité des centres dans leur financement. Elle pourrait gommer une partie des disparités de recours à l'apprentissage qui résultait de différence de financement entre régions (Garrouste, Kramarz et Zizzo, 2018).

Cependant, la prise en compte des difficultés individuelles des élèves et de la qualité des formations, comme des coûts fixes liés à la localisation ou à l'accompagnement des jeunes

dans la prospection d'entreprises d'accueil, devra être suffisante. Des expérimentations ont montré que l'accompagnement des jeunes pouvait avoir un rôle important dans l'obtention de places en entreprises (Crépon et al., 2017). Un accompagnement renforcé des jeunes s'inscrivant en apprentissage dans la recherche d'une entreprise aurait des coûts importants, proches de 0.04% du PIB par an (Carcillo, Huillery et L'Horty, 2017). Afin de mieux prendre en compte les coûts globaux de la formation en alternance et les coûts pour les employeurs, les subventions aux centres de formations d'apprentis et aux entreprises d'accueil pourraient être modulées en fonction des diplômes préparés et des parcours préalables des apprentis potentiels.

Graphique 1.24. Le développement de l'apprentissage



1. Les données ne sont pas disponibles pour l'Irlande; Les données pour Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal et Slovénie ne sont pas disponibles dans le Panneau B.
2. Les faibles niveaux de qualification correspondent aux publics dont le niveau de formation à l'entrée correspond à un CAP ou à un BEP.
3. Les petites entreprises sont celles de moins de 10 salariés.
Source : CEDEFOP (2018), « Statistiques et indicateurs » (http://www.cedefop.europa.eu/fr/publications-and-resources/statistics-and-indicators/statistics-and-graphs) ; DARES (2018), « Les caractéristiques des contrats d'apprentissage de 1992 à 2017 », *base de données de la DARES* (https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/statistiques-de-a-a-z/article/le-contrat-d-apprentissage).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952442

Le nouveau modèle d'apprentissage par branches professionnelles pourrait permettre de se rapprocher des besoins des entreprises (Encadré 1.3). Cependant, d'autres mesures seront aussi nécessaires pour assurer une meilleure adéquation aux besoins en compétences. Développer la formation continue des enseignants de ces filières leur permettrait de suivre l'évolution des pratiques en entreprise. Aménager la validation des diplômes professionnels en limitant la pondération des matières générales qui constitue un obstacle à l'accès à de nombreuses professions pour des élèves décrocheurs serait un autre pas positif (Cahuc, Carcillo et Zimmermann, 2013). Dans le même temps, la capacité stratégique des branches professionnelles responsables des programmes d'apprentissage devra être augmentée et soutenue (Cedefop, 2018). Cela demandera une collaboration renforcée entre acteurs car les responsabilités financières et programmatrices des régions, missions locales et de l'Éducation Nationale dans le domaine de l'apprentissage et de l'insertion des jeunes demeurent éclatées, ce qui a nui à l'efficacité dans le passé (Cour des comptes, 2016).

Développer l'alternance pour les jeunes doit passer le déploiement de la réforme des lycées professionnels actuellement engagée afin d'encourager l'apprentissage en entreprise. Les lycées professionnels accueillent un tiers des élèves, mais pâtissent d'une mauvaise réputation et offrent moins d'opportunités d'alternance en entreprises (Calvez et Marcon, 2018). Ce sont souvent les élèves en situation d'échec qui sont orientés dans ces filières, ce qui pose problème pour la poursuite d'études et demande une meilleure maitrise des fondamentaux à la sortie du primaire. L'apprentissage en centres de formations (CFAs), fondé sur l'enseignement pratique en entreprise dès le premier jour et sur un enseignement théorique plus condensé, a eu de bien meilleurs résultats en termes d'insertion professionnelle (OCDE, 2015b). Des réformes bienvenues sont prévues dans ce sens en permettant un accès à l'apprentissage dans tous les lycées professionnels, en encourageant des parcours plus modulaires pour les élèves, des co-interventions de professeurs techniques et généraux et des liens renforcés avec les tissus économiques locaux (Ministère de l'Education Nationale, 2018).

Encadré 1.3. La réforme de l'alternance en 2018

La *loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel* de 2018 a confié la formation en alternance à un nouvel opérateur, *France Compétences,* et aux branches professionnelles, alors que son volet apprentissage était auparavant assuré par les régions.

Tous les organismes de formation qui auront spécifié vouloir mettre en place une formation par alternance pourront le faire sans autorisation et conventionnement régional. Chaque contrat permettra à l'organisme de formation d'obtenir un financement au coût contrat défini par la branche ou par *France Compétences*. Le financement des organismes de formation sera complété en 2019 par un mécanisme de péréquation entre les branches professionnelles piloté par *France Compétences*. Les régions conserveront, quant à elles, des capacités d'intervention auprès des centres de formation d'apprentis, en matière de fonctionnement et d'investissement.

Plusieurs mesures visent à renforcer l'attractivité de l'apprentissage pour les apprentis et leurs employeurs potentiels. C'est le cas de la simplification des procédures contractuelles et des aides disponibles, du relevé des limites d'âge (de 25 à 29 ans) et de temps de travail hebdomadaire, de l'augmentation du revenu net des apprentis et de l'augmentation des aides au passage du permis de conduire ou de la possibilité de poursuite de la formation théorique en cas de rupture de contrats de travail. Par ailleurs, la professionnalisation du rôle des maîtres d'apprentissage, tout comme le développement de préparations à l'apprentissage - prépas apprentissage -, devrait permettre un meilleur accompagnement des stagiaires.

La loi a également modifié les « contrats de professionnalisation ». Ces contrats préparent à une qualification professionnelle et sont ouverts aux jeunes, mais aussi aux demandeurs d'emploi, aux allocataires de certains minima sociaux ou aux bénéficiaires d'un contrat aidé. Les contrats pourront dorénavant être effectués en partie à l'étranger et leur durée maximale passe de 24 à 36 mois pour les publics les plus éloignés de l'emploi. Par ailleurs, pour ces personnes éloignées du marché du travail, une expérimentation locale permettra la mise en œuvre de contrats de professionnalisation pour acquérir des certifications.

Source : *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*.

Tableau 1.1. Les entrées en apprentissage et en contrats de professionnalisation

	2010	2012	2014	2015	2016	2017
Tous âges						
Apprentissage	296107	315911	280321	283268	288809	294833
Contrats de professionnalisation	152920	178825	176308	185874	195326	209276
Ensemble	449027	494736	456629	469142	484135	504109
Évolution annuelle (%)	3.3	3.8	-1.8	2.7	3.2	4.1
18 ans et moins						
Apprentissage	168781	169170	141989	146039	147902	151025
Contrats de professionnalisation	16188	16986	14747	13911	13972	14749
Ensemble	184969	186156	156736	159950	161874	165774
Évolution annuelle (%)	-1.5	2.8	-5.7	2.1	1.2	2.4
Part des 18 ans et moins (%)						
Apprentissage	57	54	51	52	51	51
Contrats de professionnalisation	11	9	8	7	7	7
Ensemble	41	38	34	34	33	33

Note : Flux d'embauches, c'est à dire nouveaux contrats débutés au cours de l'année.
Source : DARES (2018), Les entrées en apprentissage et contrats de professionnalisation.

Favoriser la qualité de l'emploi et les gains de productivité

Améliorer les incitations au travail pour les bas salaires

Redresser la faible croissance de la productivité, y compris au moyen de la formation et l'accompagnement, est une condition préalable à l'élévation du niveau de vie et des salaires. Cependant, les impôts et les prestations sociales sont aussi des instruments essentiels pour améliorer les revenus nets pour les bas salaires, renforcer les incitations à travailler et permettre un meilleur partage large des gains de productivité. Ils peuvent avoir une influence considérable sur le salaire net et le coût du travail, notamment en France où la fiscalité du travail est parmi les plus élevées de l'OCDE (OCDE, 2018h).

Le gouvernement a mis en place et engagé des réformes de l'imposition et des prestations liés au travail en 2018-19 afin de réduire le coût du travail et d'augmenter les revenus nets des travailleurs à bas salaires, notamment grâce à un renforcement de la *Prime d'Activité*. Les effets directs de ces réformes ont été quantifiés à l'aide du modèle TaxBEN de l'OCDE, sans tenir compte des effets comportementaux (Encadré 1.4). Cette quantification montre que ces réformes augmentent significativement le revenu net et le niveau de vie des travailleurs à bas salaires, tout comme les incitations à la participation au marché du travail. Elles augmentent, à l'horizon 2019, de 8.6% le revenu net des célibataires sans enfants au niveau du salaire minimum (sans tenir compte de l'augmentation du salaire minimum intervenue en janvier 2019). Le revenu net au niveau de salaire minimum par rapport au revenu net médian et les incitations à l'emploi pour les personnes au chômage et à travailler davantage s'en trouvent aussi renforcés, avec un revenu net au niveau du salaire minimum parmi les plus élevés de l'OCDE (Graphique 1.25). Cependant, l'incidence finale de ces

changements et leur impact sur le coût du travail et les salaires nets dépendra du pouvoir de négociation relatif des travailleurs et des entreprises (OCDE, 2018c).

Encadré 1.4. Les réformes des taxes et prestations de 2018 et 2019 et leurs effets simulés

Le gouvernement français a mis en œuvre et annoncé en 2018 et 2019 quatre réformes de l'imposition et des prestations du travail. Les effets directs de ces réformes sur le revenu net des ménages, le coût du travail et les incitations au travail, en l'absence d'effets comportementaux, sont simulés à l'aide du modèle TaxBEN de l'OCDE et apparaissent dans les Graphiques 1.15 et 1.25 (Carcillo et al., à paraître).

La première réforme concerne les cotisations de sécurité sociale des employés. Entre 2018 et janvier 2019, les taux de cotisation d'assurance sociale des employés ont été réduits d'environ 3 points de pourcentage, notamment en supprimant les cotisations d'assurances maladie et chômage. Le taux de la *Contribution sociale généralisée* (CSG), un prélèvement sur le revenu, a été augmenté de 1.7 point de pourcentage, tandis que ses taux réduits pour les bénéficiaires de prestations sont restés inchangés.

Les deux réformes suivantes ont concerné la *Prime d'activité*, une prestation constituée d'un montant forfaitaire variable en fonction de la composition familiale et d'un bonus basé sur les revenus individuels. En octobre 2018, le montant forfaitaire mensuel a augmenté de 20 euros pour un célibataire sans enfant, tandis que le ciblage a été légèrement augmenté en rendant la suppression progressive de la prestation plus abrupte. La plus importante réforme adoptée en janvier 2019 a étendu son éligibilité tout en modifiant ses paramètres afin d'augmenter le revenu net mensuel de 90 € au niveau du salaire minimum à temps plein.

Enfin, les *cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur* seront réduites de près de 4 points de pourcentage pour les travailleurs au salaire minimum annuel en 2019. Cette réduction est progressivement éliminée à 1.6 fois le salaire minimum annuel. Dans le même temps, le *Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi* (CICE) sera supprimé, ce qui sera compensé par une réduction générale des cotisations de sécurité sociale santé des employeurs.

Les hypothèses suivantes ont été formulées pour les simulations du modèle TaxBEN de l'OCDE:

- Les ménages considérés sont composés d'un célibataire, âgé de 40 ans, sans enfants et employé du secteur privé. Ils tirent tous leurs revenus du travail et n'ont aucun patrimoine. Le coût de leur logement représente 20% du salaire moyen;
- L'impôt sur la fortune, les impôts fonciers y compris la suppression de la *Taxe d'habitation* pour 80% des ménages, et la fiscalité indirecte, et également les prestations de retraite (anticipée), de maladie et les prestations en nature tels que transports subventionnés et soins de santé gratuits, ne sont pas pris en compte;
- Toutes les données sur les salaires se réfèrent à la situation en 2018 afin d'isoler les changements liés aux réformes. L'augmentation du salaire minimum en 2019 n'est donc pas prise en compte.

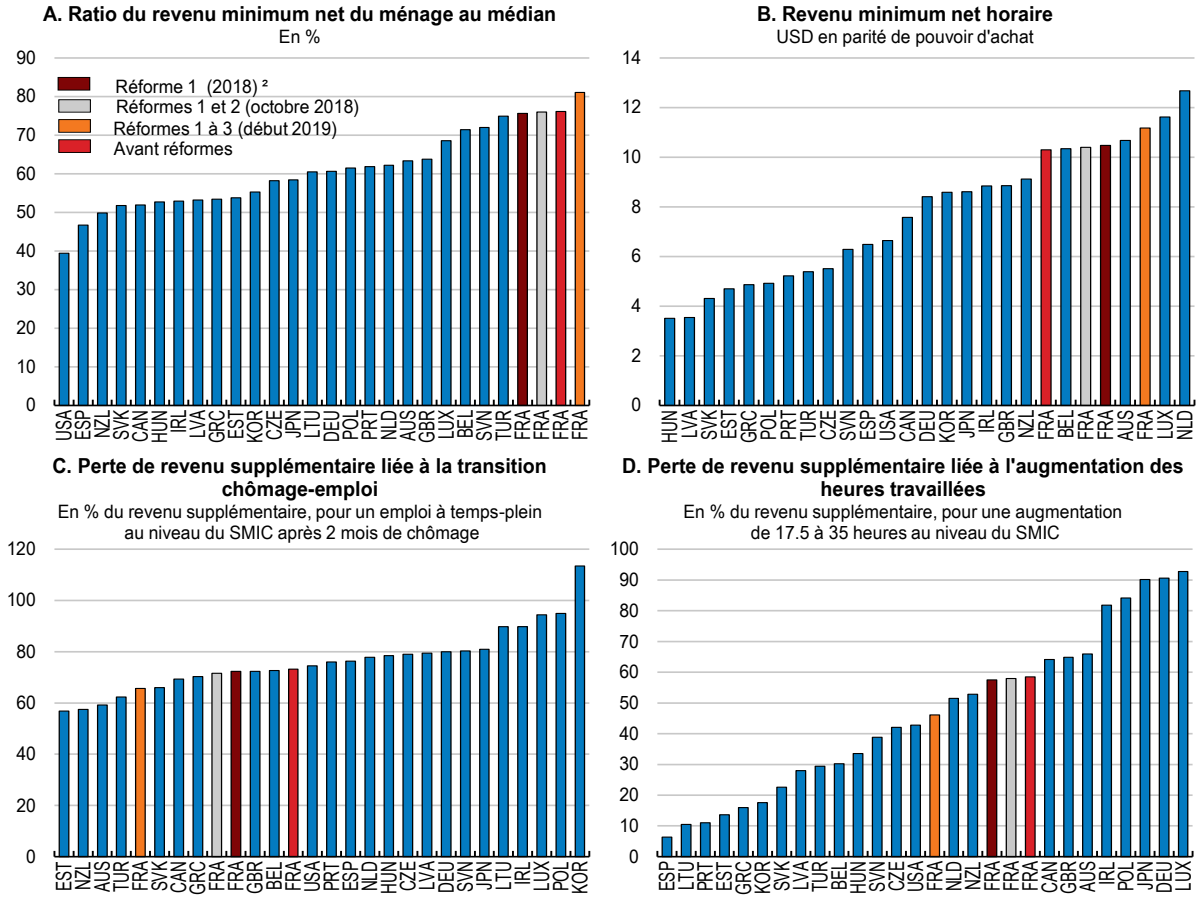
Source : Carcillo et al., (à paraître), Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – France.

Les réformes devraient aussi augmenter la participation au marché du travail via des effets comportementaux. Le gouvernement français a choisi d'utiliser la *Prime d'activité* comme instrument principal pour augmenter le revenu net. Celle-ci cible des groupes plus sensibles dans leurs réactions comportementales aux incitations financières, notamment en offrant une prime plus élevée aux parents monoparentaux à bas salaire (Immervoll et Scarpetta, 2012). En outre, le fait que la *Prime d'activité* soit fournie de manière permanente aux ménages éligibles plutôt que pour une durée limitée est susceptible d'entraîner une réponse plus forte de l'offre de travail (Van der Linden, 2016). Même si la conception assez complexe de la *Prime d'activité* peut réduire cette réponse (Chetty, Friedman et Saez, 2013), le taux de recours élevé (supérieur à 70% en 2016, bien au-dessus du taux de 32% de son prédécesseur, le *RSA activité*), soutenus par des outils de demande et de simulation en ligne, suggère que la demande de cette prestation est relativement simple (MSS, 2017).

Le choix de soutenir les travailleurs à faible productivité principalement par l'extension de la *Prime d'activité* devrait aussi contribuer à réduire la pauvreté. La *Prime d'activité* apparaît un instrument efficace de lutte contre la pauvreté, qui cible bien les ménages disposant de faibles actifs (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2017) (Schmitt et Sicsic, 2017). La réforme de la *Prime d'activité* qui rend éligibles 33% d'individus supplémentaires (CAF, 2018) est donc bienvenue. De plus, le salaire minimum empêchera les employeurs de profiter de ces nouveaux avantages en abaissant les salaires (OCDE, 2018c). Les réformes de la *Prime d'activité*, ainsi que la réforme réduisant les cotisations de sécurité sociale des employés, augmenteront donc sensiblement le revenu net sans augmenter le coût du travail, comme le préconise la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (OCDE, 2018c).

Graphique 1.25. Les effets simulés des réformes des taxes et prestations de 2018 et 2019

2018[1]



1. Les simulations font référence à un ménage composé d'un célibataire sans enfants ; elles intègrent le montant du CICE mais excluent l'augmentation du SMIC en 2019. 2017 pour le Canada.
2. Le scénario de Réforme 1 prend en compte les réformes (mises en oeuvre et annoncées entre 2018 et 2019) ciblants la réduction des cotisations de sécurité sociale des employés. Le scénario Réforme 2 concerne la première partie de la réforme de la Prime d'activité, achevée en octobre 2018 (augmentation de son montant forfaitaire mensuel de 20 €), tandis que le scénario Réforme 3 repose sur les nouvelles mesures entrées en vigueur le 1er janvier 2019 (prolongement de la bonification de la Prima d'activité afin d'augmenter le revenu net des ménages de 90 € au niveau du salaire minimum). Voir l'encadré 1.3 pour plus de détails sur les réformes.
Source : OCDE (2019), Calculs du Secrétariat à partir du modèle TaxBEN de l'OCDE ; Carcillo et al., (à paraître).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952461

Si les réformes ciblent les travailleurs au niveau du salaire minimum à temps plein, elles auront également un impact sur ceux travaillant à temps partiel et/ou avec un salaire horaire plus élevé (Carcillo et al., à paraître). Les ménages célibataires sans enfants dont les revenus atteignent environ 1.3 fois le salaire minimum à temps plein bénéficieront très substantiellement des extensions de la *Prime d'activité*. En raison des primes versées aux enfants, les effets seront encore plus prononcés pour les ménages avec des enfants. En outre, les personnes ayant des salaires plus élevés bénéficieront relativement plus de la réforme des réductions des cotisations de sécurité sociale employés. Cependant, du fait du nouveau barème qui maximise les revenus de la *Prime d'activité* autour d'un revenu mensuel de l'ordre du salaire minimum, les travailleurs à temps partiel touchant un salaire horaire médian ou moyen, peuvent voir leurs incitations à augmenter leur temps de travail diminuer substantiellement. Dans ce cas, par exemple, passer d'un mi-temps à temps plein pourrait impliquer une perte plus importante de compléments de revenus qu'auparavant pour certaines populations.

Réduire la dualité du marché du travail

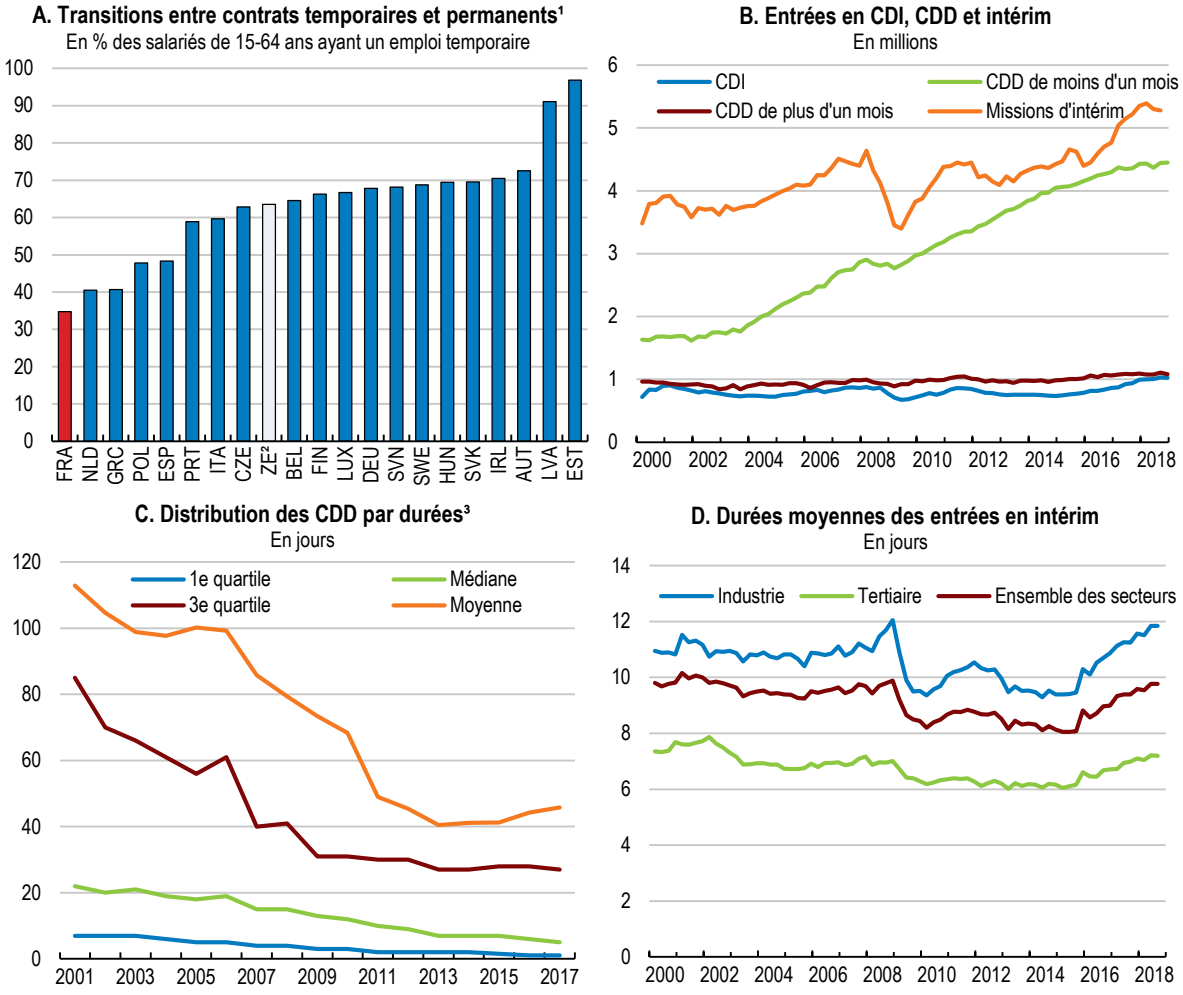
Améliorer rapidement l'inclusivité et le fonctionnement du marché du travail demandera aussi de soutenir les gains de productivité et la création d'emplois de qualité en améliorant l'appariement entre les offres et les demandes d'emploi et la mobilité des travailleurs les plus efficaces vers les entreprises les plus productives. En effet, les freins au bon appariement entre emplois vacants et demandeurs d'emplois apparaissent élevés en comparaison internationale (Murtin et Robin, 2018). À moyen terme, cela aurait des synergies positives avec le renforcement des compétences. Selon les estimations de l'OCDE, la productivité du travail française, bien qu'élevée, pourrait augmenter de 3% en niveau si les frictions sur le marché du travail et des produits et services diminuaient au niveau des meilleures pratiques des pays de l'OCDE (Adalet-Mcgowan et Andrews, 2015).

Le marché du travail français a fait porter les coûts d'ajustement sur une partie concentrée de la population active, notamment via les contrats temporaires. Leur part élevée ne se traduit pas par des chances accrues d'accéder à un emploi permanent (Graphiques 1.4 et 1.26, partie A). En fait, plus la part des contrats temporaires est élevée plus la transition vers un contrat permanent est longue (OCDE, 2018c) : en France, seulement un travailleur temporaire sur trois obtient un contrat permanent dans les trois ans, soit la moitié des taux observés en Allemagne ou en Suède. De plus, la rotation sur les contrats à durée déterminée (CDD), sur des durées de plus en plus courtes, a augmenté leur surreprésentation dans les embauches (parties B à D). Comme le souligne la nouvelle Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, cette barrière entre emplois stables et instables fait porter l'ajustement sur ces derniers en cas de chocs, limite l'intégration des jeunes et nuit à la résilience du marché du travail (OCDE, 2018c). En effet, les salariés en contrats temporaires sont confinés dans des tâches plus routinières (Kahn, 2018), en général moins bien rémunérés, leur statut est plus précaire et ils ont moins de chances de bénéficier d'une formation en cours d'emploi (OCDE, 2015c ; Berson, 2018). Cela se traduit par des difficultés d'accès au logement et au crédit qui compliquent encore leurs trajectoires professionnelles.

Plusieurs réformes récentes ont visé à rendre plus prévisibles les ruptures de contrats de travail et à limiter le recours aux contrats temporaires en jouant sur différents leviers et ont été évaluées à l'aune des indicateurs de la protection de l'emploi de l'OCDE (Encadré 1.5). Ces réformes de la protection de l'emploi et de la justice prudhommale sont allées dans le sens d'une meilleure sécurisation des procédures de licenciement pour les employés et employeurs. La réglementation des contrats à durée indéterminée a ainsi évolué vers plus de souplesse (Graphique 1.27, partie A). Celle des contrats à durée déterminée est, elle,

restée à un niveau élevé (partie B), hormis dans certains secteurs bénéficiant d'un régime dérogatoire qui ne sont pas pris en compte dans l'indicateur de protection de l'emploi (CDD d'usage, Encadré 1.6) et même si les ordonnances permettent maintenant aux branches de fixer la durée maximale et le nombre de renouvellement des CDD. La diminution des rigidités est encore plus forte en ce qui concerne les difficultés de licenciement pour les contrats à durée indéterminée (partie C), ce qui s'explique en grande partie par l'établissement d'un barème obligatoire pour les indemnités en cas de licenciement jugé abusif ainsi que par la clarification de la définition du vice de procédure.

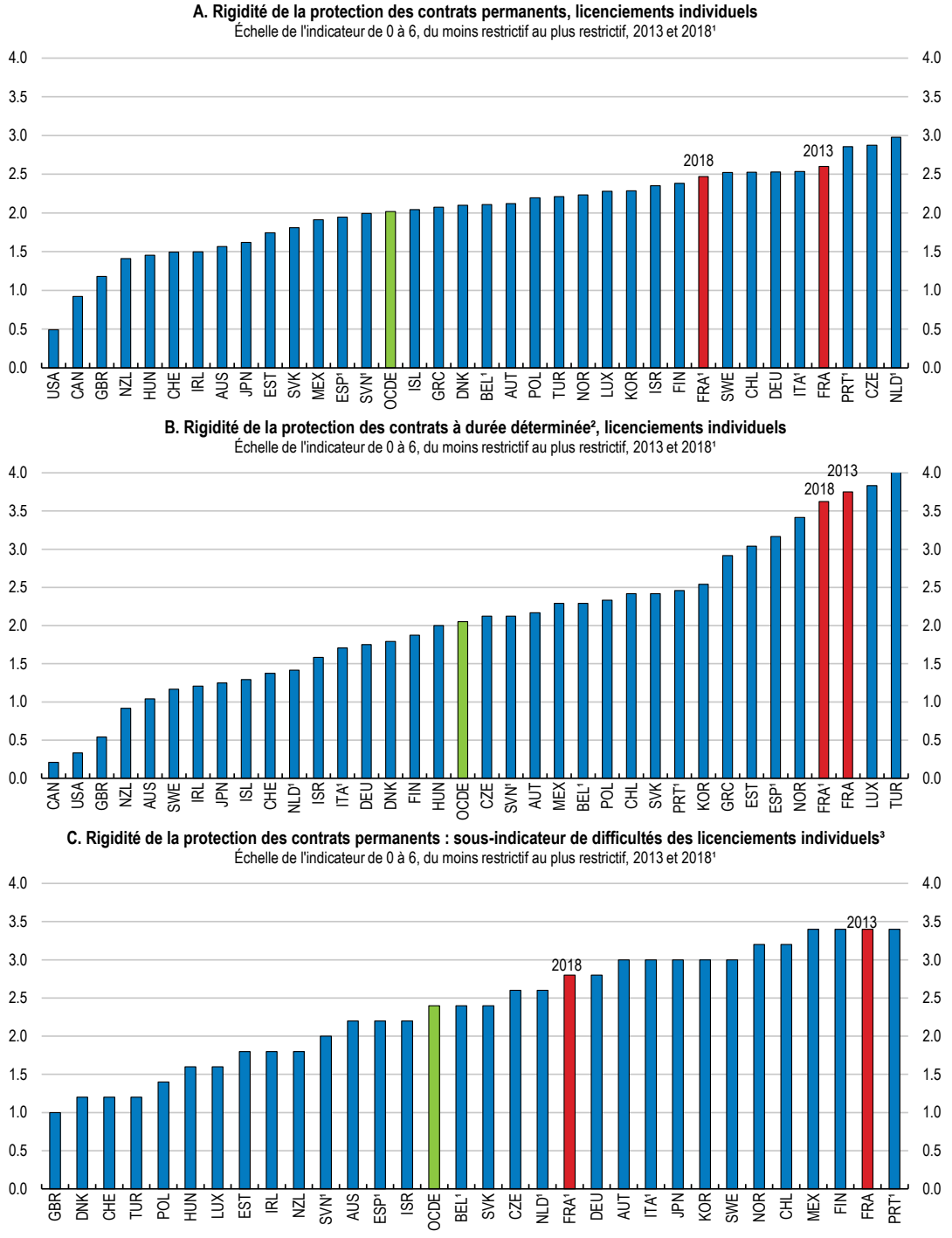
Graphique 1.26. Les contrats temporaires permettent peu l'accès à des emplois plus stables



1. Probabilité de transition sur trois ans d'un emploi temporaire à un emploi permanent, en pourcentage du total des salariés de 15 à 64 ans occupant un emploi temporaire ; moyenne 2004-15, sauf pour l'Allemagne (2007-15).
2. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE, hors la Lituanie (16 pays).
3. Établissements de 50 salariés ou plus du secteur privé (hors agriculture et hors intérim), France métropolitaine.
Source : OCDE (2019), Estimations de l'OCDE basées sur les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) et le German Socio-Economic Panel (SOEP) pour l'Allemagne *; Milin, K. (2018), « CDD, CDI* : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans », *DARES analyses*, No. 026 ; DARES (2019), *L'emploi intérimaire* ; ACOSS (2019), *Déclarations préalables à l'embauche*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952480

Graphique 1.27. Évolutions comparées des rigidités de la protection de l'emploi



1. Estimations prévisionnelles pour 2018.
2. L'indicateur ne prend pas en compte les contrats dérogatoires que sont les CDD d'usage.
3. Les difficultés considérées par le sous-indicateur comprennent : les inconvénients de procédure pour les employeurs engagés dans un processus de licenciement, les délais de préavis et indemnité de licenciement et la difficulté du licenciement, qui concerne les motifs admissibles de licenciement et les conséquences pour l'employeur si un licenciement est jugé injuste.

Source : OCDE (2018) *Indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi* (base de données); Estimations de Carcillo et al. (à paraître).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952499

L'incertitude autour des coûts juridiques des licenciements a diminué significativement. L'introduction de la rupture conventionnelle en 2008 s'est montrée très populaire en se substituant partiellement aux licenciements. De plus, les motivations du licenciement économique ont été précisées en 2016 dans le cadre de la loi « Travail » selon des critères objectifs, ce qui limite les contentieux et, lors de ceux-ci, encadre l'appréciation des juges. Grâce aux ordonnances prises pour le renforcement du dialogue social en septembre 2017, le périmètre d'appréciation du motif économique pour les licenciements a aussi été limité au niveau national, tandis que les notions de groupe et de secteur d'activité ont été précisées. En revanche, l'obligation de recherche d'un reclassement du salarié préalablement à son licenciement économique n'a pas été abrogée, même si elle est désormais restreinte au territoire national, et que la procédure pour présenter les emplois vacants a été simplifiée par les ordonnances.

La contestation des motifs de licenciement a été encadrée. La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi « Macron ») a, dès 2015, imposé que les contestations des procédures de licenciement devant les prudhommes soient motivées et accompagnées de dossiers complets. De plus, elle a renforcé la déontologie et la formation des conseillers prud'homaux. Un barème indicatif des indemnités en cas de licenciement jugé abusif a aussi été introduit en 2016 et est devenu obligatoire avec les Ordonnances de 2017, comme dans d'autres pays européens (Encadrés 1.5 et 1.6). Il s'applique en fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise et la taille de cette dernière (plus ou moins de 11 salariés). Dans le même temps, les indemnités légales de licenciements ont été augmentées de 25%. De plus, le délai maximum pour intenter un recours contre un licenciement a été rabaissé : il a été réduit de 5 à 2 ans en 2013 et à 1 an en 2017. Malgré cette baisse marquée, le délai maximal français reste parmi les plus élevés des pays de l'OCDE où ces délais sont le plus souvent inférieurs ou égaux à trois mois.

Cette sécurisation et meilleure prévisibilité du coût des fins de contrats à durée indéterminée devrait favoriser les embauches durables, l'emploi et la productivité. Les données récentes pour la France sont relativement encourageantes, même s'il est difficile d'isoler les effets de l'ordonnance de 2017 (France Stratégie, 2018) : l'incidence de l'emploi temporaire a décru depuis le début de 2018 et les recours aux prudhommes ont continué leur baisse (Graphique 1.28, parties A et C). De plus, l'entrée en vigueur du barème obligatoire prudhommal pourrait aussi limiter les incertitudes des décisions de justice en limitant les indemnités accordées à un niveau comparable au montant médian actuel, et pourrait avoir un impact positif significatif sur la performance des petites entreprises (partie B) (Cahuc, Carcillo et Patault, 2019). Des réformes similaires dans d'autres pays européens, comme l'Espagne, l'Italie ou le Portugal, ont eu des impacts positifs sur la création d'emplois stables (Commission Européenne, 2018 ; OCDE, 2017e). Selon les expériences passées des pays de l'OCDE, l'évolution de la protection de l'emploi permanent de la France entre 2013 et 2018 (Encadré 1.5) serait aussi associée à une hausse de la productivité de l'ordre de 0.3% à un horizon de 10 ans (Égert et Gal, 2017).

Encadré 1.5. Les réformes de la protection de l'emploi de 2016 et 2017

L'OCDE a procédé à une mise-à-jour intermédiaire des indicateurs OCDE de la rigidité de la protection de l'emploi pour la France ainsi que d'autres pays de l'OCDE qui ont mis en œuvre des réformes majeures dans ce domaine (Graphique 1.27 et Carcillo et al., à paraître). Celle-ci démontre que la réglementation des contrats à durée indéterminée a évolué vers plus de souplesse, due principalement

à l'introduction du barème ainsi qu'à la clarification de la définition du vice de procédure par les ordonnances, tandis que celle des contrats à durée déterminée, hormis dans certains secteurs bénéficiant d'un régime dérogatoire (CDD d'usage, Encadré 1.7), est restée à un niveau élevé malgré un assouplissement léger.

Dans le cas de la France, deux réformes majeures ont visé à limiter le recours aux contrats temporaires en augmentant les incitations à recruter en contrat à durée indéterminée : la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels de 2016 (« loi Travail ») et l'ordonnance de septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail. En effet, ces initiatives ont permis de préciser les conditions de licenciements de salariés titulaires des contrats à durée indéterminée pour des motifs économiques et ont visé à assurer la prévisibilité des indemnités salariales dans le cas d'un licenciement sans cause réelle et sérieuse comme le préconise la nouvelle Stratégie pour l'emploi de l'OCDE (OECD, 2018).

Clarification de la définition de cause réelle et sérieuse et de la définition du vice de procédure. La loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels de 2016 (dite « loi El Khomri ») apporte une définition plus claire du licenciement économique en terme d'une réduction substantielle d'au moins un des indicateurs mentionnés dans la loi. L'ordonnance a, elle, limité le périmètre d'appréciation de la situation économique qui justifie une cause réelle et sérieuse de licenciement aux entreprises du même groupe opérant sur le seul territoire national (en excluant donc, les entreprises étrangères du même groupe). L'ordonnance a aussi clarifié que la présence d'un vice de forme dans la procédure ne prive pas, à elle seule, le licenciement de cause réelle et sérieuse. Dans ce cas, s'il n'y a pas d'autres raisons pour considérer le licenciement comme étant sans cause réelle et sérieuse, le vice de procédure entraine une indemnisation qui ne peut pas excéder un mois de salaire.

Augmentation des indemnités légales de licenciement. L'ordonnance a réduit de 12 à 8 mois l'ancienneté minimale requise pour avoir droit aux indemnités légales de licenciement. Elle a aussi augmenté de 25% les indemnités légales de licenciements. Celles-ci sont passées de 1/5 à 1/4 du salaire mensuel par année d'ancienneté.

Établissement d'un barème pour les indemnités licenciement sans cause réelle et sérieuse. Un barème indicatif des indemnités en cas de licenciement injustifié sans cause réelle et sérieuse a été introduit en 2016 et rendu obligatoire en 2017. Le plafond est d'environ un mois de salaire par année d'ancienneté jusqu'à 10 années d'ancienneté et augmente plus lentement par la suite jusqu'à 30 années d'ancienneté. Le plancher est réduit avec la taille d'entreprise et augmente avec l'ancienneté du salarié jusqu'à un maximum de 3 mois de salaire. Le barème n'est pas applicable aux cas de discrimination ou de harcèlement. Toutefois, la portée effective de ce barème doit encore être confirmée par la jurisprudence. En effet, quelques tribunaux de première instance ont déclaré que la diminution de la marge de manœuvre pour les juges en cas de licenciement abusif était en contradiction avec l'article 10 de la Convention No. 158 de l'OIT et l'article 24 de la Charte sociale européenne, même si certains pays ayant signé ces textes ont déjà instauré des barèmes (l'Espagne, le Portugal et la Finlande, par exemple voir Encadré 1.6).

Réduction des délais de contestation du licenciement. Le délai de contestation du licenciement auprès des conseils des prudhommes a été réduit de 24 mois en moyenne en 2013 à 12 mois pour tout licenciement.

Introduction de la rupture conventionnelle collective. Un accord collectif peut prévoir une rupture conventionnelle collective conduisant à une rupture du contrat de travail d'un commun accord entre l'employeur et le salarié. Cet accord collectif, qui doit faire l'objet d'une validation par les directions régionales du travail, détermine notamment le nombre maximal de départs envisagés, les conditions que doivent remplir les salariés pour en bénéficier, les modalités de calcul des indemnités de rupture ainsi que les mesures visant à faciliter l'accompagnement et le reclassement des salariés.

Source : La loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels du 8 août 2016 (loi n° 2016-1088) et l'ordonnance relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail du 22 septembre 2017 (ordonnance n° 2017-1387).

Par ailleurs, une forme de taxation des contrats courts avait été introduite entre 2013 et 2017 et finançait une prime à l'embauche des jeunes en contrats permanents. Les contributions patronales à l'assurance chômage étaient majorées de trois points de pourcentage (de 4 à 7%) pour les CDD courts de moins d'un mois et de 1.5 point de pourcentage pour ceux de moins de trois mois. Cependant, de nombreuses dérogations avaient été permises. La contribution des CDD d'usage, peu réglementés et qui constituent l'essentiel de la hausse récente des CDD courts (Encadré 1.7), n'avait augmenté que de 0.5 point de pourcentage, tandis que l'intérim et les contrats saisonniers avaient été exclus. Les évaluations disponibles montrent un impact limité ou même contreproductif de ces mesures partielles de modulation des cotisations sur la rotation de la main d'œuvre (Berson et Ferrari, 2017 ; Cahuc et al., 2016), ce qui peut refléter le manque de ciblage et la faiblesse des modulations de cotisation de ce dispostif (Coquet et Heyer, 2019).

Encadré 1.6. Limites légales pour l'indemnisation pour licenciement sans cause réelle et sérieuse dans d'autres pays

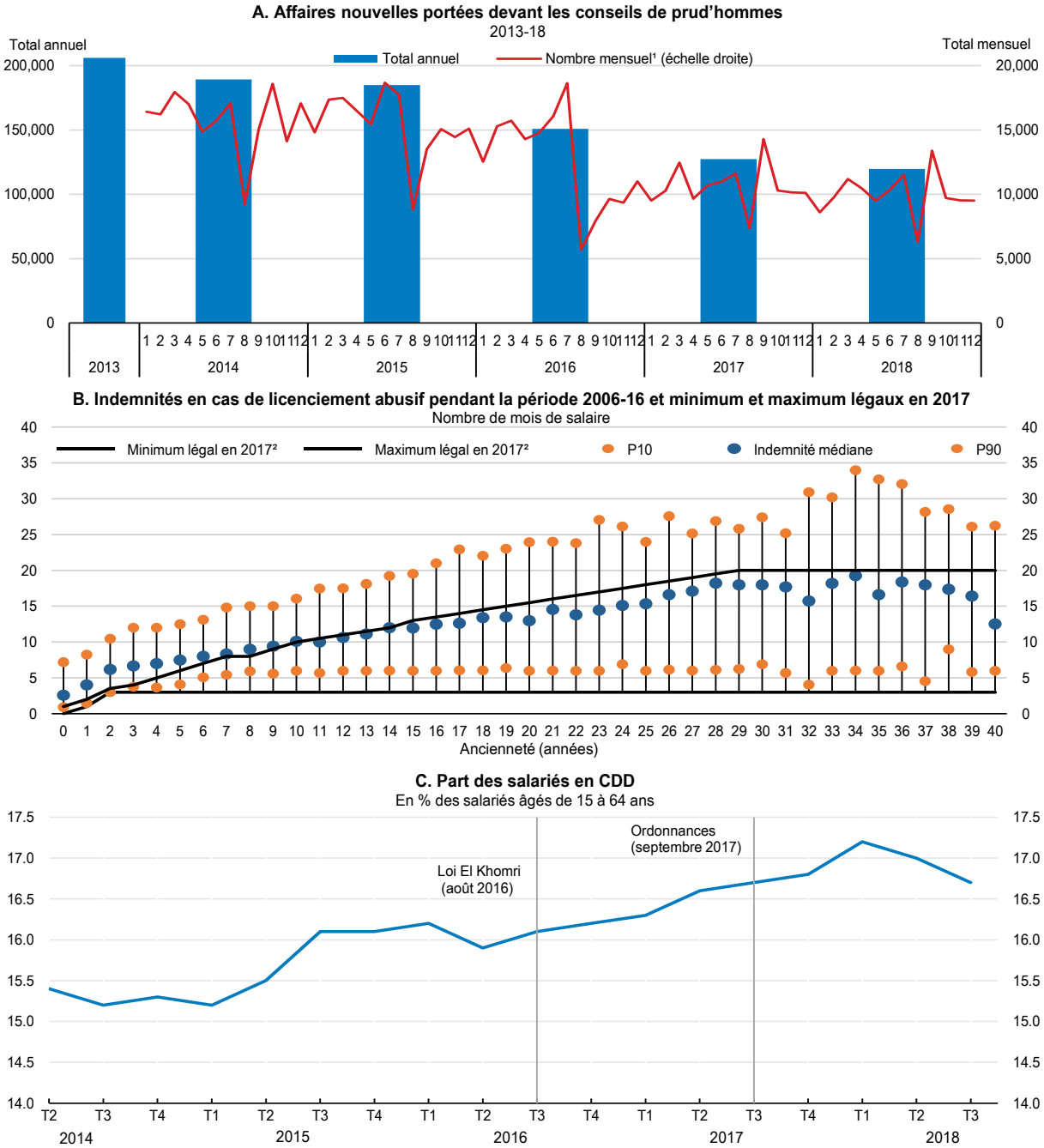
De nombreux pays de l'OCDE ont imposé des limites légales pour l'indemnisation en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse (à l'exclusion des cas de discrimination ou de harcèlement). Comme la France, l'Espagne, la Finlande, le Portugal, et la Suède ont également ratifié la Convention No. 158 de l'OIT et la Charte sociale européenne. En Suède, par exemple, les employés ont le droit de reclassement et une indemnité supplémentaire sans maximum légal qui n'est pas souvent versée. Au lieu du reclassement, l'employeur peut verser une indemnité de 16 mois de salaire aux employés de moins de 5 ans d'ancienneté, de 24 mois de 5 à 10 ans d'ancienneté et de 32 mois à plus de 10 ans d'ancienneté. En Finlande, l'indemnité se situe entre 3 et 24 mois de salaire, en fonction, notamment de l'ancienneté, l'âge de l'employé, la durée du chômage ou de la perte de revenu. Cependant, le Comité européen des droits sociaux a condamné la Finlande pour violation de la Charte sociale européenne.

D'autres pays de l'OCDE ont aussi mis en place des limites légales et ont ratifié la Charte sociale européenne, mais pas la Convention No. 158 de l'OIT. L'Italie, avec la loi « Emploi » de 2014, a introduit un barème fixe en fonction de l'ancienneté, supprimant la marge de manœuvre des juges dans la détermination du niveau de l'indemnité. Cependant, la Cour constitutionnelle italienne a annulé cette réglementation en 2018. La Belgique a, elle aussi, mis en place une limite comprise entre 3 et 17 semaines de salaire, sans lien juridique avec l'ancienneté.

Enfin, certains pays ont ratifié la Charte sociale européenne, mais pas la Convention No. 158 de l'OIT, et utilisent un barème indicatif. Par exemple, en Allemagne, le barème indicatif dépend de l'ancienneté avec un maximum de 12 mois de salaire, ou 15 mois si le travailleur a plus de 50 ans et plus de 15 ans d'ancienneté et 18 mois s'il a plus de 55 ans et plus de 20 ans d'ancienneté.

Source : Cahuc, P., S. Carcillo et B. Patault (2019), « The Uncertainty of Severance Payments and Firms' Survival », mimeo.

Graphique 1.28. Les mobilités des jeunes et l'impact des restrictions sur le marché immobilier



1. Part des 20 à 34 ans qui a déménagé ou serait disposé à déménager pour un travail à l'intérieur de son pays.
2. L'effet de l'alignement sur les meilleures pratiques de l'OCDE est estimé à partir de données internationales en coupe. Les coûts de transaction pris en compte incluent la taxation des transferts de propriété, les frais administratifs d'enregistrement, la rémunération des notaires et autres professions légales, ainsi que la rémunération des agents immobiliers pour une transaction type. L'année de référence est 2009.

Source : Eurostat (2018), « Résultats des Enquêtes sur le marché du travail », *base de données Eurostat* ; Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015), « Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 1209, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952518

Trois sujets de réformes pourraient limiter les coûts d'ajustements pour les employés et les entreprises et améliorer la qualité de l'emploi, dans la mesure où des contrats plus stables se substitueraient à une partie des contrats courts subis. Premièrement, revoir les réglementations sectorielles, notamment les règles des CDD d'usage pourrait limiter les comportements abusifs (Encadré 1.6). D'une part, il faut s'assurer que des réglementations n'entravent pas inutilement le développement des contrats permanents (Marie et Jaouen, 2016). Par exemple, des initiatives comme le CDI intérimaire pour les agences de travail temporaire sont intéressantes. De même, dans le secteur médico-social l'embauche en contrat permanents pour des activités de remplacement est limitée et pourrait être favorisée par des recrutements en CDI pour compenser les absences multiples. La consultation des partenaires sociaux jusqu'à fin 2018 doit contribuer à identifier d'autres pratiques. D'autre part, une durée « totale » ou un nombre de renouvellement maximum des CDD d'usage successifs, éventuellement sectorielle, pourraient être prévues, comme pour les CDD de droit commun où la durée totale est limitée « sur un même poste ou un poste équivalent ». Une première étape pourrait être de limiter la durée cumulée de tous les CDD, y compris les CDD d'usage, quel que soit le poste occupé chez l'employeur, comme en Italie par exemple.

Deuxièmement, diminuer davantage l'incertitude des procédures prudhommales serait positif. Le nombre de saisines aux prud'hommes a baissé de 38% entre 2013 et 2017, mais le délai moyen de traitement des dossiers a augmenté de 15,8 à 17,3 mois en 2017. Cela traduit des effets de sélection des cas les plus conflictuels, un faible recours aux procédures raccourcies de conciliation et le manque de moyens de la justice, les juges départiteurs n'étant pas assez nombreux pour traiter l'ensemble des dossiers et les moyens informatiques faibles. De plus, les décisions des conseils prud'homaux font l'objet d'un appel dans plus de deux tiers des cas en 2015 (Rostand, 2017). Parmi les pays de l'OCDE, seuls la France et le Mexique s'appuient uniquement sur des juges non-professionnels dans la phase initiale de la justice du droit du travail. En complément des formations obligatoires pour les nouveaux conseillers prud'hommes depuis 2018, l'accompagnement des conseillers par des magistrats professionnels sous forme d'échevinage pourrait permettre d'améliorer la qualité des jugements rendus. Dans un premier temps, il pourrait être expérimenté dans les juridictions les plus engorgées. La conciliation initiale pourrait aussi être renforcée si les parties qui ne se présentent pas en personne étaient sanctionnées, comme c'est le cas au Royaume-Uni, par exemple en imposant une pénalité financière (Yazidi et Darmaillacq, 2014).

Troisièmement, réviser les règles de l'assurance chômage pourrait permettre d'éviter certains comportements d'optimisation de la part des employeurs et employés. Réviser les règles de cumul des allocations chômage avec l'emploi et les modalités de rechargement des droits au chômage, qui avaient été assouplies en 2014, pourrait réduire les incitations pour les employeurs et employés à avoir excessivement recours aux contrats courts. En effet, les règles actuelles permettent le cumul permanent de l'indemnisation de l'assurance chômage et de revenus du travail, tout en continuant à créer de nouveaux droits à l'assurance chômage au titre de l'emploi en cours. Même si la prolongation sur longue durée de ce travail intermittent (« permittence ») est en grande partie subie par les travailleurs, ce dispositif incite à l'emploi de courte durée, par rapport à des contrats longs à temps partiels, et peut encourager à cumuler de façon prolongée faibles revenus d'activité et indemnisation (Gonthier et Vinceneux, 2017). Limiter dans le temps la possibilité de cumul pourrait conserver des incitations bénéfiques à la reprise d'emploi tout en limitant les possibles récurrences de contrats courts (Cahuc et Prost, 2015).

D'autre part, comme souligné dans la nouvelle stratégie pour l'emploi de l'OCDE (OECD, 2018c), intégrer une incitation à des contrats de plus longue durée en faisant varier les cotisations d'assurance « employeur » en fonction de la durée des emplois inciterait à internaliser les coûts des contrats courts en termes de productivité et formation, mais aussi de dépenses pour l'assurance chômage. Cette modulation pourrait prendre la forme de cotisations dégressive avec l'ancienneté pour certains contrats ou d'un bonus-malus qui ciblerait les utilisateurs de contrats courts en prenant en référence leurs taux de séparation. Cependant, ces deux mesures pourraient créer des effets d'éviction de certains travailleurs.

Encadré 1.7. Les contrats à durée déterminée d'usage et l'intérim

Les contrats à durée déterminée d'usage (CDD d'usage) concernent un nombre limité de secteurs d'activité, majoritairement tertiaires. Ces secteurs correspondent à ceux qui avaient une pratique ancienne et fréquente de ne pas recourir au contrat à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée. Les contrats d'usage peuvent être reconduit sans limitation et ne comporte pas nécessairement de date de fin du contrat. Il n'y a pas de délai de carence entre la signature de deux CDD d'usage, ni d'indemnité de fin de contrat.

Au niveau de l'économie, ces contrats représentaient 5% des emplois salariés (en équivalent temps plein) et 20% des embauches en 2014 et, dans le tertiaire, ces parts passaient à 7% et près de 40% (Marie et Jaouen, 2016). Entre 2000 et 2010, les secteurs concernés par le CDD d'usage ont contribué pour deux tiers à la hausse des embauches en CDD de moins d'un mois (ACOSS, 2011). Les entrées en contrats à durée déterminée dominaient les embauches dans le secteur tertiaire en 2017 (Tableau 1.2).

Tableau 1.2. Taux d'entrées en CDD et en intérim pour 100 salariés, 2017

	CDD	Intérim	Ensemble 1	Part de l'intérim (%)
Industrie	9	214	223	96
Construction	5	180	186	97
Tertiaire	109	78	187	42
Ensemble	**77**	**120**	**197**	**61**

1. CDD et Intérim. Champ des établissements de plus de 50 salariés du secteur privé (hors agriculture).
Source : Milin, K. (2018), « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans », *DARES analyses*, No. 026.

Les secteurs de l'industrie et de la construction recourent davantage aux contrats temporaires via l'intérim. Ces contrats ne peuvent être conclus que pour l'exécution d'une tâche précise et temporaire, dénommée mission. Les intérimaires sont salariés des entreprises de travail temporaire et mis à disposition d'entreprises utilisatrices pour une durée limitée. L'emploi intérimaire représentait 3.0% de l'emploi privé total en 2017, mais la majorité des embauches. La durée moyenne des missions s'élevait à 10 jours au second trimestre 2018, soit une durée inférieure à la médiane des CDD (Graphique 1.24).

Source : Marie, E et V. Jaouen (2016), « Évaluation du contrat à durée déterminée dit d'usage (CDDU) », *Rapport de l'IGAS - Inspection générale des affaires sociales* ; ACOSS (2011) : « Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois », *ACOSS-Stat*, n° 143.

Renforcer la négociation collective

Selon l'OCDE, le système français de négociation collective était caractérisé comme plutôt centralisé et non coordonné, similaire aux pays tels que l'Islande, l'Italie, le Portugal et la Slovénie (OCDE, 2017b). Actuellement, les conventions sectorielles jouent un rôle important et la coordination active des salaires entre les branches et entreprises à des fins macroéconomiques est pratiquement inexistante. Le système français se caractérise en outre par quelques spécificités. L'espace juridique pour la négociation collective est contraint par le salaire minimum au niveau national et les salaires minima aux niveaux des branches d'activité (Gautier, Roux et Suarez-Castillo, 2018). De plus, au niveau des

branches, la procédure d'extension permet au gouvernement d'étendre les accords sectoriels conclus aux entreprises qui n'ont pas participé aux négociations, ce qui se traduit par un taux de couverture des accords élevés (Graphique 1.29). Ceci a eu un rôle de régulation économique et sociale. Cependant, alors que les entreprises plus jeunes et plus petites participent moins aux négociations collectives (Langevin, 2018), ces extensions pourraient agir comme une barrière à l'entrée et une entrave à la concurrence. Enfin, le taux de syndicalisation est très bas (Graphique 1.29).

La réforme de 2016 et les ordonnances prises pour le renforcement du dialogue social en 2017 ont repensé l'articulation entre accords de branches et d'entreprises. Les accords d'entreprise priment désormais dans la plupart des domaines de négociation (Encadré 1.8), ce qui permet une adaptation aux besoins des entreprises. Le principe de primauté de ces accords est une avancée certaine pour permettre une meilleure réactivité des entreprises au contexte économique. Par ailleurs, les ordonnances ont aussi réaffirmé le rôle de régulation économique et social des branches professionnelles. Celles-ci gardent des domaines où elles ont un rôle exclusif de négociation et un rôle supplétif pour les domaines où priment les accords d'entreprises.

De plus, les réformes de 2017 ont donné un rôle plus important à la négociation collective en entreprise, puisque les accords de branches ne sont plus systématiquement étendus s'ils nuisent à l'efficacité économique et sociale, conformément aux recommandations de l'OCDE (OCDE, 2018c ; OCDE, 2017a). Un groupe d'experts peut être chargé par le ministre du travail d'analyser l'opportunité d'étendre les accords de branches. Cela pourrait augmenter la flexibilité des entreprises et des salaires et faciliterait leur adaptation à la conjoncture et aux gains de productivité, ce qui serait favorable à l'emploi (Murtin, de Serres et Hijzen, 2014 ; Fougère, Gautier et Roux, 2018). Le développement des relations sociales au niveau des entreprises permettrait aussi de négocier plus facilement des changements d'organisation, ce qui renforcerait les gains de productivité et la qualité des emplois.

Des mesures complémentaires importantes ont été prises pour réduire le nombre de branches professionnelles. Alors que l'on comptait 687 branches professionnelles en 2015, nombre d'entre elles étaient petites et ne regroupaient pas suffisamment d'entreprises pour assurer des négociations efficaces ou même inactives (sans accord signé au cours des dix dernières années). La réduction prévue du nombre de branches à 200 fin 2019 est soutenue par de nouveaux pouvoirs donnés au Gouvernement pour encourager ou imposer des regroupements. Cette réduction contribuerait à augmenter la qualité des négociations et l'implication des branches dans la formation professionnelle et l'apprentissage qui nécessite une taille critique. Cela placerait la France dans une situation comparable à celle de l'Allemagne et des Pays-Bas. Depuis 2016, 289 branches ont été restructurées, par suppression pour les branches inactives ou par regroupements. Les travaux en cours visent au regroupement, soit par arrêté ministériel, soit par accord des partenaires sociaux, des branches de moins de 5 000 salariés.

Une façon de mieux s'appuyer sur des branches plus grandes serait de leur permettre de s'écarter des dispositions légales en matière de protection de l'emploi. Cela est possible dans certains pays de l'OCDE, tels que l'Autriche, l'Allemagne et la Suède (OECD, 2018b). Ces dérogations conventionnelles à la loi dans le cas de la protection de l'emploi encouragent les négociations sur la manière dont les coûts et les avantages de la flexibilité sont répartis. Cependant, un inconvénient potentiel de ces dérogations est qu'elles rendent le système moins transparent et moins prévisible et, par conséquent, pourraient accroître l'incertitude quant aux coûts de licenciement.

En Suède, les conventions collectives sectorielles peuvent déroger au droit statutaire en établissant des niveaux de protection de l'emploi inférieurs à ceux prévus par la loi. Ces conventions de transition sont mises en œuvre par le biais des Conseils de Sécurité de l'Emploi, financés par les contributions des employeurs couverts. Les Conseils de sécurité de l'emploi complètent les services publics de l'emploi en intervenant tôt pendant la période de notification et en ciblant les travailleurs ayant une expérience de travail récente (OCDE, 2018c). A priori, la France pourrait s'inspirer d'un tel système (Carcillo et al., à paraître), cela demanderait des possibilités étendues pour que les conventions sectorielles puissent déroger au droit statutaire dans le domaine de la protection de l'emploi. Cela pourrait être subordonné à la présence d'une convention collective de transition et être limité à des aspects spécifiques de la protection de l'emploi.

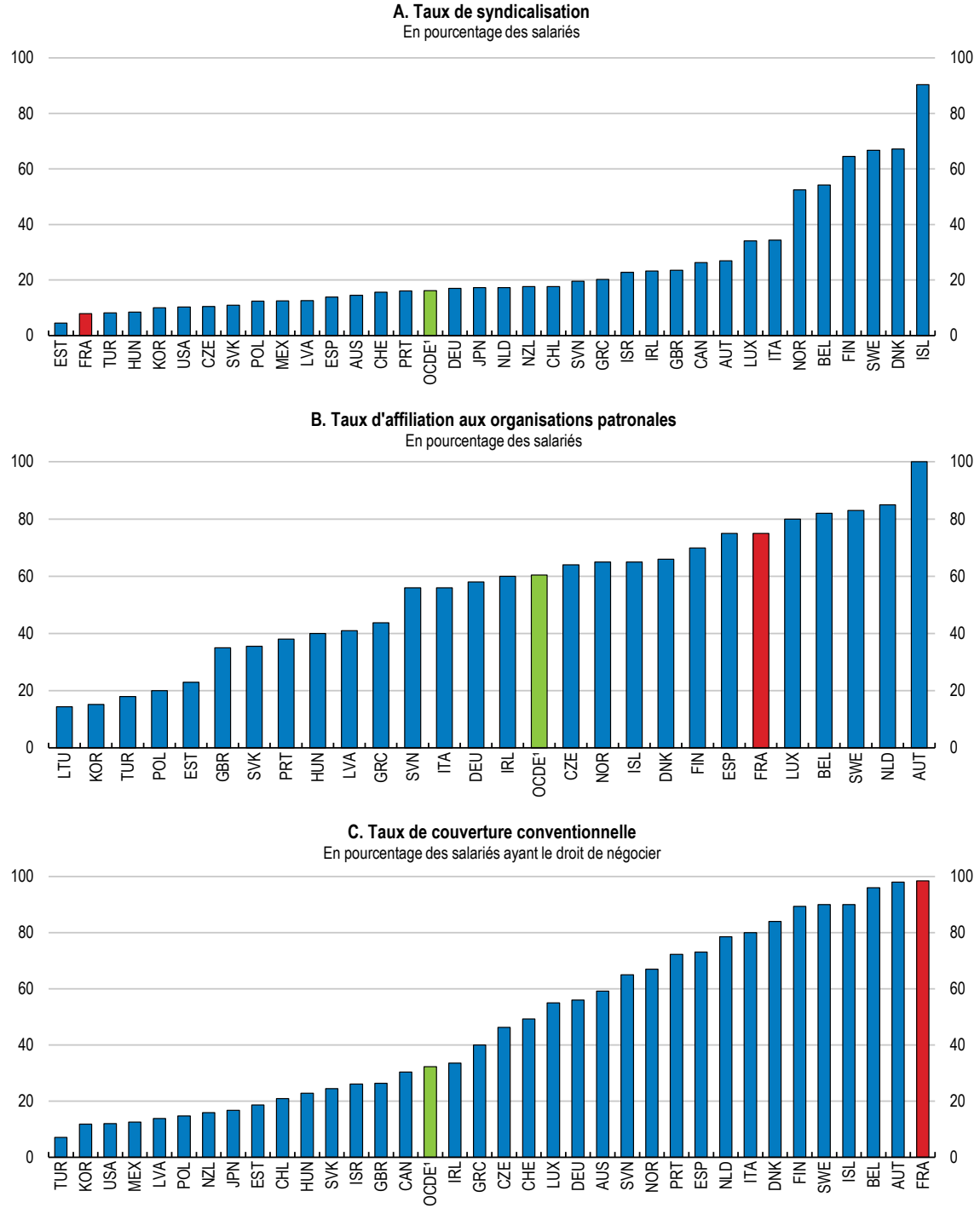
La réduction du nombre de branches en France pourrait en outre permettre davantage de flexibilité au niveau de l'entreprise. Dans le cadre d'accords sectoriels, cet objectif pourrait être atteint par le biais d'un processus de « décentralisation organisée » sous la forme d'options de sortie - « opt-outs » - contrôlées, comme en Allemagne ou par le recours à des accords-cadres laissant une marge de manœuvre pour une adaptation ultérieure au niveau de l'entreprise, comme au Pays-Bas (OCDE, 2018c), les deux des pays qui comptent un nombre de branches relativement faible. Les ordonnances prises pour le renforcement du dialogue social en 2017 qui imposent des considérations spécifiques aux petites entreprises dans les nouvelles conventions de branches ouvrent des possibilités dans ce sens, par exemple en ce qui concerne les minima salariaux et les domaines de négociations où les accords de branches priment sur les accords d'entreprise (Encadré 1.8).

Les ordonnances de 2017 devraient aussi permettre davantage de flexibilité au niveau des entreprises. La primauté de l'accord d'entreprise en matière d'attribution et de niveau de primes ainsi que sur les heures travaillées et les possibilités accrues pour la négociation collective dans les petites entreprises sans délégué sont des avancées importantes. En effet, les ordonnances de 2017 ont introduit de nouvelles modalités de négociation dérogatoire permettant à toutes entreprises, y compris celles de moins de 11 salariés, de conclure des accords collectifs.

De plus, les ordonnances de 2017 ont sécurisé les accords d'entreprises dont l'objet est de permettre aux entreprises de répondre soit aux nécessités liées à leur fonctionnement soit de préserver ou de développer l'emploi. Désormais, le refus par certains salariés de la primauté des clauses de l'accord sur celles contenues dans leurs contrats de travail est une cause réelle et sérieuse de licenciement. Enfin, les effets de seuil associés au franchissement de certains effectifs de salariés qui avaient des effets potentiellement négatifs sur la croissance des entreprises (Garicano, Lelarge et Van Reenen, 2016) ont été lissés par le projet de loi « PACTE », avec l'instauration d'un moratoire de cinq ans, ce qui devrait permettre un dialogue social sur la durée.

Ces mesures demanderont d'adapter les pratiques du dialogue social en France. Les ordonnances de 2017 ont créé des observatoires départementaux d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation. Cependant, moins de 10 % des entreprises de 10 à 49 salariés avaient négocié un accord en 2016 et beaucoup manquent de représentants du personnel (Romans, 2018 ; Daniel, 2017). Une barrière à l'établissement d'une représentation du personnel est son coût direct pour les entreprises, notamment sous la forme d'heures de délégation, de moyens matériels ou de présence d'un local syndical.

Graphique 1.29. Représentations syndicales et patronales et couverture conventionnelle



Note : 1. Moyenne pondérée par le nombre de salariés dans les pays représentés.
Source : OCDE (2018), *Statistiques de l'OCDE sur la syndicalisation et la négociation collective* (base de données), http://www.OCDE.org/employment/collective-bargaining.htm..

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952537

L'allocation des heures de délégation est ainsi une fonction complexe des heures travaillées et de la taille des entreprises qui présentent un maximum de 2% des heures travaillées autour d'une taille de 80 salariés (Cheuvreux, 2016). Leur financement pourrait être externalisé sous la forme d'une cotisation sociale (Breda, 2016) ou rendu plus modulable par les négociations collectives de branches (Cette, 2018). Renforcer la représentativité des syndicats serait souhaitable (Graphique 1.29). Cela impliquerait notamment de lier plus fortement le financement des syndicats à leurs adhérents, même si la représentativité et le financement des organisations syndicales reposent actuellement sur les résultats des suffrages exprimés au niveau national et interprofessionnel.

À moyen terme, développer la négociation collective au niveau des entreprises demandera aussi de laisser plus de champs aux partenaires sociaux. Ce qui permettrait d'instaurer un dialogue social plus large et potentiellement de meilleure qualité (Aghion, Algan et Cahuc, 2011). Le projet de loi « PACTE » en cours d'adoption favorise l'intéressement des salariés des petites et moyennes entreprises et développe de façon bienvenue des accords types par branches d'activité. Cela devrait élargir à terme le champ des négociations au-delà des salaires de base. Les ordonnances ont aussi renforcé les domaines dans lesquels la branche peut intervenir, notamment en permettant aux partenaires sociaux d'appliquer par accords de branche des stipulations qui diffèrent des dispositions supplétives fixées par la loi en ce qui concerne le recours aux contrats temporaires (par exemple le nombre maximal de contrats successifs, leur durée cumulée maximale). Pourtant, au cours de la première année des ordonnances, les partenaires sociaux n'ont que peu utilisé cette possibilité (France Stratégie, 2018), même si plusieurs branches ont commencé à se saisir de cette nouvelle possibilité. Revoir l'indexation du salaire minimum national, par exemple en le désindexant du salaire moyen des ouvriers et en maintenant son indexation sur l'inflation (Groupe d'experts sur le SMIC, 2017), laisserait aussi davantage de place à la négociation collective aux niveaux des branches et des entreprises pour renégocier les grilles salariales. Cela permettrait une meilleure adéquation des salaires à la productivité et donnerait plus de souplesse aux entreprises pour s'adapter en cas de chocs.

Encadré 1.8. Les réformes de la négociation collective de 2016 et 2017

La loi « Travail » de 2016 a confirmé la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche dans les domaines liés au temps de travail : le taux de majoration des heures supplémentaires, la mise en place des astreintes, le dépassement de la durée maximale quotidienne de travail, la rémunération des temps de restauration et de pause. Elle a également introduit un objectif de fusion des branches professionnelles.

Les ordonnances de 2017 ont généralisé le principe de primauté de l'accord d'entreprise tout en laissant aux branches la possibilité de conserver leurs prérogatives notamment sur treize sujets principaux, dont les salaires minimaux hiérarchiques et les durées du travail. Les branches gardent la possibilité de verrouiller le dialogue social à leur niveau en introduisant des clauses sur certains autres sujets. La primauté des accords d'entreprise est la règle sur les sujets restants.

Les accords concernant l'emploi ont aussi été unifiés en 2017 sous la terminologie « d'accords de performance collective » et portent sur l'aménagement de la durée de travail et ses modalités d'organisation et de répartition, la rémunération et les conditions de mobilité professionnelle. Les accords d'entreprise sur les primes et les heures travaillées priment désormais sur les accords de

branche professionnelle, ce qui devrait permettre une meilleure adaptation des entreprises à la conjoncture.

Les ordonnances ont également modifié les procédures d'extension des accords de branche afin de protéger les PME et préserver la concurrence dans trois domaines :

- les accords ne peuvent plus être étendus s'ils ne comportent pas des dispositions spécifiques pour les entreprises de moins de cinquante salariés ou la justification de leur absence ;
- l'extension peut être refusée en cas d'atteinte à la libre concurrence dans la branche ;
- les organisations professionnelles et les organisations syndicales de salariés ainsi que le ministre peuvent désormais saisir un groupe d'experts chargé d'estimer les effets économiques et sociaux de l'extension d'un accord collectif.

Source : Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels du 8 août 2016 ; Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales.

Accompagner et faciliter les mobilités

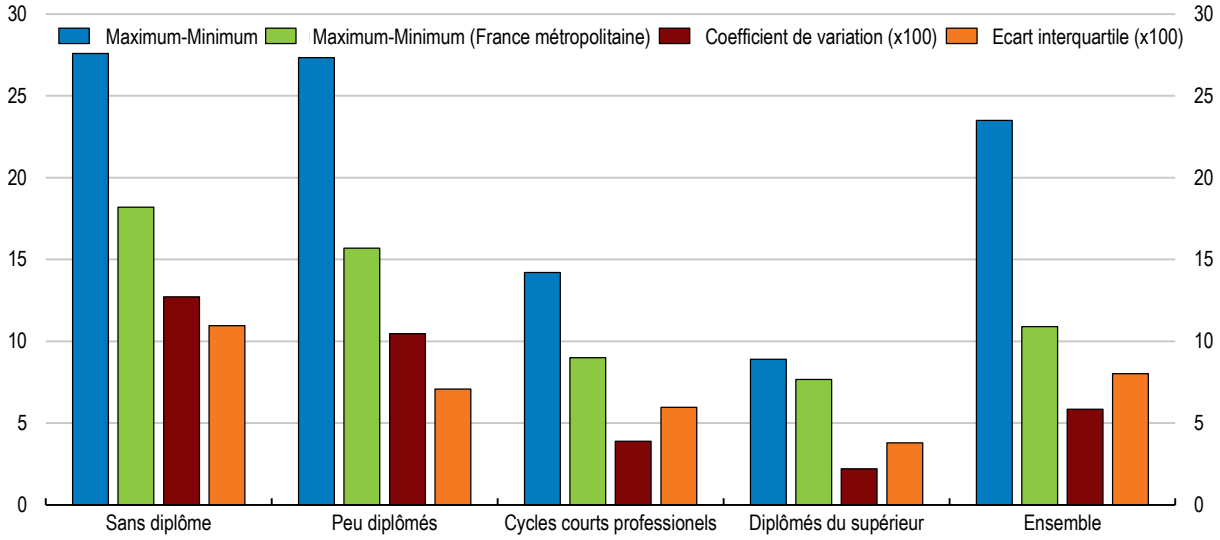
Renforcer la productivité et l'accès à l'emploi demandera d'améliorer l'information sur les emplois vacants et les candidats potentiels mais aussi de faciliter la mobilité géographique. Les taux d'emploi sont très hétérogènes d'une région à l'autre, notamment pour les peu diplômés (Graphique 1.30) et les jeunes (Eyméoud et Wasmer, 2016). Développer une information de qualité sur les vacances et les candidats auraient des effets baissiers sur le chômage et serait relativement peu coûteux (Algan et al., 2018 ; Skandalis, 2018). Cela passe par un accompagnement et une assistance renforcée des publics les plus en difficultés (voir ci-dessus), mais aussi l'adaptation des modes de recherche. Pôle emploi a développé une application intitulée « la bonne boîte » qui permet aux demandeurs d'emploi de cibler leurs candidatures spontanées vers les entreprises susceptibles de recruter. De plus, les résultats d'une expérimentation locale en cours d'appui à la recherche de candidats pour les petites et moyennes entreprises devraient permettre d'améliorer les services pour les entreprises qui, malgré 4 300 conseillers dédiés, restent perfectible.

Les marchés du logement sont soumis à de nombreuses imperfections qui entravent la mobilité professionnelle et géographique, notamment pour les jeunes et les moins qualifiés (Amara et al., 2016), mais aussi pour les entreprises (Bergeaud et Ray, 2018). La mobilité géographique des jeunes chômeurs et inactifs est particulièrement faible (Graphique 1.31, partie A).

De nombreuses actions pourraient être menées pour améliorer la fluidité du parc locatif. Un cautionnement public a été mis en place en 2016 pour les jeunes entrant dans un logement du parc locatif privé. Des baux « mobilité » plus flexibles ont aussi été mis en place en 2018. Cependant, le parc locatif reste relativement contraint (Trannoy et Wasmer, 2013 ; Andrews, Caldera Sánchez et Johansson, 2011). Sans déroger à la protection actuelle du locataire, la mise en place de durées de bail plus flexibles et d'une période de fin de bail par défaut, comme le mois d'août, permettraient d'améliorer significativement l'allocation des logements en créant un marché plus étendu sur une période de l'année (Ngai et Tenreyro, 2014). De plus, le parc social doit prendre davantage en compte les problèmes spécifiques des jeunes et des contrats courts. La création d'un droit au logement social transférable d'une commune à l'autre permettrait de ne pas pénaliser les locataires qui envisagent de déménager pour prendre un emploi éloigné de leur lieu de résidence (Carcillo, Huillery et L'Horty, 2017).

Graphique 1.30. Les marchés locaux de l'emploi sont très hétérogènes

Écarts régionaux de taux d'emploi, en points de pourcentage[1]



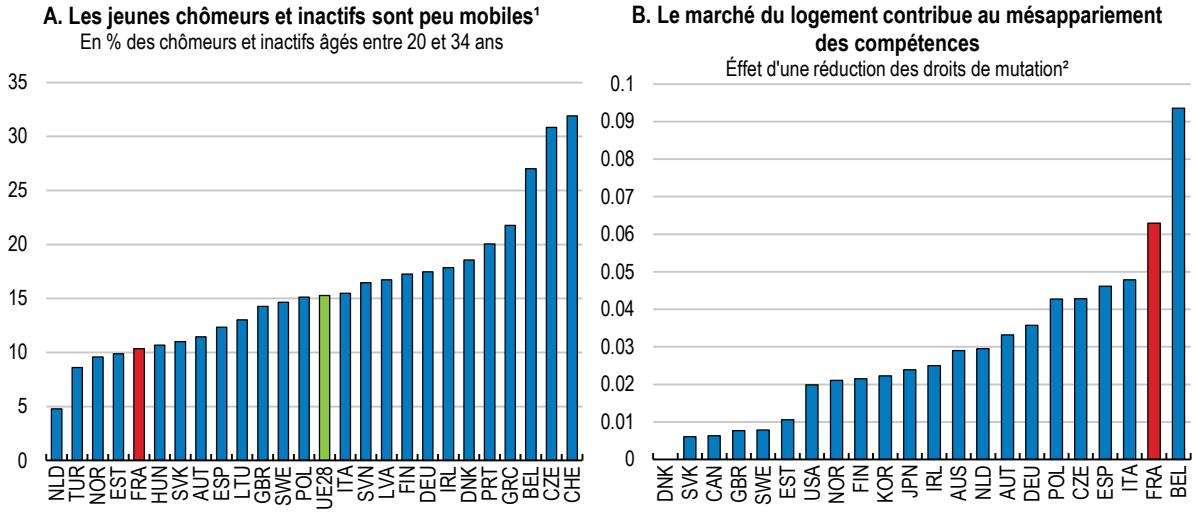
1. Écarts régionaux de taux d'emploi (en points de pourcentage) pour les personnes âgées de 25 à 64 ans selon les modalités de diplôme et de scolarité du recensement et les niveaux CITE d'éducation. La classification comporte 26 régions ou 22 régions pour la France métropolitaine.
Source : Poulet-Coulibando, P. (2014), « Face à l'emploi, les inégalités entre régions sont plus fortes pour les moins diplômés », *Note d'information de la DEPP*, N°03.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952556

Par ailleurs, le fait de taxer les transferts des logements et de terrains, tout en appliquant des taxes relativement peu élevées sur les biens immobiliers, comme c'est le cas en France, empêche qu'ils ne soient utilisés de manière plus efficiente, tout en limitant la mobilité résidentielle. Réduire les droits d'enregistrement et augmenter les impôts périodiques sur la propriété foncière et immobilière, en les alignant progressivement sur les prix du marché, inciteraient les propriétaires à céder des terrains constructibles (Trannoy et Wasmer, 2013 ; Bérard et Trannoy, 2018). Cela permettrait de limiter les tensions sur les marchés du logement et le mauvais appariement des compétences selon les estimations de l'OCDE (Graphique 1.31, partie B). Les taux de chômage locaux s'en trouveraient réduits car une plus forte proportion de propriétaires est associée en France à des taux de chômage plus élevés toutes choses égales par ailleurs (Chevalier et Lardeux, 2018).

Les mobilités quotidiennes doivent aussi être soutenues, comme prévu. Si les infrastructures de transport sont de bonne qualité (Chapitre 2), les marchés du travail des travailleurs moins qualifiés et des jeunes sont extrêmement locaux. Les trajets quotidiens domicile-travail se sont continûment allongés depuis les années 1970, et s'effectuent principalement en voiture (72%). 44 % des jeunes chômeurs ont renoncé à un emploi pour des difficultés liées aux transports et 25 % des actifs les plus modestes n'ont pas de voiture (Tallet et Vallès, 2017). Le *Grand Plan d'Investissement* (GPI) et le projet de loi d'orientation sur les mobilités visent à redéfinir la politique de transport, en insistant de façon bienvenue, sur la mobilité dans les grands pôles urbains et l'entretien du réseau.

Graphique 1.31. Les mobilités des jeunes et l'impact des restrictions sur le marché immobilier



1. Part des 20 à 34 ans qui a déménagé ou serait disposé à déménager pour un travail à l'intérieur de son pays.
2. L'effet de l'alignement sur les meilleures pratiques de l'OCDE est estimé à partir de données internationales en coupe. Les coûts de transaction pris en compte incluent la taxation des transferts de propriété, les frais administratifs d'enregistrement, la rémunération des notaires et autres professions légales, ainsi que la rémunération des agents immobiliers pour une transaction type. L'année de référence est 2009.
Source : Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015), « Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1209, OECD Publishing, Paris ; Eurostat (2018), « Enquêtes sur le marché du travail », *base de données Eurostat*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952575

Limiter les inégalités et améliorer le soutien aux bas revenus

Mieux coordonner et simplifier les soutiens aux bas revenus

Le taux de pauvreté après taxes et transferts a été relativement contenu (Graphique 1.3). Cependant, le non-recours aux aides monétaires destinées aux plus modestes est substantiel (Sirugue, 2016 ; Cloarec-Le Nabour et Damon, 2018) tandis que les gains à la reprise d'emploi pourraient être plus lisibles pour augmenter les incitations au travail, même si celles-ci paraissent relativement élevées en comparaison internationale (Chagny et al., 2018).

La France compte aujourd'hui dix minima sociaux dont bénéficient quatre millions d'allocataires. Ces dix minima sociaux existants se caractérisent par la complexité et la diversité des règles applicables à leurs allocataires. Cette complexité concerne à la fois la compréhension de l'ensemble du système et l'articulation entre les différents dispositifs existants. Les réformes des allocations logement, la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et le projet de revenu universel d'activité annoncé en 2018 devrait permettre d'automatiser au maximum les versements sous condition de ressource et de limiter le non-recours. Le gouvernement a également engagé une revalorisation continue du principal dispositif d'incitation au travail, la Prime d'Activité (voir ci-dessus).

Une refonte des minima sociaux (et de l'assurance chômage de longue durée) pourrait simplifier le recours pour les personnes les plus éloignés de l'emploi et permettre d'élaborer

des parcours d'insertion plus efficaces. Associée des programmes d'insertion plus systématiques pour les personnes sans emploi, il permettrait un meilleur accompagnement vers l'emploi (Pitollat et Klein, 2018). Dans ce scénario, le revenu minimum (RSA), l'allocation non-contributive de chômage de longue durée (ASS) et les aides aux logements seraient être intégrées dans une aide unique articulée avec la Prime d'Activité (Bargain et al., 2017 ; Bozio, Fack et Grenet, 2015). Cela limiterait aussi les coûts de gestion de ces dispositifs en uniformisant les bases de calcul. Cependant, l'expérience du Royaume-Uni montre que la mise en œuvre d'une telle réforme est complexe et demande des changements majeurs dans les pratiques institutionnelles (Pareliussen et al., 2018 ; Encadré 1.9).

L'efficacité de l'intégration de transferts sociaux nationaux dépendra aussi de la bonne architecture des droits connexes, notamment locaux, dont la connaissance est parcellaire. Les droits connexes locaux sont alloués par les collectivités territoriales et des organismes sociaux (restauration scolaire, centre de loisir, aide aux vacances, prise en charge d'impayés, aide au transport et à la mobilité, tarifs sociaux des équipements collectifs) et sont définis par référence à un niveau de ressources ou à un statut, sans coordination systématique avec l'échelon national. Une connaissance régulière et fine de ces dispositifs est nécessaire pour assurer de justes prestations et des incitations satisfaisantes à l'emploi. En effet, les rares études disponibles font état d'impact significatif sur les transferts nationaux et les incitations à l'emploi (Anne, L'Horty et Dollé, 2002 ; Cour des comptes, 2013). Des études régulières de ces dispositifs, par exemple sous la forme de sélections annuelles d'échantillons de communes et départements, permettraient de sensibiliser les décideurs locaux sur leurs choix de barèmes (Desmarescaux, 2009.

Par ailleurs, une meilleure articulation des minima sociaux avec le logement social serait souhaitable. L'avantage monétaire mensuel lié à l'occupation d'un logement social –y compris après les aides au logement -, c'est-à-dire la différence entre le loyer demandé par le bailleur social et la valeur de ce logement dans le parc locatif privé à l'entrée dans les lieux est substantielle, de l'ordre de 261 euros en moyenne par mois en 2016. Cet effet est un peu plus faible si l'on tient compte de la surconsommation en logement – 230 euros - (Trevien, 2014 ; Cour des comptes, 2017b).

Encadré 1.9. La création du « Universal Credit » au Royaume-Uni

Le « *Universal Credit »* fusionne les six principales prestations sociales non-contributives du système britannique en une seule prestation sociale : (1) l'assistance chômage, (2) les allocations logement et (3) invalidité, (4) les crédits d'impôt pour retour à l'emploi et (5) pour charge de famille, et (6) la prestation de soutien au revenu pour les personnes dispensées de recherche d'emploi. La fusion a deux objectifs :

- Diminuer le non-recours, en unifiant les démarches et via la dématérialisation ;
- Renforcer les incitations au travail, en supprimant les effets des seuils d'éligibilité différents, et en améliorant le contrôle et le soutien individualisé pour trouver un travail ou travailler davantage.

Le « *Universal Credit »* cible des personnes en âge de travailler avec des salaires faibles ou sans emploi. Le niveau de la prestation dépend principalement des revenus, de l'âge et de la composition du ménage, avec un certain nombre de suppléments, notamment pour les personnes avec des enfants, un handicap, ou des frais de logement et de garde d'enfants élevés. La prestation est déployée progressivement de 2018 à 2023.

Les premiers résultats d'évaluation semblent indiquer un effet légèrement positif du « *Universal Credit »* sur le retour à l'emploi, mais aussi une mise en œuvre plus complexe qu'anticipée. Les

premiers effets positifs sur le retour au travail sont potentiellement une conséquence du renforcement du contrôle sur la recherche d'emploi. Cependant, les meilleures incitations au travail pourraient aussi résulter de l'augmentation du budget alloué à la partie de la prestation qui concerne les indemnités de travail annonce dans le Budget de 2018. Le nouveau système devrait permettre de réduire la pauvreté, en bénéficiant à environ 700 000 ménages éligibles supplémentaires, principalement en réduisant le taux de non-recours. La réforme fait cependant des perdants en fonction des caractéristiques des ménages. De plus, l'intégration des plusieurs systèmes d'information et d'accompagnement a entraîné des retards, avec des coûts administratifs substantiels, et des erreurs dans les versements, qui ont alimenté la polémique autour de la réforme dans le débat public.

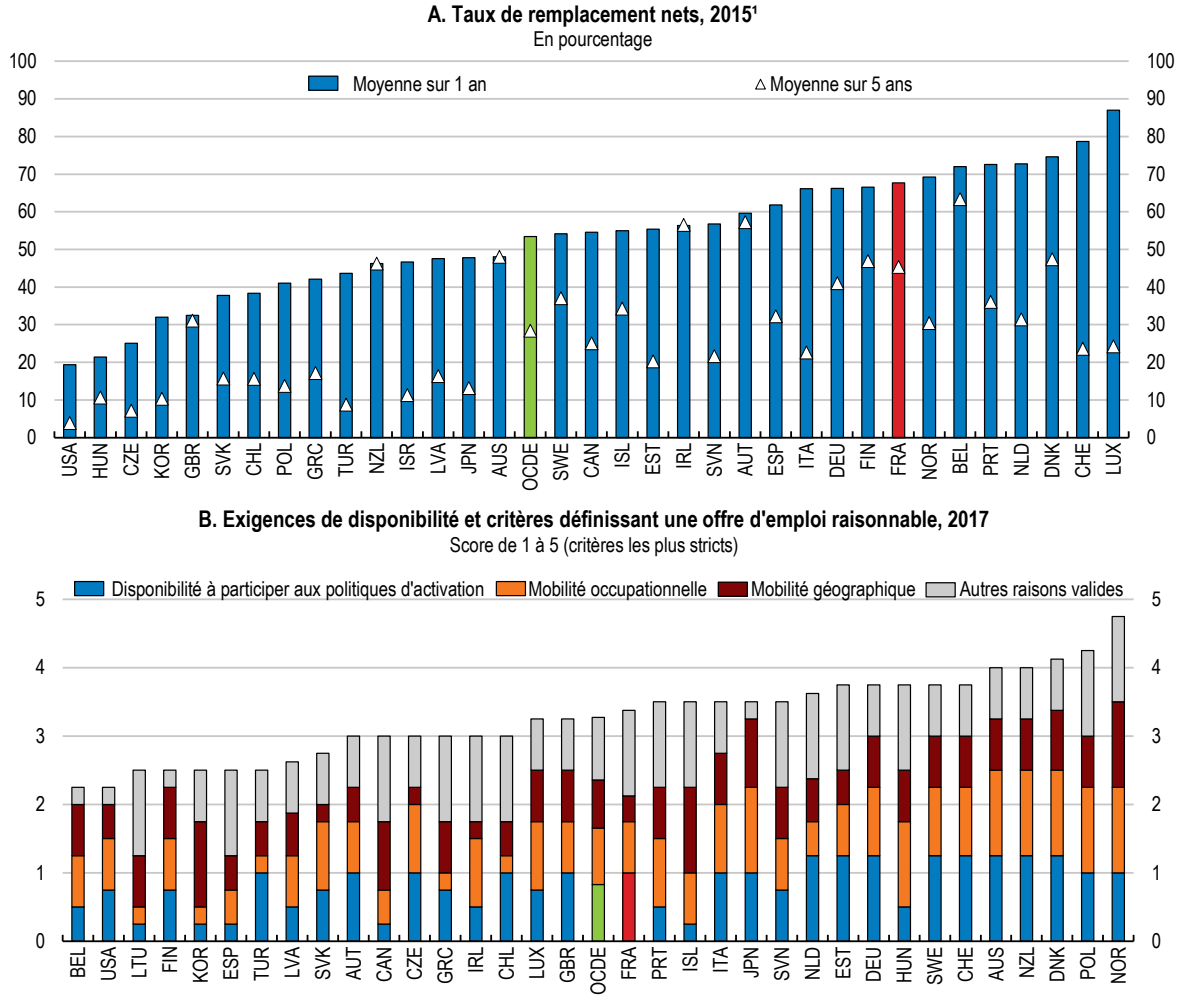
L'exemple britannique semble indiquer que le passage à une prestation unique ne suffit pas à supprimer la complexité administrative, lorsque les situations familiales et professionnelles des individus et les modalités de versement sont elles-mêmes complexes.

Source : Gonthier, P. (2017), « Fusion des minima sociaux : Les défis du Universal Crédit britannique », DARES document d'études no. 206 ; Finch, D. et Gardiner, L. (2018), « Back in credit ? Universal Credit after Budget 2018 », Resolution Foundation Briefing.

Cette réforme des minima sociaux devra aller de pair avec les transformations nécessaires de l'assurance chômage (Graphique 1.32). Contrairement aux autres pays de l'OCDE, le taux de remplacement net en début de période d'indemnisation ne dépend ainsi que faiblement en France de la situation familiale du demandeur d'emploi. Cette situation s'accompagne de conditions d'accès favorables à l'indemnisation du chômage (notamment 4 mois travaillés sur une période de référence de 28 mois et d'autres conditions liées à l'inscription à Pôle Emploi et de rechercher activement un emploi), et de durées d'indemnisation relativement élevées en comparaison internationale. De plus, la France occupait une position médiane dans l'échelle des sanctions (Immervoll et Knotz, 2018), avant un durcissement partiel de celles-ci à la fin 2018.

Outre, les mesures qui seraient bénéfiques à renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et à réduire les abus de contrats de courte durée (voir ci-dessus), plusieurs mesures seraient souhaitables. Premièrement, le niveau d'indemnisation et sa durée maximale apparaissent élevés pour les plus qualifiés qui peuvent sortir rapidement du chômage. Une baisse de leur taux de remplacement pourrait être envisagée. Deuxièmement, dans le cadre de la réforme en cours de l'assurance chômage, les travailleurs indépendants ont été intégrés, en contrepartie d'une base de recettes plus large que les seuls revenus du travail, ce qui peut aider à pérenniser le système. Cependant, la couverture des indépendants par l'assurance chômage demeurera très parcellaire car les conditions d'éligibilité ont été restreintes afin de limiter les possibilités d'aléa moral et des coûts budgétaires trop importants. Par exemple, seuls les cas de liquidations judiciaires ouvrent droit à indemnisation, ce qui exclue les dissolutions préalables et les arrêts volontaires d'activité. Troisièmement, tout en s'attaquant aux discriminations par âge et à un meilleur accès à la formation, la poursuite de l'alignement des conditions d'indemnisation chômage des plus âgés sur les conditions générales permettrait d'ouvrir des carrières plus longues en ligne avec l'allongement de l'espérance de vie en bonne santé.

Graphique 1.32. Taux de remplacement et critères d'éligibilité à l'assurance chômage



Note : 1. Les taux de remplacement nets des allocations de l'assurance et de l'assistance chômage (en proportion des revenus nets du dernier salaire) tiennent compte des revenus en espèces (hors cotisations sociales employeurs et transferts en nature), de l'impôt sur le revenu, des prestations familiales ainsi que des cotisations sociales obligatoires. Les aides sociales et prestations liées au logement ne sont pas incluses, ainsi que les indemnités de séparation. Les taux nets sont calculés pour un travailleur de 40 ans employé de manière ininterrompue depuis l'âge de 22 ans. Ils représentent les moyennes de 4 types de familles (célibataire, famille monoparentale et couple à revenu unique, avec ou sans enfants) et de deux niveaux de salaire (67 % et 100 % du salaire moyen à temps plein).

Source : OCDE (2018), *Statistiques sur les prestations et salaires* (base de données) ; Immervoll, H. et C. Knotz (2018), « How demanding are activation requirements for jobseekers », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 215, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952594

Réduire les inégalités professionnelles entre les hommes et les femmes

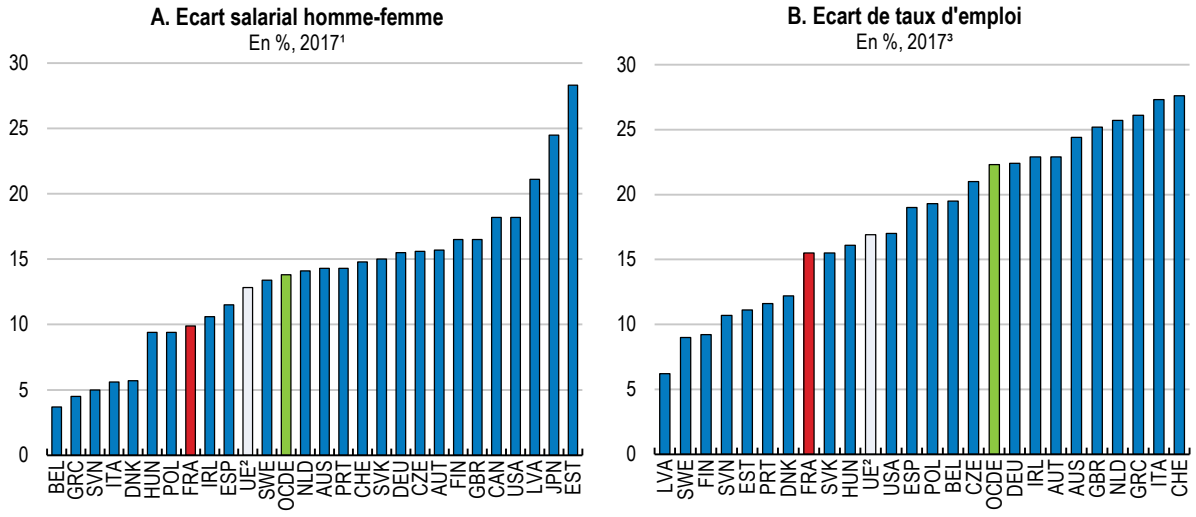
Les inégalités homme-femme sur le marché du travail restent significatives, bien que relativement faibles en comparaison internationale (Graphique 1.33). Le gouvernement a pris en 2018 un ensemble de mesures significatives pour lutter contre les inégalités homme-femme. Celles-ci imposent notamment aux entreprises la parité salariale, la transparence sur les résultats dans ce domaine et développent des actions de lutte contre les stéréotypes et de soutien aux victimes de violences sexistes et sexuelles.

L'offre de garde pourrait être développée davantage pour les ménages les plus modestes. La France bénéficie d'une large offre de garde des jeunes enfants, relativement abordable (OCDE, 2017f). Cependant, la première naissance augmente les inégalités de participation au marché du travail, particulièrement pour les moins diplômés (Briard et Valat, 2018) et la plupart des mères allocataires de minima sociaux expliquent leur absence de démarche de recherche d'emploi par des problèmes de garde d'enfants (HCFEA, 2018a). Les places de garde disponibles sont plus rares dans les quartiers défavorisés et les cibles précédentes d'augmentation du nombre de places en crèches n'ont pas été atteintes (ONAPE, 2017 ; HCFEA, 2018b). Le recours au mode de garde collectif ou formel demeure donc faible pour les ménages les plus modestes (Graphique 1.34) pour lesquels la participation au marché du travail est plus sensible à la disponibilité de mode d'accueil (Goux et Maurin, 2010).

Renforcer l'accès à l'accueil collectif et formel et adapter celui-ci aux horaires de travail des moins qualifiés auraient des effets significatifs sur le retour à l'emploi des mères moins qualifiées tout en permettant une meilleure mobilité socio-économique à long terme. Le gouvernement a, de façon bienvenue, rendu obligatoire l'école maternelle à trois ans en 2019 et prévu de renforcer le financement des crèches dans les quartiers défavorisés (MSS, 2018). Cependant, les ressources nationales allouées à la création de crèches ont été régulièrement sous utilisées (Ravanel-Vassy et al., 2017). En effet, le financement des modes d'accueils collectifs publics dépend avant tout des communes et des intercommunalités et implique des dépenses de fonctionnement importantes (Mayeur et al., 2017). De plus, l'allocation au niveau local des places devrait aussi être revue en rendant les critères plus transparents, plus dépendant des ressources des ménages, et moins soumise aux pressions politiques (CRC d'Île-de-France, 2017). La flexibilité des horaires d'accueil demeure aussi souvent un obstacle pour les moins qualifiés dont les emplois ont plus souvent des horaires décalés et peu prévisibles.

Ces réformes de l'offre d'accueil doivent aussi permettre d'accroître la qualité de l'accueil et de l'éveil des jeunes enfants (de Bodman et al., 2017). Il s'agit d'harmoniser les critères de qualité et les standards minima entre les différents modes d'accueil et d'introduire des incitations à la qualité dans la rémunération des acteurs. Il faudrait aussi renforcer la formation des professionnels de la petite enfance, comme actuellement envisagé. Comme en Suède, Nouvelle-Zélande et Norvège, cela pourrait prendre la forme d'une plus forte intégration des politiques de développements des enfants (Taguma, Litjens et Makowiecki, 2013). Dans ce sens, créer un continuum des services d'accueil des enfants de 0-6 ans sous une tutelle unifiée permettrait une politique de la petite enfance mieux coordonnée et une continuité des apprentissages (OCDE, 2017f).

Graphique 1.33. Les inégalités hommes-femmes sont modérées



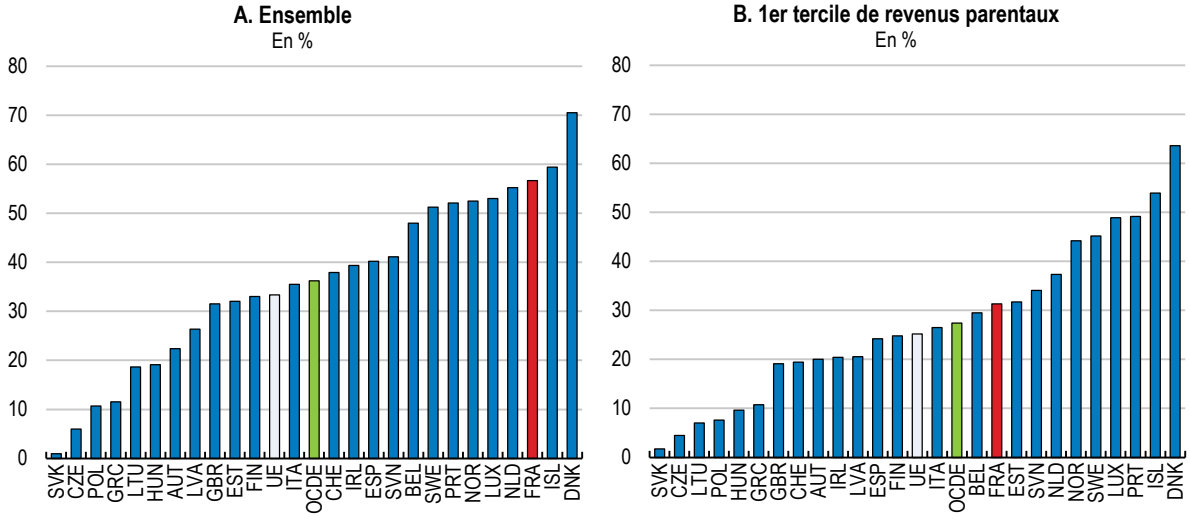
1. Ou dernière année disponible. L'écart salarial entre les femmes et les hommes est défini comme la différence entre le salaire médian des hommes et des femmes rapportée au salaire médian des hommes, pour les salariés à plein temps.
2. Pays membres de l'Union européennes qui sont également membres de l'OCDE (23 pays).
3. Ecart de taux d'emploi en équivalents temps pleins.
Source : OCDE (2019), *Statistiques de l'OCDE sur la population active* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952613

Une réduction significative des écarts de carrière entre hommes femmes passera aussi forcément par un rôle plus important des pères à la maison (Carcillo et Valfort, 2018). En effet, en France, seuls 4.4% des pères avaient bénéficié du congé parental prolongé (PREPARE) en 2016 en raison du montant très faible de la prestation (392 euros) au regard des pratiques d'autres pays européens et en dépit de la durée longue potentielle des congés paternités en France (OCDE, 2017g ; Collombet, 2017). La réforme du congé parental prévue d'ici 2022 devra donc être rapide et ambitieuse. Il s'agit de permettre un recours beaucoup plus important avec une meilleure rémunération des congés (au moins la moitié du revenu antérieur voire davantage) et une plus grande flexibilité des dispositifs de congés par rapport aux périodes de travail (OCDE, 2016). Une possibilité serait d'allonger le congé paternité initial (naissance), aujourd'hui de onze jours ouvrés et pris par 70% des pères, à trois ou quatre semaines tout en incluant la possibilité de fractionner celui-ci (Gosselin et Lepine, 2018).

Graphique 1.34. Participation des enfants de 0-2 ans aux modes d'accueil formels, 2016

Enfants de 0-2 ans, 2016[1]



1. Ou dernière année disponible ; fréquentation des services de garde et d'éducation préscolaire.
Source : OCDE (2019), *Statistiques de l'OCDE sur la famille* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952632

Encadré 1.10. Recommandations pour améliorer le fonctionnement du marché du travail

Développer la quantité et la qualité des emplois

Recommandations clés :

Faire porter principalement les exonérations de cotisations sociales des employeurs sur les bas salaires.

Limiter les possibilités de cumul de droits à l'assurance chômage sur des périodes récurrentes d'activité partielle et le rechargement des droits sur des courtes périodes de travail.

Limiter le recours abusif aux contrats courts en modulant le coût du travail.

Renforcer l'alternance en entreprise dans les établissements d'enseignement professionnel du secondaire et les programmes de réinsertion sociale et professionnelle des jeunes inactifs.

Autres recommandations :

Permettre davantage de flexibilité au niveau des entreprises et des branches dans la fixation des salaires de base et le nombre d'heures de délégation du personnel en limitant les coups de pouce au salaire minimum.

Réduire la dualité du marché du travail en évaluant l'opportunité des contrats dérogatoires existants et les contraintes sectorielles au développement de contrats permanents.

Encourager les collaborations entre établissements scolaires et employeurs.

Améliorer l'inclusivité du marché du travail

Recommandations clés *:*

Regrouper les programmes sociaux et la prime d'activité, en prenant en compte les aides au logement et le logement social dans les ressources des ménages.

Accélérer le développement de l'offre de services de garde d'enfants pour les ménages défavorisés et dans les quartiers les plus pauvres.

Autres recommandations :

Rationaliser l'accompagnement des jeunes et des personnes les plus en difficultés vers l'emploi en fusionnant certaines structures locales d'accompagnement ou en les associant dans des points de contact communs.

Continuer de cibler les dispositifs d'accompagnement intensifs sur les publics les plus en difficultés et évaluer régulièrement les différents dispositifs.

Compléter les nouveaux contrats aidés dans le secteur non-marchand par des dispositifs pour un public plus large si la croissance faiblissait.

Régulièrement étudier les effets des droits connexes locaux sur les incitations à l'emploi et publier les résultats de ces études.

Encourager le recours au congé paternité.

Renforcer l'adaptabilité et la résilience du marché du travail

Recommandations clés *:*

Assurer l'accès à une information transparente et un suivi efficace de la qualité des programmes de formation tout au long de la vie grâce à des évaluations et un accompagnement renforcés.

Promouvoir le recours à des baux plus courts et à des garanties locatives sur le marché du logement.

Autres recommandations :

Prendre davantage en compte la qualité et la modularité des formations dans le financement des formations.

Développer l'initiative individuelle dans l'achat de formation en autorisant les salariés et employeurs à abonder les comptes individuels de formation de façon discrétionnaire.

Compléter le développement d'une application digitale pour l'accès aux droits à la formation par un portail de formations en lignes modulaires.

Renforcer la conciliation aux prudhommes.
Diminuer l'incertitude des procédures prud'homales en envisageant d'augmenter les moyens de la justice et en expérimentant l'accompagnement des conseillers prud'homaux par des magistrats professionnels sous forme d'échevinage.

Investir en priorité dans les transports collectifs et leur maintenance, et réduire les coûts de transaction sur le marché du logement.

Bibliographie

Abriac, A. (2018), « Dispositif académique de validation des acquis : 12 700 diplômes délivrés en 2017 », *Note d'Information DEPP*, vol. 18/30, p. 4, http://cache.media.education.gouv.fr/file/2018/94/5/depp-ni-2018-18-30-Dispositif-academique-validation-acquis-12_700-diplomes-delivres-en-2017_1038945.pdf.

Adalet-Mcgowan, M. et D. Andrews (2015), « Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, no. 28, Editions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/eco/workingpapers.

Aeberhardt, R., P. Givord et C. Marbot (2016), « Spillover effect of the Minimum Wage in France: An Unconditional Quantile Regression Approach », *Série des Documents de Travail* , no. 2016-05, CREST, http://crest.science/RePEc/wpstorage/2016-05.pdf.

Aghion, P., Y. Algan et P. Cahuc (2011), « Civil Society and the State: The Interplay between Cooperation and Minimum Wage Regulation », *Journal of the European Economic Association*, vol. 9/1, pp. 3-42, http://dx.doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.01004.x.

Algan, Y. et al. (2018), « The Value of a Vacancy: Evidence from a Randomized Evaluation with Local Employment Agencies in France », *Chaire sécurisation des parcours professionnels*, no. 2018-05, http://chaire-securisation.fr/SharedFiles/47_The%20Value%20of%20a%20Vacancy.pdf.

Algan, Y., É. Huillery et C. Prost (2018), « Confiance, coopération et autonomie : pour une école du XXIe siècle », *Les notes du conseil d'analyse économique*, vol. 48, p. 12, http://www.cae-eco.fr.

Amara, F. et al. (2016), « La mobilité géographique des travailleurs », *Rapport IGF-IGAS*, no. 2015, IGF-IGAS, http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2015-095R.pdf

Amar, N. et L. Viossat (2016), « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », *Rapport de l'IGAS*, no. 2015-121R, Inspection Générale des Affaires Sociales, Paris, http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2015-121R.pdf.

Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, no. 836, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en.

Anne, D., Y. L'Horty et M. Dollé (2002), « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi ; suivi d'un commentaire de Michel Dollé, et d'une réponse au commentaire, de Denis Anne et Yannick L'Horty. », *Economie et statistique*, vol. 357-358, p. 34, https://www.persee.fr/docAsPDF/estat_0336-1454_2002_num_357_1_7664.pdf.

Askenazy, P. et C. Erhel (2017), *Qualité de l'emploi et productivité*, http://www.cepremap.fr/depot/2017/06/Opuscule_CEPREMAP43-Emploi_Productivite.pdf.

Ast, D. (2015), « En 30 ans, forte progression dans les métiers qualifiés et dans certains métiers peu qualifiés de services », *DARES analyses*, vol. 28, p. 11, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2015-028.pdf.

Balmat, C. (2018), « Le compte personnel de formation », *DARES Résultats*, vol. 4, p. 10, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2018-004.pdf.

Bargain, O. et al. (2017), « Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires », *Les notes du conseil d'analyse économique*, vol. 41, p. 12, http://www.cae-eco.fr.

Beatriz, M. et al. (2018), « Ralentissement de la productivité du travail et prévision de l'emploi en France », *INSEE Note de conjoncture − Ciel voilé en Europe* , vol. June, p. 24, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3567821?sommaire=3567845.

Bérard, G. et A. Trannoy (2018), « L'impact de la hausse des droits de mutation immobiliers de 2014 sur le marché du logement français », *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, vol. 500, pp. 187-209, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3622035?sommaire=3622116.

Bergeaud, A. et S. Ray (2018), « Coûts d'ajustement et demande de facteurs : les enseignements de l'immobilier d'entreprise », *Rue de la Banque*, vol. 64, p. 5, http://www.banque-france.fr.

Berger, E. et P. Pora (2017), « Y a-t-il eu polarisation de l'emploi salarié en France entre 1988 et 2014 ? », *INSEE Références − France, portrait social*, Une analyse selon les catégories socioprofessionnelles et le contenu de l'emploi en tâches − France, portrait social | Insee, p. 15, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3197271?sommaire=3197289.

Bernard, C. et al. (2018), *Les trajectoires des individus payés au voisinage du Smic pendant la crise*, DARES, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de_219_trajectoires_des_individus_payes_au_smic.pdf.

Bernard, S. et M. Rey (2017), « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », *DARES Analyses*, vol. 21, p. 7, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2017-021v2.pdf.

Berson, C. (2018), « Fixed-Term Contracts and Labor Market Duality in France », *De Economist*, vol. 166/4, pp. 455-476, http://dx.doi.org/10.1007/s10645-018-9318-y.

Berson, C. et N. Ferrari (2017), « Une simulation sur un modèle d'appariement : l'impact de l'article 4 de l'ANI de 2013 sur la segmentation du marché du travail », *Économie ey Prévision*, vol. 211-212, pp. 115-130, https://extranet.dgtresor.gouv.fr/ecoprev/resumes/ep211212/pdf/rsf211-212a5.pdf.

Berson, C. et E. Jousselin (2018), « Négociation salariale en Europe : des modèles différents, de plus en plus décentralisés depuis la crise », *Bulletin de la Banque de France*, vol. 217/2, p. 9, https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/818177_bdf217-2_v9.pdf.

Bittarello, L., F. Kramarz et A. Maitre (2018), « The Task Content of Occupations * », *Working paper du CREST*, CREST, https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/sites.northwestern.edu/dist/e/2560/files/2018/08/Bittarello-Kramarz-and-Maitre-2018-1cdv9i6.pdf.

Borello, J. (2018), *Donnons-nous les moyens de l'inclusion - Rapport à la Ministre du travail*, http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/donnons-nous_les_moyens_de_l_inclusion-rapport_de_jean-marc_borello.pdf.

Boulhol, H. (2013), « Améliorer la situation économique des jeunes en France », *OECD Economics Department Working Papers*, no. 1041, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k4840dd6338-fr.

Bozio, A., T. Breda et M. Guillot (2016), « Taxes and Technological Determinants of Wage In-equalities: France 1976-2010. PSE Working Papers », *PSE Working Papers*, no. 2016-05, PSE, https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01294599.

Bozio, A., G. Fack et J. Grenet (2015), *Les allocations logement - Comment les réformer ?*, Cepremap, http://www.cepremap.fr/depot/opus/OPUS38.pdf.

Branche-Seigeot, A. et C. Ballini (2017), « La validation des acquis de l'expérience en 2015 dans les ministères certificateurs », *Dares Résultats*, vol. 38, p. 8, http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2017-038v2.pdf.

Brandt, N. (2018), « France: Améliorer les perspectives économiques et le bien-être des habitants des quartiers défavorisés », *OECD Economics Department Working Papers*, no. 1454, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/46d4d41a-fr.

Brandt, N. (2015), « La formation professionnelle au service de l'amélioration des compétences en France », *OECD Economics Department Working Papers*, no. 1260, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jrw21kcn8vc-fr.

Breda, T. (2016), *Les représentants du personnel en France*, Presses de Sciences Po, http://www.parisschoolofeconomics.com/breda-thomas/papers/Les_representants_du_personnel_en_France_Breda_online.pdf.

Breda, T. (2015), « Firms' Rents, Workers' Bargaining Power and the Union Wage Premium », *The Economic Journal*, vol. 125/589, pp. 1616-1652, http://dx.doi.org/10.1111/ecoj.12198.

Briard, K. et E. Valat (2018), « À quels moments les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes se forment-elles ? », *Document d'Etudes de la Dares*, vol. 215, p. 50, https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/70974/1/DE_215.pdf.

CAF (2018), *Hausse de 100 Euros au SMIC: Extension de la Prime d'activité*, CAF.fr, http://www.gennesvaldeloire.fr/medias/2018/12/Prime-dactivite.pdf.

Cahuc, P., S. Carcillo et T. Le Barbanchon (2018), « The Effectiveness of Hiring Credits », *The Review of Economic Studies*, http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdy011.

Cahuc, P., S. Carcillo et A. Minea (2017), « The Difficult School-To-Work Transition of High School Dropouts: Evidence from a Field Experiment », *IZA Discussion Paper series*, vol. 10842, p. 56, http://www.iza.org.

Cahuc, P., S. Carcillo et B. Patault (2019), « The Uncertainty of Severance Payments and Firms' Survival », *mimeo*, http://crest.science/event/berengere-patault-crest-the-uncertainty-of-severance-payments-and-firms-survival%E2%80%8B.

Cahuc, P., S. Carcillo et K. Zimmermann (2013), « L'emploi des jeunes peu qualifiés en France », *Les notes du conseil d'analyse économique*, vol. 4, p. 12, http://www.cae-eco.fr.

Cahuc, P. et al. (2016), « Taxation of Temporary Jobs: Good Intentions with Bad Outcomes? », *Discussion Paper* , no. 10352, IZA, Bonn, http://ftp.iza.org/dp10352.pdf.

Cahuc, P., M. Ferracci et A. Zylberberg (2011), *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne, Paris, https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/etude_formation_professionnelle(1).pdf.

Cahuc, P., F. Malherbet et J. Prat (2019), « The Detrimental Effect of Job Protection on Employment: Evidence from France », mimeo, http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/employment-protection-legislation_lfs-epl-.

Cahuc, P. et C. Prost (2015), « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Les notes du conseil d'analyse économique*, vol. 24, p. 12, http://www.cae-eco.fr.

Calvez, C. et R. Marcon (2018), *La voie professionnelle scolaire, Viser l'excellence*, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/184000109.pdf.

Carbonnier, C. et N. Morel (2018), « Etude sur les politiques fiscales et sociales pour les services à la personne », *LIEPP policy brief*, vol. 38, p. 8, https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/7dil7sqnc49n0a1pgmf0q3bju8/resources/pb38-carbonnier-morel.pdf).

Carcillo, S., Goujard, A., Hijzen, A. et S. Thewissen. (à paraître), "Assessing recent reforms and policy directions in France: Implementing the OECD Jobs Strategy", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 226, Éditions OCDE, Paris.

Carcillo, S., É. Huillery et Y. L'Horty (2017), « Prévenir la pauvreté par l'emploi, l'éducation et la mobilité », *Les notes du conseil d'analyse économique*, vol. 40, p. 12, http://www.cae-eco.fr.

Carcillo, S. et M. Valfort (2018), *Les discriminations au travail : femmes, ethnicité, religion, âge, apparence, LGBT*, Presses de Sciences Po, https://www.cairn.info/les-discriminations-au-travail--9782724623505.htm.

Card, D., J. Kluve et A. Weber (2018), « What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations », *Journal of the European Economic Association*, vol. 16/3, pp. 894-931, http://dx.doi.org/10.1093/jeea/jvx028.

Carluccio, C. et al. (2017), « Les gagnants et les perdants de la mondialisation : la délocalisation profite aux travailleurs qualifiés et nuit aux travailleurs moins qualifiés », *Rue de la banque*, vol. 51, p. 5, http://www.banque-france.fr.

Catherine, S., A. Landier et D. Thesmar (2015), *Le marché du travail; La grande fracture*, Institut Montaigne, Paris, https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/Etude_Marche_du_travail_fevrier2015.pdf.

Cedefop (2018a), *Skills forecast trends and challenges to 2030*, Cedefop, http://www.cedefop.europa.eu/files/3077_en.pdf.

Cedefop (2018b), *Volume 5: education and labour market outcomes for graduates from different types of VET system in Europe The changing nature and role of vocational education and training in Europe The changing nature and role of vocational education and training in Europe Volume 5: education and labour market outcomes for graduates from different types of VET system in Europe*, European Centre for the Development of Vocational Training, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2801/730919.

Cedefop (2011), *Assurer la qualité dans l'enseignement et la formation professionnels*, http://www.cedefop.europa.eu/files/3061_fr.pdf.

Centre Inffo (2018), *Guidance and outreach for inactive and unemployed – France*, Cedefop , Luxembourg, http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/networks/refernet/thematic-.

CEREQ (2018), *20 ans d'insertion professionnelle des jeunes : entre permanences et évolutions*, http://www.cereq.fr/index.php/actualites/20-ans-d-insertion-professionnelle-des-jeunes-entre-permanences-et-evolutions.

CEREQ (2017), « Les blocs de compétences dans le système français de certification professionnelle : un état des lieux », *Céreq Echanges*, vol. 4, p. 110, http://www.cereq.fr/actualites/Les-blocs-de-competences-dans-le-systeme-francais-de-certification-professionnelle-un-etat-des-lieux.

Cette, G. (2018), « La réforme des institutions représentatives du personnel demeure inachevée », *Le Monde*, vol. 4 Mai, p. 1, https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/05/04/la-reforme-des-institutions-representatives-du-personnel-demeure-inachevee_5294278_3232.html.

Chagny, O. et al. (2018), « Salaire minimu: du coût du travail au niveau de vie, Une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni », *Sciences Po OFCE Working Paper,*, no. 11, OFCE, http://www.ofce.fr.

Charbonnier, É. et S. Jamet (2016), « Formation professionnelle et employabilité dans les pays de l'OCDE : promesses et défis », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* 71, pp. 43-52, http://dx.doi.org/10.4000/ries.4599.

Charnoz, P., E. Coudin et M. Gaini (2013), « Une diminution des disparités salariales en France entre 1967 et 2009 », *INSEE - Emploi et salaires* 2013, p. 13, https://www.insee.fr/fr/statistiques/1374085?sommaire=1374092.

Chetty, R., J. Friedman et E. Saez (2013), « Using Differences in Knowledge Across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings », *American Economic Review*, vol. 103/7, pp. 2683-2721, http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.7.2683.

Cheuvreux, M. (2016), « 30 ans de modernisation du dialogue social en France », *Trésor-Éco*, vol. 160, p. 12, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/6e50a820-a809-42d2-9541-e7d28fff6071/files/57c8c120-8e49-4762-8914-cd0e24b9747c.

Chevalier, C. et R. Lardeux (2018), « Plus de propriétaires depuis cinquante ans : des effets secondaires défavorables à l'emploi ? », *Insee Analyses*, vol. 37, p. 4, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3536038.

Clerc, D. et M. Dollé (2017), « Remarques complémentaires sur le rapport « Investissons dans la petite enfance » », *Note de Synthèse - Terra Nova*, p. 6, http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/454/original/26092017_Remarques-compl_mentaires-rapport-petite-enfance.pdf?1506357191.

Cloarec-Le Nabour, C. et J. Damon (2018), *La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajusté*, Rapport au Premier ministre, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport_de_christine_cloarec-le_nabour_et_julien_damon_sur_la_juste_prestation.pdf.

CNEFOP (2018), *CEP 4 ans de mise en oeuvre - CNEFOP*, CNEFOP, http://www.cnefop.gouv.fr/rapports-139/cep-4-ans-de-mise-en-oeuvre.html.

CNEFOP (2017), *Rapport faisant synthèse des démarches Qualité menées dans le champ de la formation professionnelle, en liaison avec les financeurs*, Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, http://www.cnefop.gouv.fr/rapports-139/rapport-qualite-du-cnefop.html.

COE (2018), *Automatisation, numérisation et emploi*, Conseil d'orientation pour l'emploi , Paris, http://www.coe.gouv.fr/Automatisation_numerisation_et_emploi_Tome_3_Synthese-249c0.pdf?file_url=IMG/pdf/Automatisation_numerisation_et_emploi_Tome_3_Synthese-2.pdf.

COE (2016), *L'accompagnement vers et dans l'emploi*, Conseil d'Orientation pour l'emploi, http://www.coe.gouv.fr/download.php%3Ffile_url=IMG%252Fpdf%252F2016_06_14_Rapport_accompagnement_VD.pdf.

Collombet, C. (2017), « La place des pères dans les congés destinés aux parents en Europe - évolutions et réformes récentes », *CNAF*, https://dx.doi.org/10.1787/5k4dlw9w6czq-en.

Comité technique d'Evaluation - DARES (2017), *Rapport d'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires »*, http://statistiques.pole-emploi.org/formation/static/500000.

Commission Européenne (2018), *Labour market and wage developments in Europe - Annual review 2018*, Commission Européenne, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8139&furtherPubs=yes.

COSAPE (2017), *Les exonérations générales de cotisations - Rapport du COSAPE*, Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs_rapport_cosape_2017.pdf.

Coquet, B. et E. Heyer (2019), *Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'Assurance chômage*, Rapport de l'OFCE pour le Sénat.

Cour des Comptes (2018a), *La formation des demandeurs d'emploi*, Cour des comptes, Paris.

Cour des comptes (2018b), *Le Rapport public annuel 2018 : la mise en oeuvre des contrats aidés*, Cour des comptes, Paris,.

Cour des comptes (2017a), *Le rapport public annuel 2017*, Cour des comptes, Paris, https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2017.

Cour des Comptes (2017a), *Référé - Le congé individuel de formation (CIF)*, Cour des comptes, Paris.

Cour des comptes (2017b), *Rapport public thématique Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, Cour des comptes, Paris.

Cour des comptes (2016), *L'accès des jeunes à l'emploi*, Cour des comptes, Paris.

Cour des comptes (2013), *Rapport public annuel 2013, tome I, Le RSA « activité » : une prestation peu sollicitée, un impact restreint*, Cour des comptes, Paris.

CRC d'Île-de-France (2017), *L'attribution des places en crèche par la Ville de Paris - Rapport de la Chambre régionale des comptes*, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/IFR-2017-18-et-sa-r--ponse_reduit.pdf.

Crépon, B. et al. (2017), « Faut-il accompagner davantage les jeunes à la recherche d'un contrat d'apprentissage ? », *DARES Analyses*, vol. 36, p. 8, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2017-036.pdf.

CSERC (1997), *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, Conseil supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts, http://www.cerc.gouv.fr/rapports/cserc/cserc2.pdf.

Daniel, C. (2017), « La négociation collective d'entreprise en 2015 », *DARES Résultats*, vol. 66, p. 9, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2017-066.pdf.

de Bodman, F. et al. (2017), « Investissons dans la petite enfance - L'égalité des chances se joue avant la maternelle », *Rapport Terra Nova*, p. 54, http://www.tnova.fr.

Desmarescaux, S. (2009), *Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA*, République Française, Paris, http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Desmaresceaux.pdf.

Égert, B. et P. Gal (2017), « The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2016/1, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2016-5jg1lqspxtvk.

Eyméoud, J. et E. Wasmer (2016), *Vers une société de mobilité : les jeunes, l'emploi et le logement*, Sciences Po, Les Presses.

Flamand, J. (2016), « Les transitions professionnelles, révélatrices d'un marché du travail à deux vitesses », *La Note d'Analyse - France Stratégie*, vol. 50, p. 8, http://www.strategie.gouv.fr.

Florin, A. et P. Guimard (2017), *La qualité de vie à l'école*, CNESCO, http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2017/10/170929_QDV_FLorin_Guimard.pdf.

Fougère, D., E. Gautier et S. Roux (2018), « Wage floor rigidity in industry-level agreements: Evidence from France », *Labour Economics*, vol. 55, pp. 72-97, http://dx.doi.org/10.1016/J.LABECO.2018.09.001.

France Stratégie (2018), *Évaluation des ordonnances relatives au dialogue social et aux relations de travail*, Note d'étape sur les travaux du comité d'évaluation, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-ordonnances-travail-final-web-14122018.pdf.

Galland, O. et al. (2017), *La machine à trier - Ou comment la France divise sa jeunesse*, https://www.eyrolles.com/Loisirs/Livre/la-machine-a-trier-9782212566932.

Garicano, L., C. Lelarge et J. Van Reenen (2016), « Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France », *American Economic Review*, vol. 106/11, pp. 3439-3479, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20130232.

Garrouste, M., F. Kramarz et C. Zizzo (2018), « Le choix de la formation en apprentissage : une question de ressources régionales ? », *Formation et Emploi*, vol. 2, pp. 15-33, http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/MGarrouste/Garrouste_Kramarz_Zizzo.pdf.

Gautié, J. (2018), *Rapport final d'évaluationévaluation de la Garantie Jeunes*, Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/1-rapport_final_corps_fev2018.docx.pdf.

Gautier, E. (2017), « Les salaires minima de branche en France », *Revue française d'économie*, vol. XXXII/1, p. 42, http://dx.doi.org/10.3917/rfe.171.0094.

Gautier, E., S. Roux et M. Suarez-Castillo (2018), *Rigidités nominales et réelles des salaires en France : Quel rôle des accords collectifs ?*, mimeo, https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxlcndhbmdhdXRpZXJlY29ub21pY3N8Z3g6MmFiZmVlOTFkY2FhMzExYQ.

Gazier, B. et D. Babet (2018), « Nouvelles formes d'emploi liées au numérique et mesure de l'emploi », *Colloque du CNIS - L'économie numérique*, https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2018/03/presentation-complete-V8_Gazier_Babet.pdf.

Goarant, C. et L. Mueller (2011), « Les effets des hausses du Smic sur les salaires mensuels dans les entreprises de 10 salariés ou plus de 2006 à 2009 », *INSEE Références*.

Gonthier, P. et K. Vinceneux (2017), « Des demandeurs d'emploi qui travaillent ? Les 7 visages de l'activité réduite », *Document d'études*, no. 212, DARES, https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/60853/1/DE212.pdf.

Goos, M., A. Manning et A. Salomons (2014), « Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring », *American Economic Review*, vol. 104/8, pp. 2509-2526, http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.8.2509.

Gosselin, H. et C. Lepine (2018), *Evaluation du congé de paternité*, La place des pères dans les congés destinés aux parents en Europe– évolutions et réformes récentes, http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2018-022R.pdf.

Goux, D. et E. Maurin (2010), « Public school availability for two-year olds and mothers' labour supply », *Labour Economics*, vol. 17, pp. 951-962, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2010.04.012.

Grangier, J. et I. Audrey (2014), « Situation sur le marché du travail et accès à l'emploi des bénéficiaires du rSa et de l'ASS », *Dares Analyses*, vol. 69, p. 14, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2014-069_v2.pdf.

Groupe d'experts sur le SMIC (2017), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance - rapport 2017*, Groupe d'experts sur le SMIC, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/444185.

Guichard, A. et C. Pinel (2018), « La revalorisation du Smic au 1er janvier 2018 », *DARES Analyses*, vol. 52, p. 9, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2018-052.pdf.

Guillemot, D. et E. Melnik-Olive (2018), « Se former tout au long de la vie, quel rôle du parcours professionnel ? », *INSEE Formations et emploi*, vol. 2018, p. 12, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3526062?sommaire=3526086.

HCFEA (2018a), *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants*, Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, http://www.hcfea.fr/spip.php?rubrique11.

HCFEA (2018b), *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/_mise_en_forme_OK_HCFEA_Synthese_accueil_des_enfants_de_moins_de_trois_ans.pdf.

Huillery, E. et N. Guyon (2014), *Choix d'orientation et origine sociale : mesurer et comprendre l'autocensure scolaire*, Sciences Po - LIEPP, https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/4masrhna3682s816k3ru6r3oov?_ga=2.186356714.291131660.1543834628-130871299.1541425936.

IGAS (2017), *Bilan d'étape du déploiement du compte personnel de formation (CPF)*, Inspection générale des affaires sociales, http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2016-140R.pdf.

IGAS (2016), *Evaluation de la politique de certification professionnelle*, Inspection générale des affaires sociales, https://www.defi-metiers.fr/sites/default/files/users/225/igas.pdf.

Immervoll, H. et C. Knotz (2018), « How demanding are activation requirements for jobseekers », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, no. 215, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/2bdfecca-en.

Immervoll, H. et S. Scarpetta (2012), « Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 1/1, p. 9, http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-1-9.

INSEE (2018a), *Formations et emploi 2018*, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3526080?sommaire=3526086.

INSEE (2018b), *Les revenus et le patrimoine des ménages*, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3549440?sommaire=3549502.

INSEE (2018c), *Emploi, chômage, revenus du travail - Édition 2018*, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3573876.

INSEE (2018d), « Le taux de chômage diminue de 0,1 point au deuxième trimestre 2018 », *Informations Rapides*, vol. 211, p. 4, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3598305.

INSEE (2017), *Que nous disent les entreprises sur les barrières à l'embauche ?*, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2871900?sommaire=2872027.

Jennequin, H., L. Miotti et E. Mouhoud (2018), « Measurement and anticipation of territorial vulnerability to offshoring risks : An analysis on sectoral data for France », *Economie et Statistique / Economics and Statistics* 497-498, pp. 123-144, http://dx.doi.org/10.24187/ecostat.2017.497d.1934.

Kahn, L. (2018), « Permanent Jobs, Employment Protection, and Job Content », *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, vol. 57/3, pp. 469-538, http://dx.doi.org/10.1111/irel.12209.

Kaisergruber, D., A. Karim Komi et D. Rivoire (2018), « Comment mieux diplômer l'expérience », *Note de Synthèse Terra Nova*, vol. Février, p. 54, http://www.tnova.fr/note/entrer-et-rester-dans-l-emploi-un-levier-de-comp-titivit-un-enjeu-citoyen.

Koubi, M. et A. Marrakchi (2017), « Projections à l'horizon 2070: Une hausse moins soutenue du nombre d'actifs », *INSEE Première*, vol. 1646, p. 4, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2844302.

L'Horty, Y., P. Martin et T. Mayer (2019), « Baisses de charges : stop ou encore ? », *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. 49/1, p. 1, http://dx.doi.org/10.3917/ncae.049.0001.

Langevin, G. (2018), « Les extensions des accords de branche : quels sont les entreprises et les salariés concernés ? », *DARES Analyses*, vol. 53, p. 8, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2018-053v2.pdf.

Le Gallo, J. et al. (2017), « Les discriminations dans l'accès au logement en France : Un testing de couverture nationale », *Rapport de recherche TEPP*, no. 2017-11, TEPP - Travail, Emploi et Politiques Publiques, http://www.tepp.eu.

Lhommeau, B. et C. Michel (2018), « Changer de métier : quelles personnes et quels emplois sont concernés ? », *DARES Analyses*, vol. 49, p. 12, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2018-049.pdf.

Malgouyres, C. (2017), « The Impact of Chinese Import Competition on the Local Structure of Employment And Wages: Evidence from France », *Journal of Regional Science*, vol. 57/3, pp. 411-441, http://dx.doi.org/10.1111/jors.12303.

Marie, E. et V. Jaouen (2016), *Evaluation du contrat à durée déterminée dit d'usage (CDDU)*, IGAS - Inspection générale des affaires sociales, http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article548.

Martinot, B. (2018), *Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout !*, https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/reforme-de-la-formation-professionnelle-allons-jusqu-au-bout-note.pdf

Mayeur, P. et al. (2017), *La politique d'accueil du jeune enfant - Revue de dépenses*, IGAS-IGF, Paris, http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/RdD2017-enfant.pdf.

Mesnard, O. (2018), « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2015 », *DARES Résultats*, vol. 34, p. 11, http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2018-034.pdf.

Mesnard, O. (2017), « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2014 », *DARES Résultats*, vol. 41, p. 11, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2017-041.pdf.

Ministère de l'Éducation Nationale (2018), *Transformer le lycée professionnel Former les talents aux métiers de demain*, http://cache.media.education.gouv.fr/file/05_-_Mai/55/7/2018_DP_voiePro_bdef_953557.pdf.

Ministère du Travail (2018a), *Annexe au projet de loi de finances pour 2019 - Formation professionnelle*, République Française, Paris, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/jaunes-2019/jaune2019_formation_professionnelle-W.pdf.

Ministère du travail (2018b), *Réalisation d'une étude qualitative à partir de 2 régions sur le compte personnel de formation - tome 1*, Ministère du travail - Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/pluricite_-_itinere_conseil_rapport_final_cpf_-_version_finale.pdf.

Ministère du Travail (2017), *Formation professionnelle - Annexe au Projet de loi de finances pour 2018*, République Française, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/jaune2018_formation_professionnelle.pdf.

Montel, O. (2017), « L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques », *Document d'études de la DARES*, no. 213, DARES, Paris, https://www.uberisation.org/sites/default/files/etude_dares_economie_collaborative.pdf.

MSS (2018), *Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes - Cloture de la concertation*, Ministère des Solidarités et de la Santé, Paris, http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/1503_doc_participants_vf.pdf .

MSS (2017), *Rapport d'évaluation de la Prime d'activité*, Ministère des Solidarités et de la Santé, Paris, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_evaluation_prime_d_activite.pdf.

Murtin, F., A. de Serres et A. Hijzen (2014), « Unemployment and the coverage extension of collective wage agreements », *European Economic Review*, vol. 71, pp. 52-66, http://dx.doi.org/10.1016/J.EUROECOREV.2014.06.010.

Murtin, F. et J. Robin (2018), « Labor market reforms and unemployment dynamics », *Labour Economics*, vol. 50, pp. 3-19, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2016.05.025.

Nedelkoska, L. et G. Quintini (2018), « Automation, skills use and training », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, no. 202, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en.

Ngai, L. et S. Tenreyro (2014), « Hot and Cold Seasons in the Housing Market », *American Economic Review*, vol. 104/12, pp. 3991-4026, http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.12.3991.

OCDE (2018a), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2018 Numéro 2*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-1-fr.

OCDE (2018b), *OECD Employment Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en.

OCDE (2018c), *Good Jobs for All in a Changing World of Work : The OECD Jobs Strategy*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en.

OCDE (2018d), *Draft Skills Startegy Update*, OCDE, Paris, https://one.oecd.org/document/DELSA/ELSA(2018)23/en/pdf.

OCDE (2018e), *Putting faces to the jobs at risk of automation*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/employment/future-of-work.htm.

OCDE (2018f), *Getting Skills Right: Future-ready adult learning systems*, Éditions OCDE, Paris, https://one.oecd.org/document/DELSA/ELSA(2018)15/en/pdf.

OCDE (2018g), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en.

OCDE (2018h), *Les impôts sur les salaires 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2018-fr.

OCDE (2018i), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal : Strengthening the Adult-Learning System*, Études de l'OCDE sur les compétences, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264298705-en.

OCDE (2017a), *Études économiques de l'OCDE : France 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2017-fr.

OCDE (2017b), *Les extensions administratives des accords de branche en France : Effets et pistes de réformes*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/fr/france/extensions-administratives-des-accords-de-branche-en-France.pdf.

OCDE (2017c), *Getting Skills Right: Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs : A Perspective on France, Italy, Spain, South Africa and the United Kingdom*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264277892-en.

OCDE (2017d), *Obtenir les bonnes compétences: France*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/9789264284227-fr.

OCDE (2017e), *Labour Market Reforms in Portugal 2011-15 : A Preliminary Assessment*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264269576-en.

OCDE (2017f), *Petite enfance, grands défis 2017 : Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264300491-fr.

OCDE (2017g), *Atteindre l'égalité femmes-hommes : Un combat difficile*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264203426-fr.

OCDE (2017h), *Financial Incentives for Steering Education and Training*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en.

OCDE (2016), *Policy Brief Parental leave: Where are the fathers?*, Éditions OCDE, Paris .

OCDE (2015a), « France - Vers un système d'éducation plus inclusif en France », *OCDE - Série politiques meilleures*, no. Juillet, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015b), *Études économiques de l'OCDE : France 2015*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/empl_outlook-2015-7-fr.pdf?expires=1543490901&id=id&accname=ocid84004878&checksum=B8722EE28D7B54599A9008202E97FA25.

OCDE (2014), *Résultats de TALIS 2013 : Une perspective internationale sur l'enseignement et l'apprentissage*, TALIS, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264214293-fr.

OCDE (2013), *The 2012 labour market reform in Spain: a preliminary assessment*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/els/emp/SpainLabourMarketReform-ExecutiveSummary.pdf.

ONAPE (2017), *Rapport de Observatoire national de la petite enfance - L'accueil du jeune enfant 2016*, http://www.caf.fr/presse-institutionnel/recherche-et-statistiques/observatoire-national-de-la-petite-enfance/rapport-annuel-de-l-observatoire.

Pareliussen, J., H. Hwang and H. Viitamäki (2018), "Basic income or a single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1464, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d8c0fbc4-en.

Pesonel, E. (2018), « Le contrat de professionnalisation en 2016 », *DARES résultats*, vol. 9, p. 8, http://www.handipole.org/IMG/pdf/-282.pdf.

Pesonel, É. et P. Zamora (2017), *Quelles sont les causes de la baisse de l'apprentissage dans l'enseignement secondaire ? − Emploi, chômage, revenus du travail | Insee*, INSEE, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2891699?sommaire=2891780.

Pisani Ferry, J. et al. (2018), *Le grand plan d'investissement 2018-2022 - Rapport au Premier Ministre*, Republique Française, Paris, http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/09/rapport_de_m._jean_pisani-ferry_-_le_grand_plan_dinvestissement_2018-2022.pdf.

Pitollat, C. et M. Klein (2018), *L'accompagnement des bénéficiaires du RSA*, Rapport au 1er Ministre, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport_de_claire_pitollat_et_mathieu_klein_sur_laccompagnement_des_beneficiaires_du_rsa.pdf.

Ravanel-Vassy, M. et al. (2017), *Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf*, IGF-IGAS, Paris, http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2017-056R_Tome_I.pdf.

Romans, F. (2018), « Les relations professionnelles en 2017 : un panorama contrasté du dialogue social dans les établissements ? », *DARES Analyses*, vol. 15, p. 8.

Rostand, C. (2017), *Mission de soutien et d'accompagnement à la réforme de la justice prud'homale*, Rapport à Monsieur le Premier Ministre, http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/Rapport_mission_Rostand.pdf.

Schmitt, K. et M. Sicsic (2017), « Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités - I - 96 », no. 96, Insee Focus, https://www.insee.fr/fr/statistiques/3137028#consulter.

Schwellnus, C. (2018), « Gig economy platforms: Boon or bane? », *Document de travail de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://one.oecd.org/document/ECO/CPE/WP1(2018)23/en/pdf.

Sirugue, C. (2016), *Repenser les minima sociaux*, Rapport au Premier Ministre, Paris, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2016/04/18.04.2016_rapport_de_christophe_sirugue_-_repenser_les_minima_sociaux_-_vers_une_couverture_socle_commune.pdf.

Skandalis, D. (2018), « Breaking News: Information About Firms' Hiring Needs Affects the Direction of Job Search », *mimeo*, https://sites.google.com/site/daphneskandalis/.

Taguma, M., I. Litjens et K. Makowiecki (2013), *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Sweden 2013*, Éditions OCDE, Paris.

Tallet, F. et V. Vallès (2017), « Partir de bon matin, à bicyclette... », *Insee Première*, vol. 1629, p. 4, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2557426.

Trannoy, A. et É. Wasmer (2013), « La politique du logement locatif », *Les notes du conseil d'analyse économique*, vol. 10, p. 12, http://www.cae-eco.fr.

Trevien, C. (2014), « Habiter en HLM : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement ? », *Economie et statistique*, vol. 471/1, pp. 33-64, http://dx.doi.org/10.3406/estat.2014.10480.

Van der Linden, B. (2016), « Do in-work benefits work for low-skilled workers? », *IZA World of Labor*, http://dx.doi.org/10.15185/izawol.246.

Verdugo, G. (2016), « Real wage cyclicality in the Eurozone before and during the Great Recession: Evidence from micro data », *European Economic Review*, vol. 82, pp. 46-69, http://dx.doi.org/10.1016/J.EUROECOREV.2015.11.001.

Viry, S. (2018), *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage*, Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale, http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2019/a1305-tIII-v1.pdf.

Yazidi, K. et C. Darmaillacq (2014), « Le traitement des litiges en droit du travail : constats et perspectives économiques », *Trésor-Éco*, vol. 137, p. 12, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/80eb6b77-455c-4eb6-95d0-dcb14d00086b/files/bf43840c-b6c0-4042-8e42-3203369a6809.

Chapitre 2.
Améliorer l'efficience de l'investissement public

L'investissement public a le potentiel de stimuler la demande à court terme, et des infrastructures appropriées peuvent aussi entraîner des gains de productivité et contribuer à rendre la croissance économique plus inclusive en garantissant une égalité d'accès au marché du travail, à l'éducation et aux soins de santé. Les investissements publics de la France sont élevés, et son stock de capital public est important. En particulier, le réseau d'infrastructures de la France est bien développé, et très bien classé si on le compare à celui d'autres pays. Pour autant, dans certains secteurs, le manque d'investissements d'entretien et de modernisation a sans doute nui à l'efficacité du capital investi dans les infrastructures existantes. Pour pouvoir bénéficier pleinement de ses investissements publics, la France doit renforcer et développer l'ensemble de sa stratégie pour relever plusieurs défis, consistant notamment à promouvoir les considérations d'efficience socio-économique dans le choix de ses projets d'investissement, à harmoniser les procédures s'étalant sur toute la durée de vie des investissements entre les différents secteurs et niveaux administratifs, et à concentrer les investissements de certains secteurs sur l'entretien et la qualité du stock de capital. En outre, comme les collectivités locales sont responsables de la plupart des investissements publics, il sera utile de poursuivre les efforts visant à répartir clairement les responsabilités entre les différents échelons administratifs pour pouvoir bénéficier d'économies d'échelle et de gamme. L'investissement public devrait aussi viser à atteindre les objectifs fixés dans les domaines de l'environnement, du numérique, de la recherche et de l'innovation pour permettre à la France de respecter ses engagements nationaux et internationaux et garantir une croissance plus vigoureuse et plus durable. Les choix opérés devront faire une place à l'investissement privé pour permettre la réalisation de ces objectifs et stimuler la croissance potentielle, notamment en développant une liste de projets prêts à financer et en ajustant de manière dynamique le soutien public aux politiques en matière d'énergie et de changement climatique.

L'investissement public peut dynamiser l'investissement privé et contribuer à rendre la croissance plus inclusive. En ce sens, développer l'investissement public peut venir étayer la croissance et accroître le bien-être. Cela étant, les capacités d'investissement sont limitées par les contraintes qui pèsent sur les ressources publiques. De ce fait, il est nécessaire de maximiser le rendement de l'investissement public par une sélection rigoureuse des projets. Les politiques propres à améliorer l'efficience de l'investissement public seront passées en revue dans le présent chapitre.

Définir ce qu'est l'investissement public n'est toutefois pas une tâche facile (Encadré 2.1). D'un point de vue comptable, l'investissement public désigne des dépenses en capital consacrées à des infrastructures physiques ou immatérielles dont la durée d'utilisation productive est supérieure à un an (la formation brute de capital fixe ou FBCF). Cependant, les questions examinées dans le présent chapitre vont au-delà de cette définition stricte, soit parce que les opérations concernées pourraient être classées comme consommation intermédiaire (opérations d'entretien et de maintenance par exemple), soit parce que l'entité à l'origine des investissements n'est pas considérée comme faisant partie du secteur public d'un point de vue statistique. De plus, les investissements en infrastructures évoqués dans ce chapitre ne comprennent pas les biens privés fournis par la puissance publique comme l'éducation, la santé ou le logement social. Au contraire, suivant Cournède et Ziemann (2019), les politiques sectorielles présentées dans les parties 2.3 et 2.4 mettent l'accent sur les investissements en infrastructures qui bénéficient à des secteurs autres que celui qui possède les actifs, à savoir le transport, l'énergie, le numérique et la recherche.

Encadré 2.1. Définir et mesurer l'investissement public : exemples de difficultés rencontrées

En fonction de leur ampleur, les opérations d'entretien peuvent être classées soit dans la consommation intermédiaire, soit dans la FBCF. Par exemple, environ 25 % des dépenses de voirie effectuées par les collectivités locales sont considérées comme des consommations intermédiaires et non comme des investissements (Gouvernement, 2017a). En outre, il existe en France un grand nombre d'entreprises publiques, qui représentaient quelque 7 % de l'emploi total en 2015 (OCDE, 2017a). Or, les investissements réalisés par les entreprises publiques qui ne sont pas classées dans les administrations publiques à des fins statistiques parce que leurs recettes commerciales sont supérieures à 50 % de leurs coûts de production représentent environ 1.1 % du PIB chaque année (Gouvernement, 2017b). En fonction de la nature du contrat, les partenariats public-privé ne sont pas non plus forcément inclus dans la FBCF. Par exemple, les investissements réalisés dans le cadre de marchés de partenariat où le secteur privé est chargé de concevoir, construire, financer et entretenir une structure ou une installation pour une mission de service public, sont généralement inclus dans la FBCF publique, tandis que d'autres contrats comme les concessions de service et non de travaux ne le sont généralement pas.

On trouvera dans la première partie de ce chapitre une vue d'ensemble de l'investissement public en France et une présentation des enjeux qui lui sont associés. La section suivante est consacrée aux conditions cadres permettant d'améliorer l'efficacité de l'investissement public, en insistant sur la plus grande place qu'il conviendrait de faire aux considérations d'efficience économique pour aider à hiérarchiser les projets d'investissement, au rôle du secteur privé dans la fourniture d'infrastructures, et aux réformes institutionnelles et budgétaires qui pourraient aider à tirer le meilleur parti des investissements locaux et favoriser la croissance. La troisième partie traite principalement de deux secteurs dans lesquels le stock de capital est important en France, le transport et l'énergie, et dans lesquels les priorités d'investissement devraient être ciblées sur l'entretien et le respect des objectifs

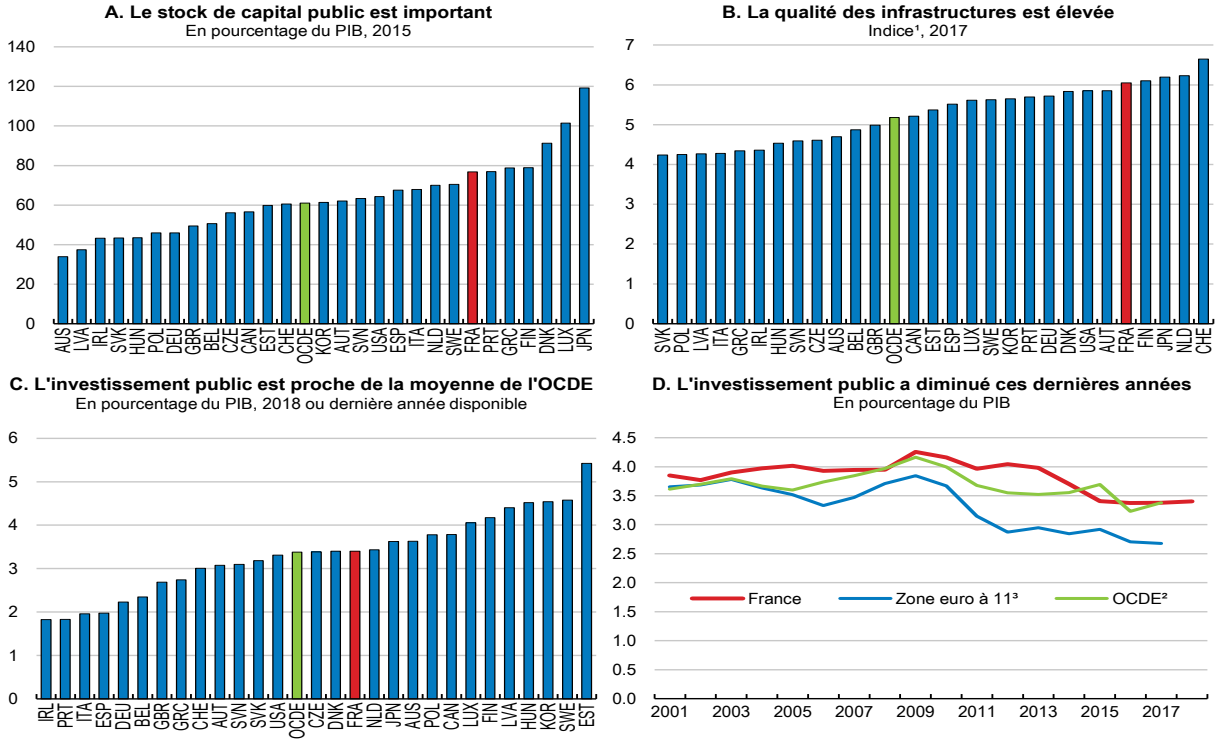
environnementaux. Enfin, les questions relatives au soutien public propre à promouvoir la transition vers une économie numérique et à stimuler la recherche et l'innovation sont examinées dans la dernière partie.

Investissement public : vue d'ensemble et enjeux

Le stock de capital public est important, et de grande qualité…

Le stock de capital public de la France est important et si l'on se réfère aux enquêtes disponibles, la qualité de ses infrastructures est élevée (Graphique 2.1, parties A et B). Si l'investissement public a reculé ces dernières années et se situe désormais dans la moyenne de l'OCDE, il a été largement plus élevé que dans d'autres pays de la zone euro (parties C et D). L'investissement public par principale fonction économique est assez semblable au profil moyen de l'investissement public des pays de l'OCDE (Tableau 2.1). Si l'on compare les résultats de la France à une moyenne de pays de la zone euro, on voit que l'investissement public y est considérablement plus vigoureux, ce qui reflète en partie la baisse de l'investissement public qui, à partir de 2011, a touché les pays qui avaient été le plus affectés par la crise de la zone euro, mais aussi le niveau plus important des investissements dans la défense (Graphique 2.1, Panel D).

Graphique 2.1. Stock de capital public et investissement public



1. Indice variant de 0 (qualité subjective minimale) à 7 (qualité subjective maximale), calculé à partir des appréciations fournies par des responsables d'entreprises opérant dans le pays en réponse à la question : " Comment évaluez-vous l'état général des infrastructures (par exemple transport, communication et énergie) dans votre pays ? ".
2. Hors Chili et Mexique en raison de disponibilité limitée des données ; moyenne non pondérée.
3. ZE-11 (zone euro-11) correspond à la moyenne non pondérée des pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal.

Source : FMI (2017), *Investment and Capital Stock Statistics* (base de données), Fonds monétaire international, Washington D.C.; WEF (2018), *The Global Competitiveness Report 2017-2018* (base de données), Forum économique mondial, Genève ; et OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952651

Tableau 2.1. Investissement public par fonction principale

Investissement public par fonction principale

	France	OCDE[2]	France - OCDE Écart	ZE-11[3]	France- ZE-11 Écart
Total	3.9	3.7	0.2	3.3	0.6
Services publics généraux	0.5	0.5	-0.0	0.5	-0.0
Défense	0.3	0.3	0.0	0.2	0.1
Ordre public et sécurité	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0
Affaires économiques	1.3	1.3	-0.1	1.2	0.0
Protection de l'environnement	0.2	0.2	0.0	0.2	0.0
Logement et équipements collectifs	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1
Santé	0.4	0.3	0.1	0.2	0.1
Loisirs, culture et religion	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1
Éducation	0.4	0.5	-0.1	0.4	0.0
Protection sociale	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0

1. Les chiffres peuvent ne pas correspondre aux totaux du fait que les chiffres sont arrondis.
2. OCDE est la moyenne non pondérée de 27 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles (hors France). Par conséquent, cela ne correspond pas exactement au groupe de pays de l'OCDE présenté dans le graphique 1, qui comprend tous les pays de l'OCDE.
3. ZE-11 est la moyenne non pondérée des pays suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal.
Source : OCDE (2018), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données).

… mais l'accent devrait être mis davantage sur l'entretien, et les projets d'investissement devraient être rigoureusement choisis

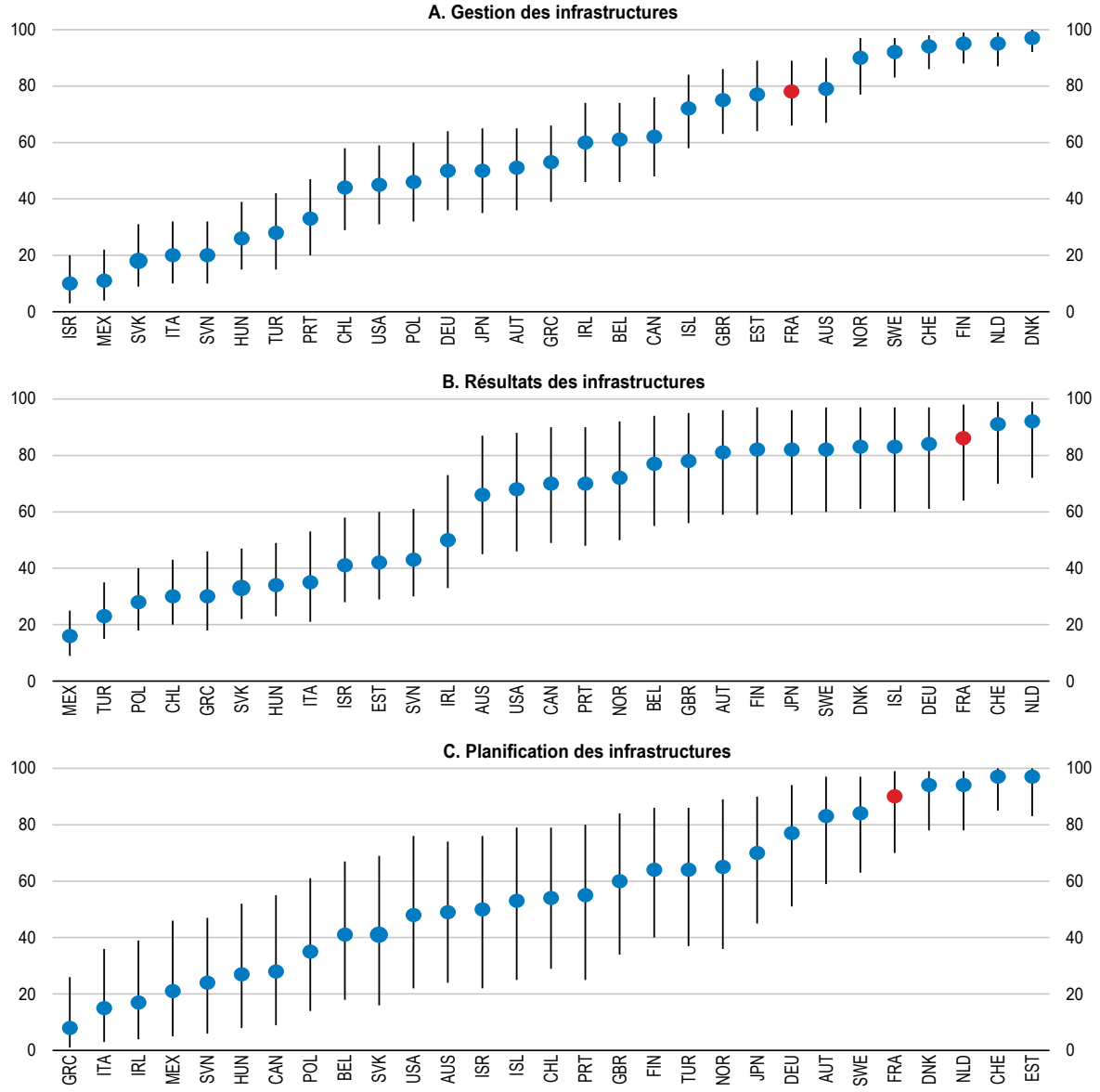
Si, en termes de qualité et de gouvernance des infrastructures, la France est bien classée au niveau international (Graphique 2.2), l'investissement dans l'entretien n'a sans doute pas toujours été approprié dans certains secteurs comme le secteur ferroviaire, où la priorité a été donnée à de nouveaux projets au détriment de la maintenance du réseau existant (Cour des comptes, 2014). De même, un tiers du parc immobilier universitaire est jugé dégradé. Dans le passé, des plans d'investissement ponctuels, concernant par exemple la rénovation d'hôpitaux ou d'universités, ont aussi été adoptés pour pallier le manque d'investissements d'entretien et de modernisation des infrastructures. Pourtant, les besoins globaux d'investissement pourraient être réduits et l'efficience du capital accrue si l'on assurait un niveau élevé de maintenance des infrastructures existantes. Il est aussi possible que les avantages liés à de nouveaux investissements publics diminuent lorsque le stock de capital public est déjà élevé, et les risques d'éviction de l'investissement privé peuvent aussi être plus importants.

Une planification stratégique rigoureuse des investissements pour hiérarchiser les projets est une condition nécessaire à des investissements de qualité, et la France se caractérise par une longue tradition de planification des investissements dans les secteurs de l'énergie et des transports. Afin de développer une telle hiérarchisation, tous les grands projets d'investissement public (hors défense et investissements intégralement financés par les collectivités locales) doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation socio-

économique *ex ante* depuis 2013. Cette pratique est très répandue dans le secteur des transports, car elle y est obligatoire depuis 1982, et dans le secteur de la santé, des procédures spécifiques sont mises en œuvre depuis 2013 pour garantir la qualité de l'évaluation des projets d'investissement. Par ailleurs, bien que la pratique de l'évaluation socio-économique des projets d'investissement commence à s'inscrire dans les cultures ministérielles, la qualité des évaluations reste inégale entre secteurs et l'évaluation environnementale n'est pas systématique (Gouvernement, 2018 ; France Stratégie, 2019).

Graphique 2.2. Indicateurs de la gouvernance des infrastructures

2016, indice variant sur une échelle allant de 0 (performance la moins bonne) à 100 (performance la meilleure)



Note : Ces indicateurs de gouvernance permettent de mesurer les résultats obtenus par chaque pays dans chacune des trois dimensions suivantes : planification, gestion et résultats des infrastructures. Les cercles indiquent le score des pays, tandis que les lignes verticales correspondent aux incertitudes statistiques entourant ces résultats. Les indicateurs de gouvernance sont construits à partir des résultats d'une enquête auprès d'experts en infrastructures publiques.

Source : Hertie School of Governance (2016). *The Governance Report 2016*: *Infrastructure Governance Indicators*, Hertie School of Governance: Berlin.

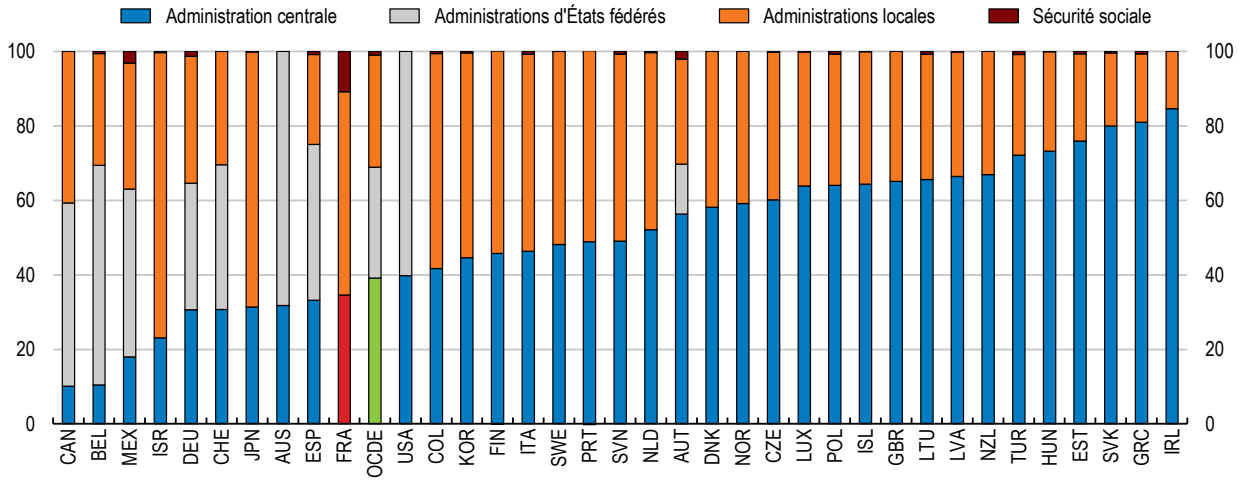
StatLink https://doi.org/10.1787/888933952670

Les collectivités locales sont le premier investisseur public, et le secteur privé pourrait jouer un rôle accru

L'investissement public est une responsabilité partagée entre échelons administratifs, et ce sont les collectivités locales qui investissent le plus (Graphique 2.3). C'est donc d'elles que les politiques visant à accroître l'efficience de l'investissement public dépendent en grande partie. Les collectivités locales investissent dans un large éventail de secteur, tandis que les investissements réalisés par l'administration centrale concernent surtout les affaires économiques (notamment les transports), la défense et la santé (Graphique 2.4, partie A). En France, il existe trois niveaux d'administration locale : les régions, les départements et les communes. De plus, toutes les communes font partie d'un EPCI (établissement public de coopération intercommunale) qui, dans la pratique, représente un échelon supplémentaire d'administration locale se situant entre les communes et les départements. Le secteur communal représente l'essentiel des investissements des collectivités locales ; viennent ensuite les niveaux supérieurs qui, chacun, investissent environ le même montant (partie B).

Graphique 2.3. Répartition des dépenses d'investissement entre les différents niveaux de l'administration

En pourcentage, 2016[1]



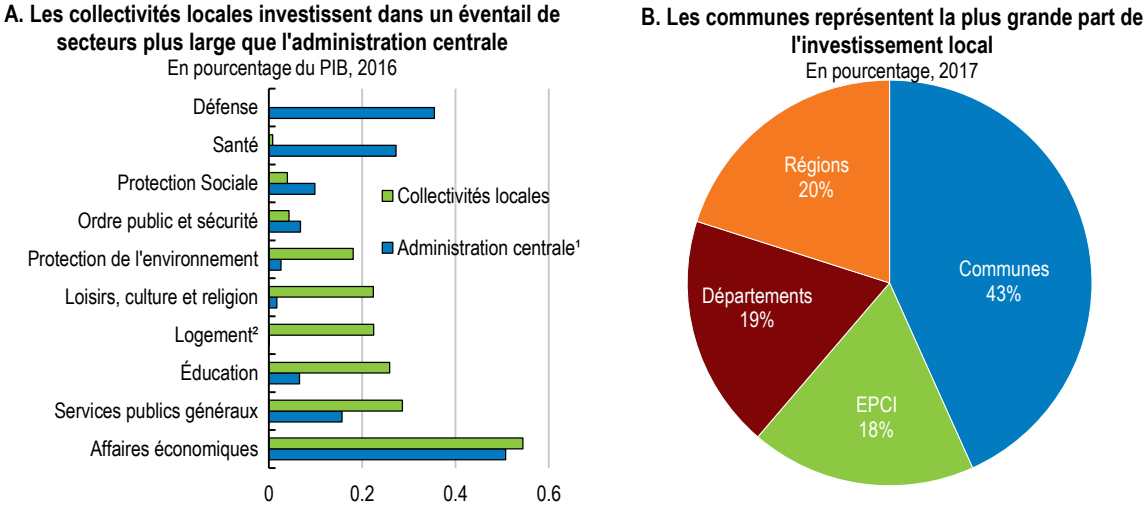
1. Ou dernière année disponible. Les administrations locales sont comptabilisées dans la catégorie des « administrations centrales » pour l'Australie et les États-Unis. En Australie, il n'existe pas de système public d'assurance sociale. Les administrations de sécurité sociale sont comptabilisées dans la catégorie « administration centrale » aux États-Unis, en Irlande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Les administrations d'États fédérés n'existent que dans les neuf pays membres de l'OCDE dotés d'une structure fédérale : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne (pays considéré comme quasi-fédéral), les États-Unis, le Mexique et la Suisse.
Source : OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952689

La participation du secteur privé à la réalisation d'infrastructures augmente depuis 2004, date à laquelle les contrats de partenariat ont été mis en place. D'autres articulations public-privé existent également comme pour les grands projets d'aménagement urbains récents. Les partenariats public-privé existent depuis longtemps en France dans les secteurs commerciaux ; ils s'appuient sur un mode de financement des infrastructures par les

usagers où le secteur privé est responsable de la gestion et de l'entretien des actifs. Toutefois, le recueil d'informations sur les résultats financiers et opérationnels des actifs selon les différents modèles de partenariats public-privé n'est pas satisfaisant (Saussier et Tirole, 2015), ce qui empêche de prendre des décisions plus éclairées sur l'implication du secteur privé dans la réalisation des infrastructures. En outre, étant donné les importants besoins de financement qu'il va falloir couvrir pour mettre au point des infrastructures bas-carbone, il faudrait envisager de mieux mobiliser le secteur privé en identifiant clairement, dans les plans sectoriels à long terme, les possibilités d'investissement dans de telles infrastructures (voir ci-après).

Graphique 2.4. Investissements des collectivités locales



1. Y compris les dépenses de sécurité sociale
2. Et équipements collectifs

Note : Dans la partie B, les chiffres sont présentés en comptabilité budgétaire sans retraiter les flux croisés entre collectivités territoriales.

Source : OCDE (2018), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données) ; DGCL (2018), Les chiffres-clés des collectivités locales, Direction Générale des Collectivités Locales, Paris, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/chiffres_cles_2018.pdf.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952708

Investir pour l'avenir

L'investissement public devrait viser à atteindre les engagements nationaux et internationaux pris par la France dans le domaine de l'environnement, comme prévu dans le dernier plan d'investissement des autorités (Grand plan d'investissement, Encadré 2.2). Favoriser des modes de transport plus durables sera essentiel pour s'attaquer au problème de la pollution de l'air, qui contribue au changement climatique et entraîne des coûts considérables en matière de santé. La France est l'un des rares pays à avoir élaboré une stratégie à long terme de faible niveau d'émissions, et l'enjeu consiste à s'assurer que le soutien public à la transition environnementale soit correctement orienté en vue d'atteindre ces objectifs. Le rôle des collectivités territoriales sera crucial à cet égard car elles représentent l'essentiel des investissements liés à l'environnement et au climat en France (OCDE/Banque mondiale/ONU Environnement, 2018). Il sera également important de rendre les plans d'investissement dans les infrastructures de transport cohérents avec les objectifs de forte décarbonation afin d'éviter d'investir dans des infrastructures que la transition énergétique rendraient caduques. La révision de la valeur tutélaire du carbone

prise en compte dans les évaluations des grands projets d'investissement va dans ce sens. Les autorités vont aussi devoir relever le défi consistant à ramener la part de l'énergie nucléaire à 50 % dans la production d'électricité à moyen terme, tout en garantissant la sécurité de l'approvisionnement en énergie et en maintenant à de faibles niveaux l'empreinte carbone de la production d'énergie.

Encadré 2.2. Le Grand plan d'investissement et le Fonds pour l'innovation et l'industrie

Le Grand plan d'investissement (GPI), qui couvre la période 2018-22, est un dispositif interministériel sous la direction du Premier ministre qui vise à gagner en efficience et à disposer d'outils permettant un réel pilotage avec arbitrages. Le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) doit annuellement proposer, sur la base d'une évaluation de la mise en œuvre, des résultats et des impacts, l'analyse du plan dans son ensemble et préconiser les arbitrages. Le GPI intègre le dernier volet des programmes d'investissement d'avenir (PIA), et s'en inspire dans sa recherche d'efficacité.

Ce plan comporte 26 mesures regroupées en quatre grands axes prioritaires pour un investissement total de 57 milliards d'euros (soit 2,5 % du PIB de 2017). La première priorité, qui concerne la transition écologique, consiste à mettre l'accent sur l'amélioration de la situation énergétique des bâtiments, et à accélérer le déploiement des énergies renouvelables et des modes de transport durables (20 milliards d'euros). La deuxième consiste à investir dans les compétences en ciblant les chômeurs de longue durée et les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation, comme évoqué dans le chapitre 1 (15 milliards d'euros). L'innovation et l'enseignement supérieur font l'objet de la troisième priorité (13 milliards d'euros) : c'est dans cet axe que se trouvent les actions du PIA pour l'essentiel. Enfin, la dernière priorité vise principalement la transformation numérique des services publics et la modernisation des hôpitaux (9 milliards d'euros).

Différents ministères seront chargés de distribuer les crédits, et 3 % des sommes sont mises de côté chaque année pour que les fonds soient affectés aux actions donnant les meilleurs résultats. Le Secrétariat général pour l'investissement assure la supervision générale du GPI, l'objectif étant de préserver les points forts qui étaient ceux des PIA comme l'importance donnée aux évaluations, la sélectivité dans l'allocation des ressources et la coopération public-privé (OCDE, 2014a). Le GPI est financé à hauteur d'environ 24 milliards d'euros par de nouvelles mesures avec impact budgétaire, tandis que le reste du programme est une intégration dans le dispositif de pilotage transversal interministériel de crédits déjà budgétés ministériellement, dans l'esprit du fonctionnement du COPERMO (Encadré 2.3).

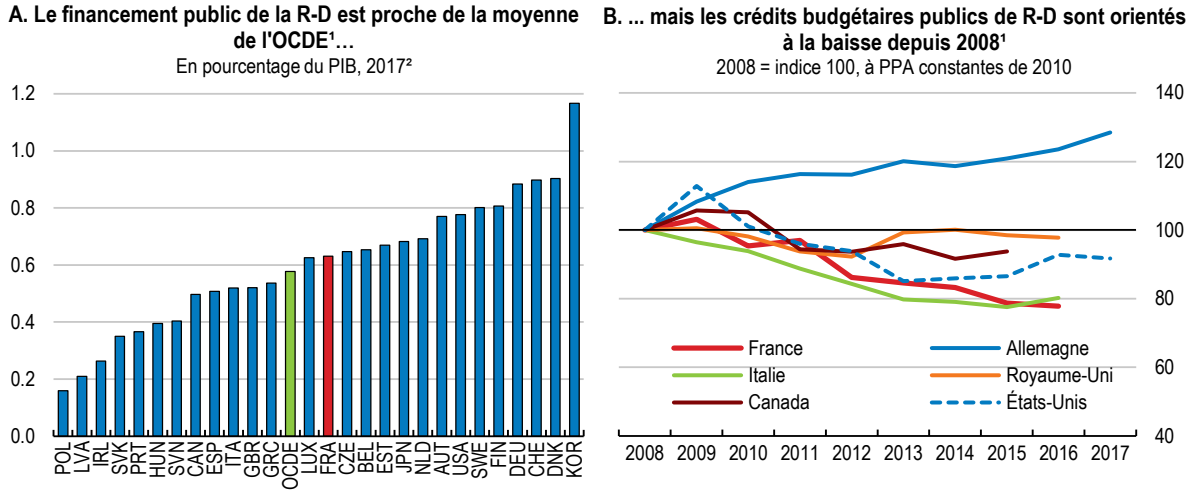
Un nouveau fonds pour l'innovation (Fonds pour l'innovation et l'industrie, FII) a été créé en 2018 pour financer des innovations technologiques de rupture grâce à un soutien supplémentaire à destination des jeunes entreprises opérant dans le secteur des technologies de pointe à forte intensité capitalistique et par le biais d'une nouvelle initiative appelée « grands défis », qui financera des projets d'innovation de rupture à la frontière technologique pour répondre à un enjeu sociétal.

Source : Le Grand Plan d'Investissement 2018-2022, *Rapport au Premier ministre,* https://www.gouvernement.fr/action/le-grand-plan-d-investissement-2018-2022 et Séance inaugurale du Conseil de l'Innovation, https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/politique-et-enjeux/innovation/dossier-presse-conseil-innovation.pdf.

Une infrastructure numérique efficiente, fiable et largement accessible est indispensable pour tirer pleinement parti de la révolution numérique, et la généralisation du numérique jouera un rôle de premier plan pour améliorer l'efficience du secteur public. L'avènement du numérique et de ses variantes les plus avancées a le potentiel de réduire les coûts liés à la montée en gamme de la production et de stimuler les échanges, avec des retombées sur l'innovation, la diffusion de la technologie et la productivité. Dans ce contexte, les autorités ont pour objectif d'offrir l'accès à l'internet haut débit à tous les ménages, entreprises et administrations d'ici 2022, grâce à une combinaison d'investissements publics et privés (Plan France Très Haut Débit). Dans l'administration, les technologies numériques se développent, mais leur usage reste modeste par rapport à ce que l'on observe dans les pays les plus performants, ce qui pèse sur la capacité des autorités à se servir du numérique pour atteindre leurs objectifs budgétaires à moyen terme. Par exemple, l'investissement numérique dans l'administration fiscale est faible (Cour des comptes, 2018a), ce qui limite la capacité des autorités à réformer les services fiscaux. Cependant, le GPI vise également la transformation numérique des services publics.

La recherche-développement (R&D) est un moteur essentiel de la performance économique à long terme et sera indispensable pour affronter le problème du changement climatique. Les financements publics affectés à la R&D sont comparables à la moyenne de l'OCDE, tandis que les crédits budgétaires publics de R&D ont plus significativement diminué depuis 2008 que dans la plupart des autres pays du G7 (Graphique 2.5). Comme d'autres pays de l'OCDE, les autorités françaises ont mis l'accent sur les incitations fiscales (notamment le crédit d'impôt recherche) et aides à la R&D des entreprises (OCDE, 2018a). La R&D privée a tendance à privilégier le développement par rapport à la recherche fondamentale. À cet égard, la R&D privée stimule la compétitivité des entreprises, tandis que des travaux de recherche fondamentale moins directement ciblés sont aussi importants pour encourager l'innovation et relever les grands défis mondiaux, qu'ils soient sociaux ou environnementaux. Par ailleurs, des programmes d'investissement ponctuels bien conçus par les autorités françaises ont compensé de façon partielle la baisse des crédits publics récurrents alloués à la recherche, et le dernier plan d'investissement contient également des mesures bienvenues pour soutenir les meilleurs établissements universitaires de recherche (Encadré 2.2).

Graphique 2.5. Le financement public de la recherche est proche de la moyenne OCDE



1. Les données représentées sont les crédits budgétaires publics de R&D (CBPRD) hors incitations fiscales. Ces données diffèrent de la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) financée par l'administration qui indiquent que les dépenses de R&D de l'enseignement supérieur et de l'État en France sont globalement stables par rapport au PIB depuis 2008. CBPRD et DIRD financée par l'administration diffèrent principalement à deux égards. Premièrement, les données DIRD sont fondées sur les déclarations des exécutants de la R&D, alors que les données CBPRD s'appuient sur celles des bailleurs de fonds. Ainsi, la différence entre les données CBPRD et DIRD financée par l'administration pourrait venir du traitement budgétaire particulier des programmes d'investissement d'avenir (PIA). Deuxièmement, les séries fondées sur la DIRD ne couvrent que la R&D exécutée sur le territoire national, alors que celles fondées sur les CBPRD couvrent également les sommes versées à des exécutants étrangers.
2. Ou dernière année disponible.
Source : OCDE (2018), *Statistiques de la recherche et développement* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952727

Renforcer les conditions-cadres pour un investissement public efficace

Les investissements de grande ampleur concernent différents secteurs et domaines d'action publique et ont des effets à long terme. Il en résulte un processus décisionnel complexe faisant intervenir différents niveaux d'administration et de multiples intervenants. L'OCDE a formulé des recommandations dans le but d'aider les pouvoirs publics à évaluer les forces et les faiblesses de leurs capacités en matière d'investissement public (Tableau 2.2), et l'OCDE assure le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations (OCDE, 2018b). Partant de ces principes, le cadre de gouvernance des infrastructures de l'OCDE met en lumière les bonnes pratiques concernant l'investissement dans les infrastructures (OCDE, 2017b), notamment la nécessité de définir une vision stratégique quant aux besoins en infrastructures à long terme.

Tableau 2.2. Principes de l'OCDE pour un investissement public efficace

Piliers	Principes
Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux d'administration et les politiques publiques	Investir en suivant une stratégie intégrée, adaptée aux différents territoires Adopter des instruments efficaces de coordination entre les administrations, à l'échelon national et infranational Assurer une coordination horizontale entre les administrations infranationales afin d'investir à l'échelon pertinent
Renforcer les capacités en matière d'investissement public et promouvoir la reproductibilité des politiques publiques à tous les échelons de l'administration	Évaluer en amont les effets à long terme de l'investissement public et les risques connexes Impliquer les parties prenantes tout au long du cycle d'investissement Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et consolider les capacités Renforcer l'expertise des agents et des institutions publics concernés par les projets d'investissement public Mettre l'accent sur les résultats et favoriser l'apprentissage tiré de l'expérience
Veiller à l'existence d'un cadre d'investissement public solide à tous les niveaux de l'administration	Mettre en place un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement recherchés Développer une gestion financière solide et transparente à tous les échelons de l'administration Promouvoir la transparence de la commande publique et son utilisation stratégique à tous les niveaux de l'administration Veiller à la qualité et à la cohérence de la réglementation à tous les échelons de l'administration

Source : Recommandation du Conseil de l'OCDE pour un investissement public efficace entre niveaux de gouvernement (OCDE, 2014b).

Vers une meilleure hiérarchisation et une meilleure sélection des projets d'investissement

Promouvoir le recours à des évaluations socio-économiques avant les décisions d'investissement

Pour aider à hiérarchiser les projets d'investissement, la France a introduit en 2013 des exigences relatives aux évaluations socio-économiques pour toutes les opérations d'investissement public, à l'exception des projets concernant le secteur de la défense et de ceux financés en totalité par les collectivités locales. Les projets d'investissement dont le financement par l'État ou ses opérateurs dépasse le seuil de 20 millions d'euros doivent notamment faire l'objet d'une évaluation socio-économique *ex ante*, et être regroupés au sein d'un inventaire afin d'en assurer un suivi cohérent entre les différents secteurs. En outre, une contre-expertise indépendante de l'évaluation *ex ante* conduite par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) est obligatoire pour les projets dont la valeur dépasse 100 millions d'euros. Sur la base de ce rapport de contre-expertise, un avis simple est rendu par le SGPI. L'ensemble est diffusé aux différentes parties prenantes de l'Etat et au Parlement. Il doit également faire partie du dossier d'enquête publique le cas échéant et doit être considéré plus généralement avant la décision finale.

Bien que les procédures d'évaluation des projets d'investissement public varient d'un pays à l'autre, ce seuil de 100 millions d'euros déclenchant l'obligation d'une contre-expertise semble quelque peu élevé au regard d'autres pays de l'OCDE. En Norvège, par exemple, les projets d'investissement public dans les infrastructures de transport doivent faire l'objet

d'un contrôle de qualité dès lors qu'ils sont supérieurs à 750 millions de couronnes norvégiennes. En Australie, Infrastructure Australia, un organisme public, conduit des analyses coûts-bénéfices lorsque les projets d'infrastructure excèdent 100 millions de dollars australiens (ce qui est au-dessus du seuil français de 20 millions d'euros et inférieur à celui de 100 millions d'euros pour le déclenchement d'une contre-expertise).

Le nombre de contre-expertises varie d'une année sur l'autre. Les avis rendus (60 depuis 2013), même favorables (26 depuis 2013), sont le plus souvent assortis de recommandations issues de la contre-expertise. Deux avis défavorables ont été rendus depuis 2013. Lorsque le dossier d'évaluation du porteur de projet s'avère insuffisant pour éclairer la décision publique, l'avis du SGPI émet des réserves qui ont parfois conduit à des reconfigurations de projets. Sectoriellement, le transport représente moins d'un quart des projets contre-expertisés et les hôpitaux un tiers.

Afin de déterminer des éléments de doctrine pour les analyses socio-économiques et de fournir aux porteurs de projets des outils normés (tableurs, valeurs tutélaires, scénarios macroéconomiques …), un groupe d'experts a été installé en 2016. Cette initiative se justifie d'autant plus que l'absence de méthodes bien définies dans certains secteurs a constitué un obstacle à l'évaluation socio-économique des grands projets d'investissement (Inspection générale des Finances, 2016). Il convient d'encourager et de renforcer les mesures destinées à développer des méthodes d'évaluation des projets d'investissement, et de promouvoir davantage le recours aux analyses socio-économiques lors de la programmation des investissements, en établissant une stratégie en vue de toucher toutes les parties prenantes concernées.

Toutefois, malgré la présence de dispositifs réglementaires solides de sélection des projets d'investissement, les considérations d'efficience économique n'ont souvent qu'une influence limitée sur le choix effectif des projets. Il peut arriver en particulier que la sélection des projets réponde à des pressions exercées par les parties intéressées, cependant que la gouvernance des infrastructures obéit souvent à des considérations d'ordre politique. Par exemple, le réseau ferroviaire à grande vitesse est bien développé en France, mais compte un nombre de gares qui semble excessif (on en dénombre plus de 230 capables d'accueillir des trains à grande vitesse), et toutes les lignes à grande vitesse ne sont pas des investissements rentables (Cour des comptes, 2014). Les considérations d'efficience économique interviennent également rarement dans les décisions de maintenir l'exploitation de lignes ferroviaires peu empruntées (Spinetta, 2018).

Si l'investissement public relève, *in fine*, d'un choix politique, exiger des autorités qu'elles justifient, formellement et publiquement, leurs décisions lorsque celles-ci ne coïncident pas avec les résultats de la contre-expertise dans le cas des grands projets d'investissement, contribuerait à améliorer la transparence et à renforcer le rôle des analyses socio-économiques dans la sélection des projets d'investissement. Il faudrait pour cela publier systématiquement les contre-expertises des évaluations *ex ante* conduites par le SGPI, ce qui n'est pas la pratique actuelle bien que la plupart des rapports de contre-expertise soient finalement publiés. Les autorités pourraient également envisager de dissocier l'activité de contre-expertise du SGPI, organisme placé sous l'autorité du Premier ministre et chargé également de la promotion des investissements. Cette dissociation permettrait d'éviter tout conflit d'intérêt qui pourrait survenir dans le cadre institutionnel actuel. En Australie, Infrastructure Australia, l'organisme chargé de la planification, bénéficie du soutien des acteurs intéressés et de tous les partis politiques. Cette institution indépendante est responsable de la publication des analyses techniques que les autorités sont officiellement

tenues d'examiner avant de rendre leur décision concernant les grands projets d'infrastructure.

Diffuser les bonnes pratiques auprès de tous les acteurs concernés

Les procédures de sélection des projets d'investissement et le recours aux évaluations socio-économiques *ex ante* varient considérablement d'un ministère à l'autre. Il était donc nécessaire de mettre en place dans chaque ministère des processus décisionnels et d'analyse qui soient adaptés au cycle de vie de tous les projets d'investissement de grande envergure. Cette initiative permet de mieux identifier les projets prioritaires et d'accélérer la diffusion des meilleures pratiques applicables aux évaluations *ex ante*. Au Royaume-Uni, on peut noter que les principes qui régissent les investissements publics sont regroupés dans le *Green Book.* La mise en œuvre des projets d'investissement repose sur un processus de validation par étapes, dites « *gateway reviews* », destiné à vérifier leur adéquation stratégique, leur rentabilité économique, leur faisabilité financière, leur validité commerciale et les modalités de gestion des avantages attendus (HM Treasury, 2015). En 2017, un guide similaire (*Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics*) a été publié en France par France Stratégie et la Direction générale du Trésor.

Afin d'homogénéiser les procédures de sélection des investissements, la France pourrait s'inspirer du cadre existant dans le secteur de la santé pour tous les secteurs concernés par des projets d'investissement de grande ampleur. Depuis 2013, le Comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) supervise en effet la totalité des grands projets d'investissement hospitalier du pays et intervient à différents stades du cycle d'investissement (Encadré 2.3). Il réalise notamment une évaluation des analyses coûts-bénéfices, et peut demander aux porteurs de projet, à la lumière de ses conclusions, de retravailler les projets. L'évaluation *ex ante* des projets d'investissement hospitalier fait également l'objet d'une contre-expertise par le SGPI, qui est membre à part entière du COPERMO ; le SGPI assure ainsi un niveau de contrôle supplémentaire quant à la qualité des évaluations, lorsque le financement public du projet dépasse 100 millions d'euros.

Encadré 2.3. Processus décisionnel des grands projets d'investissement hospitalier

Malgré la baisse enregistrée depuis 2013, du fait de l'achèvement des plans d'investissement exceptionnels visant à moderniser les hôpitaux (plans Hôpital 2007 et 2012), les investissements publics dans le secteur de la santé restent importants et s'élèvent à 6.2 milliards d'euros en 2016 (0.3 % du PIB), dont 80 % d'investissements hospitaliers. Le Comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de soins (COPERMO) a été mis en place en 2013 par le ministère de la Santé. Il s'agit d'un dispositif chargé du contrôle et de l'évaluation des investissements hospitaliers de grande envergure, suite à la mise en place de nouvelles exigences relatives aux évaluations socio-économiques des grands investissements ; il doit aussi permettre de mieux hiérarchiser les investissements. Le COPERMO se compose de représentants des ministères de la Santé, du SGPI et du Budget. Il intervient à deux reprises dans le processus décisionnel de l'ensemble des projets d'investissement hospitalier supérieurs à 50 millions d'euros.

- Au démarrage d'un projet, l'établissement ou l'Agence régionale de santé (ARS) soumet la proposition d'investissement au COPERMO en vue de son éligibilité, ce qui constitue une première occasion de recueillir des commentaires sur l'opération envisagée ;
- Le COPERMO intervient ensuite au stade de la validation du mécanisme de financement avant que le ministère de la Santé ne rende une décision quant au montant de sa participation financière.

Lors de chacune de ces deux étapes, le COPERMO peut demander que soient apportées des modifications au projet ou bien en reporter l'examen jusqu'à ce que les ajustements requis aient été appliqués. Un inventaire annuel des projets d'investissement est ensuite réalisé afin d'assurer un suivi des projets en cours, ainsi que des recommandations formulées par le COPERMO.

Le ministère de la Santé élabore également des notes méthodologiques – qui s'appuient dans une large mesure sur les retours d'expérience du COPERMO – afin de diffuser les bonnes pratiques en matière d'efficience des investissements hospitaliers auprès des acteurs concernés.

Source : (Inspection générale des Finances, 2016) et ministère des Solidarités et de la Santé (https://solidarites-sante.gouv.fr/professionnels/gerer-un-etablissement-de-sante-medico-social/performance-des-etablissements-de-sante/efficience-hospitaliere).

Imposer une évaluation *ex post* des grands projets d'investissement dans tous les secteurs permettrait d'éclairer utilement les futures décisions d'investissement. Les évaluations *ex post* sont obligatoires depuis 1982 dans le secteur des transports, où la comparaison des résultats *ex post* des projets au regard de leurs objectifs *ex ante* est obligatoire. Cette obligation vise les projets de transport d'un montant supérieur à 83.1 millions d'euros, et l'évaluation *ex post* doit avoir lieu entre trois et cinq ans après l'achèvement du projet. Le fait de soumettre tous les secteurs à cette règle – par exemple, pour les investissements supérieurs à 100 millions d'euros comme dans le cas du contrôle de la qualité des évaluations socio-économiques *ex ante* réalisées par le SGPI – contribuerait à améliorer la qualité des évaluations *ex ante* à l'avenir.

Il peut s'avérer compliquer de mesurer les effets d'additionnalité des investissements, c'est-à-dire de ne pas se contenter d'évaluer la réussite d'un projet uniquement à l'aune du respect des délais et du budget impartis. Par exemple, on observe que les avantages découlant des projets d'infrastructure de transport pour l'économie, en termes d'emploi, reposaient souvent sur de simples analyses de corrélation (CEREMA, 2018). Dans ce cas, il peut s'avérer nécessaire de s'appuyer sur l'expertise d'organismes indépendants ayant la capacité d'effectuer des évaluations de grande qualité.

Les opérations d'investissement de grande envergure des collectivités locales doivent être soumises aux mêmes obligations que celles de l'administration centrale. L'essentiel des investissements public est réalisé par les collectivités locales, mais la planification des opérations d'investissement varie considérablement d'une collectivité locale à l'autre, même entre les plus importantes d'entre elles (Cour des comptes, 2015a). Les résultats des enquêtes montrent en outre que la France est l'un des pays de l'UE où les communes ont tendance à peu recourir aux évaluations *ex ante* des projets d'infrastructure (Banque européenne d'investissement, 2017). La loi de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que toutes les opérations exceptionnelles d'investissement des collectivités locales – dans la pratique, celles supérieures à 5 millions d'euros – doivent faire l'objet d'une étude relative à l'impact des opérations concernées sur les dépenses de fonctionnement à venir. Cette évaluation est obligatoire pour les projets d'investissement supérieurs à 100 millions d'euros. Or, ces études d'impact ne constituent pas à proprement parler des analyses socio-économiques, permettant d'évaluer tout l'éventail des avantages et des coûts d'un projet d'investissement, à moins que son cofinancement par l'État ne dépasse 20 millions d'euros.

Il serait souhaitable, par conséquent, de soumettre les investissements des collectivités et des entreprises publiques locales aux mêmes obligations en matière d'analyses socio-économiques que celles qui s'appliquent à l'État et ses opérateurs, notamment l'obligation de conduire une contre-expertise de l'évaluation *ex ante* pour les investissements dont le financement public est supérieur à 100 millions d'euros. Cela renforcerait les arguments en faveur d'une dissociation de l'activité de contre-expertise du SGPI pour neutraliser les inquiétudes des collectivités territoriales concernant leur autonomie vis-à-vis de l'Etat. De plus, il faudrait élaborer des lignes directrices adaptées aux besoins des collectivités locales en matière d'évaluation socio-économique. Le Danemark est un exemple de pays de l'OCDE qui a mis au point un tableur facile à utiliser pour effectuer des évaluations socio-économiques des projets de transport.

Sensibiliser le grand public aux considérations d'efficience économique afin d'améliorer les décisions d'investissement

Il est nécessaire de sensibiliser l'opinion publique à la notion d'efficience économique des projets d'investissement, car l'opinion publique joue souvent un rôle important dans la sélection et la mise en œuvre des projets. Les grands projets d'urbanisme doivent faire l'objet d'une enquête publique qui vise à mieux informer la population sur les projets d'investissement programmés, mais aussi à permettre aux autorités de recueillir, auprès de tiers, des renseignements sur les risques, notamment environnementaux, que présente tel ou tel projet. À cet égard, recourir plus largement à des moyens de communication électroniques dans le cadre des enquêtes publiques, comme le prévoit la loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement, contribuerait à sensibiliser davantage le grand public aux questions de rentabilité des projets d'investissement tant que la qualité des enquêtes publiques n'est pas affaiblie. Certaines collectivités locales, comme Bordeaux Métropole, diffusent ainsi systématiquement sur des sites internet dédiés, des informations

détaillées sur les projets d'investissement nécessitant une enquête publique. Ces exemples mériteraient d'être plus largement suivis.

La participation des médias et de la société civile constitue un moyen privilégié de mieux sensibiliser la population au principe de l'efficience économique. Pour sensibiliser davantage l'opinion publique à la notion d'efficience économique des projets d'investissement, en renforçant le critère qualité-prix dans la sélection et l'exécution des projets d'investissement public, la Norvège, par exemple, a fait le choix de formations axées sur l'analyse coûts-bénéfices, dispensées aux journalistes économiques par l'administration.

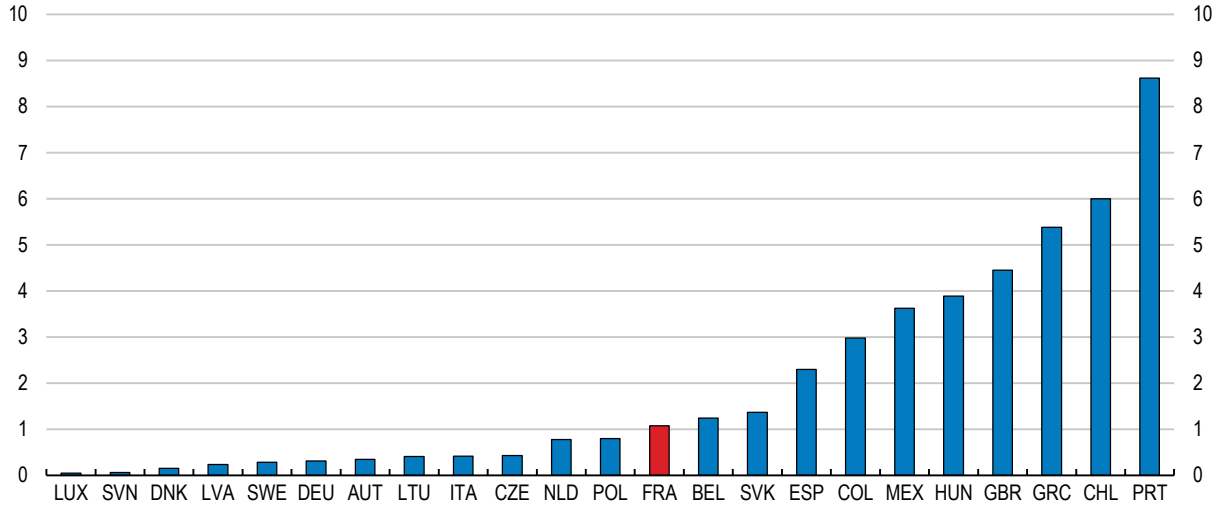
Tirer parti du secteur privé pour la réalisation des infrastructures

La plupart des projets d'infrastructure font appel à une procédure standard de passation des marchés publics (maîtrise d'ouvrage publique). La participation du secteur privé à la mise en place d'infrastructures est cependant possible depuis 2004, date de l'introduction en France de contrats globaux avec financement public (partenariats public-privé (PPP), ou marchés de partenariat). Des contrats de PPP (« marchés de partenariat ») sont conclus dans un grand nombre de secteurs, dont la santé, l'éducation, les installations sportives, la défense et les transports (Bergère, 2016).

Les partenariats public-privé, au sens large, existent depuis de nombreuses années en France dans les secteurs marchands, sous la forme d'un financement des infrastructures assuré par les usagers, la gestion et l'entretien des installations étant pris en charge par les opérateurs privés. C'est le cas par exemple dans le domaine de la distribution d'eau, où le secteur privé desservait 61 % de la population en 2014 (Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, 2017), ou dans celui des autoroutes, avec 80 % environ du réseau concédé à des entreprises privées. L'ouverture des marchés à la concurrence dans certains secteurs, comme celui des télécommunications, a également renforcé le rôle des entreprises privées dans le financement des infrastructures. Cependant, de manière générale, le stock de capital financé par le biais de PPP n'est pas très important rapporté au PIB (Graphique 2.6).

Graphique 2.6. Le stock de capital financé par le biais de PPP est plutôt limité

En pourcentage du PIB, 2015[1]



1. Ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles. En ce qui concerne les pays européens, le stock de capital financé par le biais de PPP est mesuré sur la base des données de la Banque européenne d'investissement, qui recouvrent également des accords de concession comportant une opération de construction, la fourniture d'un service public et un véritable partage des risques entre le secteur public et le secteur privé pour les transactions dépassant 10 millions d'euros.
Source : FMI (2017), *Investment and Capital Stock Statistics* (base de données), Fonds monétaire international, Washington D.C.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952746

La constitution d'une liste de projets d'infrastructure en attente de financement contribuerait à attirer des investisseurs privés. C'est d'autant plus important pour répondre aux objectifs d'atténuation du changement climatique qui nécessiteront une réorientation radicale des investissements en vue de déployer des infrastructures pour la transition énergétique et la réduction des émissions de CO2. Les investissements annuels en infrastructures nécessaires d'ici à 2030 pour atteindre les objectifs économiques et de développement, et limiter le réchauffement climatique à moins de 2 degrés sont estimés à 6 900 milliards USD dans le monde, soit environ 10 % de plus que dans un scénario ne prévoyant aucune mesure de lutte contre le changement climatique (OCDE, 2017c). Les investissements entraînant une forte hausse des émissions de carbone devront notamment être réduits au profit de projets en lien avec l'efficacité énergétique et les énergies décarbonées. Bien souvent, ce n'est pas le manque de capitaux qui freine les investissements à l'appui des objectifs climatiques à long terme, mais plutôt le manque de projets pouvant être financés ou en attente d'investissement, auxquels les investisseurs privés et les promoteurs de projets peuvent consacrer du temps, des moyens et des ressources (OCDE, 2018c). À cet égard, la France pourrait faire davantage pour identifier précisément les possibilités d'investissement dans des infrastructures pour la transition énergétique et la réduction des émissions de CO2, dans le cadre de plans sectoriels à long terme (voir Section 2.3). Le Royaume-Uni, par exemple, s'est doté d'un cadre institutionnel lui permettant de recenser des projets prêts à être financés par l'intermédiaire de l'Infrastructure and Projects Authority (IPA), laquelle établit une liste de projets prioritaires afin de répondre aux besoins d'infrastructures à long terme du pays.

La sélection des partenariats public-privé doit reposer sur des considérations d'efficience économique des projets. Il ne devrait y avoir aucun parti-pris d'ordre institutionnel, procédural ou comptable en faveur ou en défaveur des partenariats public-privé et la décision d'investir devrait être indépendante des modalités de montage et de financement du projet (OCDE, 2017d). Les PPP ne sont pas sans risque, dans la mesure où une mauvaise gestion peut donner lieu à des passifs éventuels pour les finances publiques, comme cela a été le cas au Portugal (Araújo and Sutherland, 2010). Ce sont des outils dont le pilotage peut s'avérer délicat, en particulier pour les collectivités locales qui ne disposent pas toujours des capacités administratives pour les utiliser efficacement (Sénat, 2014). Un décret de 2016 a d'ailleurs quelque peu limité le recours aux marchés de partenariat, en instaurant des seuils minimums pour pouvoir y recourir et en limitant le nombre d'opérateurs publics autorisés à utiliser ce type de contrats de PPP directement.

Utilisés à bon escient, les partenariats public-privé peuvent cependant aider les autorités à utiliser au mieux le savoir-faire du secteur privé pour la mise en place de services publics, comprenant à la fois la construction et l'entretien à long terme d'infrastructures complexes nécessitant des connaissances et des compétences techniques spécifiques. Les analyses du Forum International des Transports précisent les conditions à partir desquelles l'un des deux grands modèles de financement privé est le plus approprié en fonction de l'actif et du marché considérés (Forum international des transports, 2018). D'une part, selon le modèle d'actifs réglementés (*regulatory asset base*, RAB), il existe des négociations périodiques entre l'opérateur privé et un régulateur économique basées sur des objectifs d'efficacité. D'autre part, dans un modèle de PPP, le prix de l'infrastructure et les incitations à l'efficacité découlent de la concurrence pour le contrat ou la concession. L'aéroport d'Heathrow est un exemple de réglementation d'infrastructure basée sur les incitations (RAB) gérée par l'autorité de l'aviation civile du Royaume-Uni. C'est lorsque l'opérateur privé n'est pas soumis à la concurrence que le modèle RAB est généralement préférable. En outre, dans le cadre des contrats de régulation économique des aéroports, il semble justifié de bien définir l'ensemble des règles régissant le suivi et la surveillance de l'opérateur privé (Cour des comptes, 2018b).

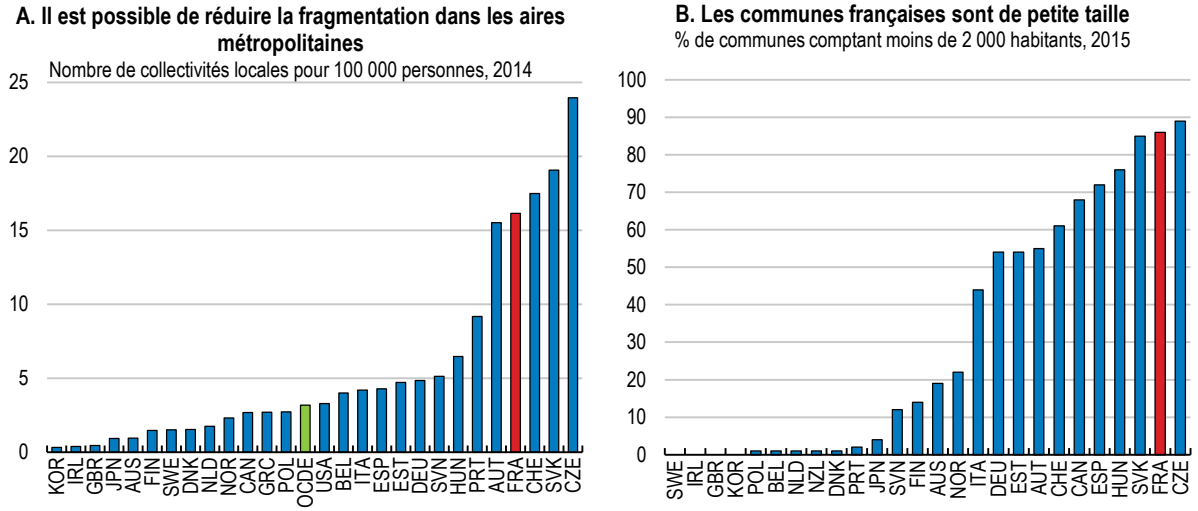
Il serait souhaitable d'améliorer l'accès du grand public et des investisseurs à des données comparables sur la performance des projets d'infrastructure, quelles que soient les modalités de mise en œuvre, et de renforcer l'expertise des fonctionnaires qui participent à la sélection des marchés publics. Fin Infra, un service rattaché au ministère des Finances, est notamment chargé d'apporter conseils et appui technique sur tous les types de contrats complexes public-privé. Plusieurs ministères, comme celui des Transports par exemple, disposent aussi d'unités spécialisées dans les PPP. Cependant, les ressources affectées à la programmation des projets d'infrastructure mis en œuvre par le biais de PPP n'ont pas toujours été suffisantes par le passé, il semble donc nécessaire d'assurer un renforcement de l'expertise des agents du secteur public concernés par les PPP (Cour des comptes, 2015b ; Saussier, 2017). En outre, améliorer l'accès du public et des investisseurs à des données comparables sur la performance des projets d'infrastructure, indépendamment des modalités de mise en œuvre, pourrait être obtenu en créant une agence chargée de collecter ces données. Une telle agence pourrait également conseiller les collectivités locales sur leurs choix en matière de marchés publics et assurer le suivi des performances des PPP une fois ceux-ci signés (OCDE, 2018c). Des données plus complètes sur les performances passées des investissements d'infrastructure permettraient également aux investisseurs de mieux calibrer la tarification des risques, ce qui pourrait, *in fine*, faire baisser le coût total des projets (Forum international des transports, 2018).

Renforcer les capacités des collectivités locales en matière d'investissement public

La poursuite des réformes institutionnelles contribuerait à dégager des gains d'efficience

La France est l'un des pays de l'OCDE qui compte le plus grand nombre de collectivités locales (Graphique 2.7, partie A). La loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral de 2015 s'est traduite par une diminution du nombre des régions, de 22 à 13, sur le territoire métropolitain. Le nombre des intercommunalités a aussi été divisé par près de deux au cours des années qui ont suivi, pour s'établir à 1263 en 2018, notamment avec la création des *métropoles*, dont le périmètre couvre l'aire métropolitaine. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) de 2015 est venue par ailleurs préciser les responsabilités des différents niveaux de collectivités. La France se distingue cependant des autres pays de l'OCDE par la petite taille de ses communes. Plus de la moitié d'entre elles comptent ainsi moins de 500 habitants, environ 85 % des communes ont moins de 2 000 habitants, et la taille médiane des communes, en nombre d'habitants, est la deuxième plus petite de l'OCDE (partie B).

Graphique 2.7. Une fragmentation territoriale importante



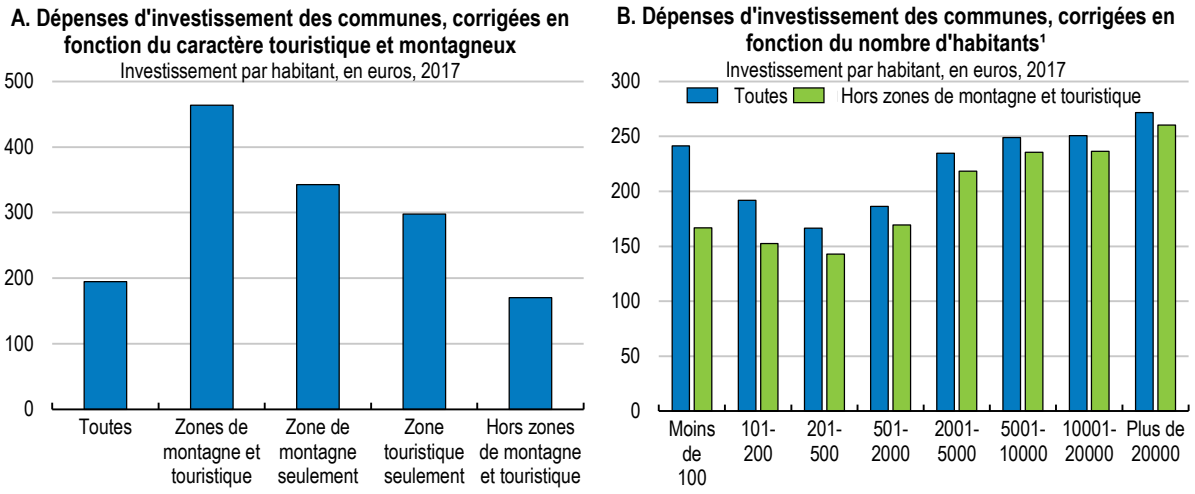
Source : OCDE (2015), *Statistiques sur les aires métropolitaines* (base de données) ; OCDE (2017), *Finance et structure des gouvernements infranationaux* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952765

L'investissement des communes est d'une manière générale plus élevé dans les zones de montagne et les zones touristiques, ce qui tient aux écarts de coûts des biens et des services collectifs dans ces zones (Graphique 2.8, partie A). Toutefois, il n'existe pas de données consolidées relatives à l'investissement communal – c'est-à-dire tenant compte des investissements des échelons administratifs supérieurs dans les communes – ce qui complique l'analyse des disparités géographiques de l'investissement au niveau municipal. L'investissement par habitant des communes présente également un profil en U, en ce sens qu'il est plus important dans les communes les plus petites et dans les plus grandes

(Tableau 2.3), ce qui ne s'explique que partiellement par le caractère montagneux ou touristique de ces communes (partie B). Alors que les dépenses des collectivités locales présentent fréquemment un profil en U dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2013), la France se caractérise par un grand nombre de communes de petite taille, ce qui suggère qu'une diminution de la fragmentation administrative permettrait de réaliser des économies d'échelle en matière d'investissement pour les communes les plus petites.

Graphique 2.8. Dépenses d'investissement des communes par type de municipalités



1. Les dépenses d'investissement des communes n'incluent pas l'investissement des intercommunalités. En supposant que les communes les plus petites tendent à déléguer relativement plus leurs opérations d'investissement à leur intercommunalité que les communes plus grandes, la partie B présenterait donc une estimation prudente de l'investissement excessif réalisé par les plus petites communes. Les dépenses d'investissement des communes sont indiquées pour toutes les communes et pour les communes qui ne sont situées ni en zone de montagne ni en zone touristique, car le nombre de communes appartenant aux autres catégories est trop faible pour certaines strates de population.
Source: L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952784

Tableau 2.3. Investissements des communes

Investissement communal médian par habitant, 2017

Taille des communes (nombre d'habitants)	Moins de 100	[101-200]	[201-500]	[501-2 000]	[2001-5 000]	[5001-10 000]	[10001-20 000]	Plus de 20 000
Dépenses d'investissement par habitant	241.4	191.9	166.5	186.2	234.6	249.0	250.8	271.7
Nombre de communes	3 251	5 468	9 827	11 402	3 201	1 140	515	437
Pourcentage de la population	0.3 %	1.2 %	4.9 %	17.2 %	15.1 %	12.1 %	10.8 %	38.2 %

Note : Les dépenses d'investissement par habitant incluent les budgets principaux et les budgets annexes, mais excluent les remboursements de la dette. Les données concernent la France métropolitaine uniquement.
Source : L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl.

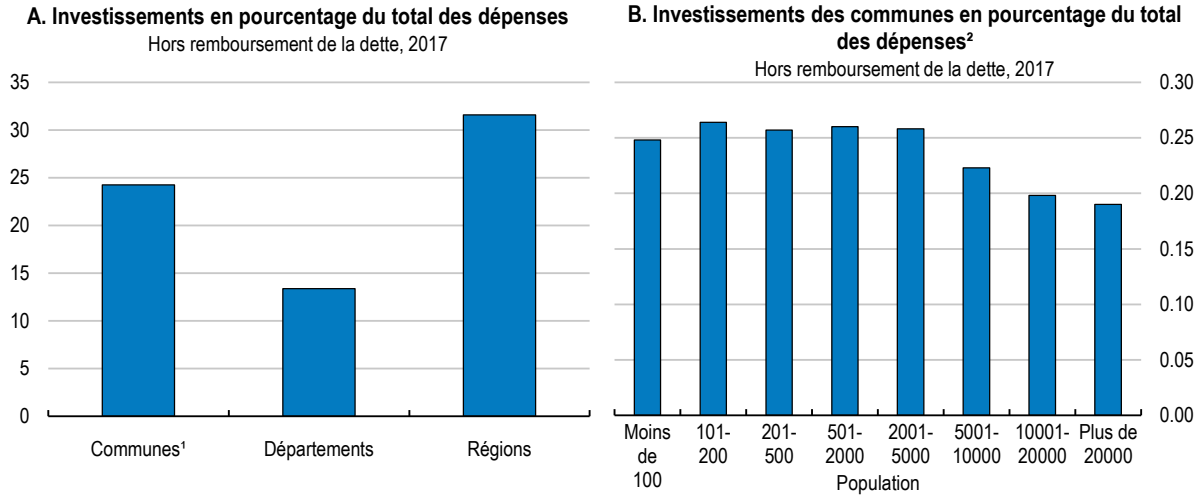
À court terme, un renforcement du rôle des établissements publics de coopération intercommunale dans la mise en place des infrastructures contribuerait à dégager des gains d'efficience sur les dépenses locales d'investissement. Il serait judicieux de faire en sorte que ces établissements deviennent la structure de référence pour toutes les grandes opérations d'infrastructure publique. Les investissements d'infrastructure et les dépenses d'équipement de grande envergure permettent en effet de réaliser des économies d'échelle substantielles, car les coûts unitaires diminuent si une population importante est desservie. Les dispositions asymétriques, selon lesquelles les responsabilités des municipalités sont différenciées en fonction de la taille de la population ou de critères urbains / ruraux, pourraient être davantage développées à cet égard (Allain-Dupré, 2018). La différenciation des compétences selon la catégorie d'intercommunalités va dans ce sens. Conduire des expériences pilotes, comme celles menées au Danemark dans le cadre du programme « Municipalité libre », serait également utile pour identifier les arrangements asymétriques présentant les avantages les plus importants.

À plus long terme, les fusions de communes pourraient être encouragées en faisant la preuve qu'il est possible d'améliorer les services publics, par exemple en publiant des indicateurs de performance au niveau communal (résultats des services et efficience des prestations de services, par exemple). Dans les petites communes, l'expertise est plus dispersée, ce qui a pour effet d'aggraver les problèmes de coordination. De nombreux pays de l'OCDE, comme le Japon, le Danemark et la Nouvelle-Zélande, ont procédé à des fusions de communes à grande échelle, dans le cadre de dispositifs obligatoires ou volontaires (OCDE, 2017e). Les régions pourraient également aider les communes à mieux saisir les avantages financiers d'une fusion ou bien agir en tant que médiateur, comme c'est le cas aux Pays-Bas ou en Suisse. Bien que la taille optimale des communes ne fasse pas l'objet d'un consensus, il a été démontré que les bénéfices d'une fusion seraient probablement les plus importants dans les zones urbaines où le morcellement du tissu communal a des effets négatifs sur la performance économique (Bartolini, 2015).

Les transferts aux collectivités locales devraient mieux tenir compte de leurs besoins de dépenses

Il est nécessaire de donner plus de poids aux critères de charges dans le calcul de concours financiers de l'État aux collectivités locales afin de garantir une répartition efficace des ressources. Les investissements représentent une part substantielle des dépenses des collectivités locales, en particulier des communes et des régions (Graphique 2.9) ; l'efficacité des investissements au niveau local passe par conséquent par une adéquation des ressources avec les besoins au plan local. En outre, le système de décentralisation budgétaire fait actuellement l'objet d'une refonte en profondeur, ce qui a des répercussions sur l'investissement local. La diminution des transferts de l'État aux collectivités locales à partir de 2014 a amplifié les effets du cycle électoral sur l'investissement local. La suppression progressive de la taxe d'habitation risque en outre de réduire l'autonomie budgétaire des collectivités. Il est prévu de compenser la suppression de la taxe d'habitation par le redéploiement d'autres impositions directes locales et par l'affectation de fractions d'impôt national aux collectivités territoriales (voire marginalement par des dotations de l'Etat). Cependant la réforme risque d'affaiblir quelque peu la responsabilité des collectivités, qui est de nature à favoriser la croissance et les investissements publics (Kim et Dougherty, 2018).

Graphique 2.9. Dépenses d'investissement des collectivités locales en pourcentage du total des dépenses



1. Les communes comprennent également les établissements publics de coopération intercommunale.
2. Données corrigées en fonction de la taille des communes.
Source : DGCL (2018), *Les chiffres-clés des collectivités locales,* Direction Générale des Collectivités Locales, Paris *;* L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952803

Il serait souhaitable que le montant des transferts aux collectivités locales soit déterminé davantage en fonction de coûts unitaires standards, et moins sur les dépenses passées, afin de mieux prendre en compte leurs besoins réels de dépenses. La dotation globale de fonctionnement (DGF), la principale dotation de l'État aux collectivités locales, est répartie entre les communes, les intercommunalités ainsi que les départements. La DGF se compose d'une part forfaitaire et, selon l'échelon administratif, d'une ou de plusieurs parts de péréquation, qui sont fonction d'un grand nombre de critères. Les communes sont les principales bénéficiaires des transferts de l' État, mais ces transferts sont en partie calculés sur la base des recettes fiscales antérieures, de valeurs cadastrales obsolètes utilisées aux fins du prélèvement de l'impôt foncier et d'autres facteurs historiques, qui tendent à figer des schémas de dépenses publiques qui ne sont plus nécessairement justifiés et peuvent constituer une source importante d'inégalités entre des collectivités similaires (Cour des comptes, 2016a). À cet égard, il serait préférable que le calcul de la part forfaitaire des transferts au bloc communal repose davantage sur une méthode des coûts standards de manière à évaluer les besoins réels de dépenses des collectivités locales pour un ensemble de biens et de services collectifs de base. Dans la zone OCDE, l'Italie constitue un exemple récent de pays qui adopte progressivement une approche fondée sur les coûts standards pour diminuer le rôle des dépenses passées dans les transferts attribués aux communes (Brosio, 2018 ; Marchionni et al., 2017).

Le mécanisme de péréquation entre les communes doit être réformé afin de mieux tenir compte des disparités en matière de potentiel fiscal et de coûts de mise à disposition des biens et services publics. La part des dotations de péréquation verticale perçues par les collectivités locales a augmenté ces dernières années, ce qui est une bonne chose, même si cette hausse est due en grande partie à une diminution des concours forfaitaires. Pourtant,

le système des dotations de péréquation est compliqué. On dénombrait ainsi 15 fonds de péréquation en 2017, pour tous les échelons administratifs : des fonds de péréquation verticale correspondant aux transferts de l'État aux collectivités locales, et des fonds de péréquation horizontale, correspondant aux transferts au sein d'un niveau d'administration locale donné. De plus, en 2018, 97, 5 % des communes ont reçu au moins une dotation au titre de la péréquation verticale, ce qui suggère qu'il est possible de mieux cibler les dotations de péréquation en leur attribuant des objectifs bien définis. La péréquation horizontale pourrait encore être augmentée dans la mesure où elle représente une part relativement faible de la péréquation (environ 25 % en 2018), alors même que les transferts horizontaux tendent à être plus efficaces que la péréquation verticale en termes de redistribution obtenue par unité monétaire dépensée (OCDE, 2013).

Le soutien direct en faveur de l'investissement local se fait essentiellement par le biais d'une compensation au titre du remboursement de la TVA. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est destiné à assurer aux collectivités locales une compensation de la charge de TVA qu'elles supportent sur leurs dépenses d'investissement et d'entretien des bâtiments publics et de la voirie, et qu'elles ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale, à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres pays de l'UE. Ce fonds représente environ les deux tiers de l'aide de l'État en matière d'investissement au plan local. Le mécanisme de remboursement du FCTVA était compliqué, en grande partie parce que les opérations de remboursement devaient être effectuées principalement manuellement, ce qui était source de complexité excessive pour l'État et les collectivités locales. On peut donc se féliciter du basculement vers une gestion automatisée du FCTVA en 2020. Cette réforme permettra d'asseoir le FCTVA sur une assiette de comptes éligibles et pourrait ainsi orienter les investissements locaux vers des secteurs spécifiques qui bénéficieront du remboursement de la TVA.

Améliorer la commande publique

La fragmentation administrative territoriale est un obstacle à des modes de gestion plus professionnels des marchés publics, ce qui peut peser sur l'efficacité des investissements publics. Les marchés publics sont estimés à 15% du PIB, les administrations locales en représentant environ la moitié. Les efforts récents pour améliorer la commande publique consistent notamment à rendre obligatoire la dématérialisation des marchés publics pour tous les niveaux administratifs en 2018. En outre, les données relatives aux marchés publics passés ont également été rendues publiques en 2018 pour favoriser la prévention et la lutte contre la corruption et promouvoir la concurrence.

Renforcer la centralisation des activités d'achat de biens et services standard achetés par le secteur public permettrait de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer l'intégrité. Promouvoir la professionnalisation des services de marchés publics est également essentiel pour améliorer l'exécution et la maintenance des infrastructures, tout en favorisant l'intégrité des achats publics, car les marchés publics sont l'une des activités gouvernementales les plus exposées à la corruption (OCDE, 2016a). Des plates-formes électroniques de publicité et de candidature coexistent actuellement à différents niveaux administratifs (des municipalités aux régions), ce qui entraîne des coûts pour les entreprises candidates, en particulier pour les PME qui doivent adapter leurs offres à différentes plates-formes en ligne. L'Union des groupements d'achats publics (UGAP), la principale centrale d'achats publics en France, est relativement modeste (environ 3 milliards d'euros en 2017 ou moins de 4% des achats publics) par rapport à d'autres pays de l'OCDE comme la Corée où la centrale d'achat concentre environ un tiers des achats du secteur public (Saussier et

Tirole, 2015). Les régions pourraient aider à coordonner les solutions d'achat des échelons administratifs inférieurs, y compris les communes.

Il est possible d'améliorer la gouvernance des entreprises publiques locales, notamment en clarifiant leur champ d'activités et en renforçant leurs mécanismes de contrôle. Environ 1 250 entreprises publiques locales (généralement sous la forme d'une société d'économie mixte) opèrent dans un large éventail de secteurs, notamment le tourisme, le logement, l'urbanisme et les industries de réseau telles que la distribution d'eau. Leur structure d'actionnaires est souvent fragmentée entre différents niveaux de collectivités locales et leur champ d'activité est souvent vaste, ce qui peut entraîner des conflits d'intérêts et nuire à la concurrence (Cour des comptes, 2017a). Une plus grande transparence sur la rémunération des membres des conseils d'administration des entreprises publiques locales augmenterait leur responsabilité, tandis que le renforcement des mécanismes de contrôle externe serait important pour préserver leur intégrité et assurer une affectation efficace de leurs ressources.

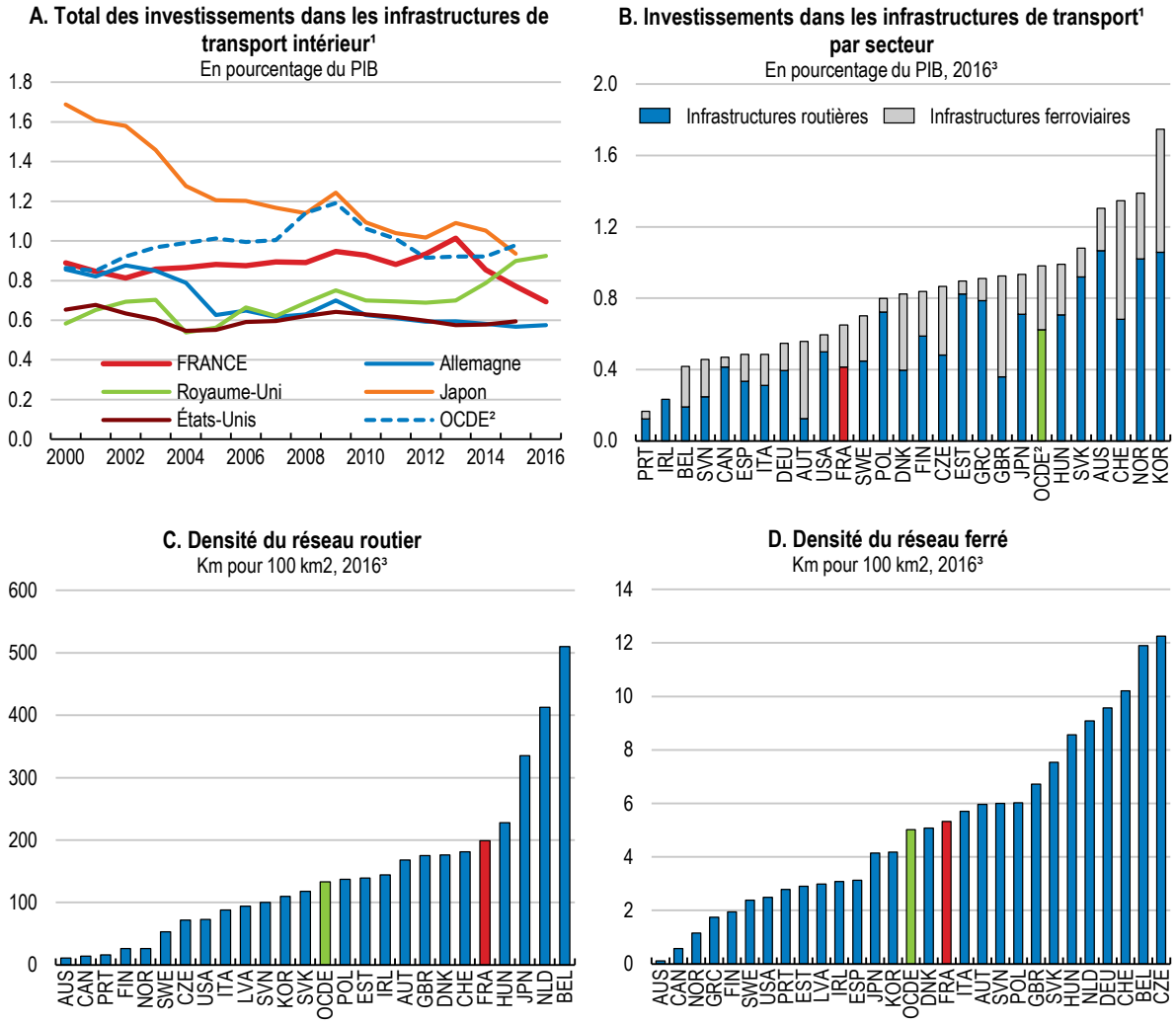
Améliorer la maintenance et verdir les investissements dans l'énergie et les transports

La France dispose d'un important stock de capital dans les secteurs de l'énergie et des transports. Cependant, les besoins en maintenance du réseau routier sont élevés, et les priorités d'investissement dans le réseau ferroviaire ont été fortement orientées vers le réseau à grande vitesse, ce qui pèse sur l'efficacité des infrastructures ferroviaires existantes. Dans le domaine de l'énergie, ce sont les centrales nucléaires vieillissantes qui posent les problèmes de maintenance les plus épineux. Il est donc prioritaire d'investir dans la maintenance des infrastructures de ces secteurs. Dans le même temps, il s'agit également de concentrer les nouveaux investissements vers la réalisation des objectifs environnementaux.

Améliorer les investissements dans les infrastructures de transport

Le total des dépenses d'investissement dans les transports, en ralentissement depuis 2013, se situe désormais au-dessous de la moyenne de l'OCDE (Graphique 2.10). Cette tendance est en partie la conséquence de la maturité des réseaux de transport, des contraintes budgétaires qui ont conduit le pays à revoir ses priorités dans le domaine, et du cycle électoral local. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la majorité des investissements dans les infrastructures de transport sont destinés au réseau routier (partie B). L'analyse ci-après se concentre sur la route et le rail, destinataires de quelque 90 % des investissements dans les infrastructures de transport intérieur.

Graphique 2.10. Investissements dans les infrastructures de transport



1. Les investissements dans les infrastructures de transport comprennent les dépenses publiques et les dépenses privées.
2. Moyenne non pondérée excluant le Chili, l'Irlande, les Pays-Bas et le Portugal, en raison de données limitées ou non disponibles, pour la partie A. Moyenne non pondérée des 30 pays membres ayant fourni des données pour les deux séries, pour la partie B.
3. Ou dernière année connue.
Source : OCDE (2018), *Statistiques du Forum international des transports* (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952822

Si, en France, la densité du réseau ferroviaire est proche de la moyenne de l'OCDE, celle du réseau routier est supérieure à la moyenne de l'OCDE (Graphique 2.10, Parties C and D), ce qui tient dans une certaine mesure à la densité de population. La planification des infrastructures de transport stratégiques obéit de plus en plus souvent à une approche multimodale des infrastructures de transport, qui tend notamment à mieux tenir compte des externalités environnementales des modes de transport (Encadré 2.4).

La France évalue et sélectionne ses grands projets d'infrastructure de transport selon une approche globalement cohérente avec les bonnes pratiques, mais elle aurait intérêt à prêter

davantage attention aux interdépendances entre modes de transport, à recourir à des analyses fondées sur des scénarios, et à surveiller de plus près les coûts d'exploitation et de maintenance. Les outils de modélisation que le ministère des Transports a mis au point pour établir des prévisions des flux de trafic – indispensables pour recenser les besoins d'infrastructures de transport – et qui sont utilisés dans les analyses coûts-bénéfices *ex ante*, conviennent bien aux projets routiers de longue distance, mais moins aux projets routiers urbains ou multimodaux, ce qui laisse entendre qu'il est nécessaire de mieux adapter les outils de modélisation au type de projet (CEREMA, 2018).

Encadré 2.4. Répartition des responsabilités et planification des transports

L'État est chargé de la construction et de l'entretien des autoroutes et des routes nationales, mais il a concédé la plupart des autoroutes à des sociétés privées qui, à ce titre, en assurent la maintenance et exploitent les gares de péage. Les départements sont responsables des routes départementales et d'une partie du reste du réseau routier, tandis que les voies communales sont placées sous la supervision de la commune ou de l'intercommunalité concernée. Enfin, les investissements dans les infrastructures ferroviaires sont du ressort de l'entreprise ferroviaire publique française, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

Formulé pour la première fois en 2011, le Schéma national d'infrastructures de transport (SNIT), qui a remplacé les schémas directeurs sectoriels, se veut un moyen de réfléchir selon une approche multimodale à la planification de l'ensemble des infrastructures de transport. Sa révision en 2013 puis en 2018 a permis le recensement de projets prioritaires raisonnables d'un point de vue budgétaire (Commission Mobilité 21 en 2013 et Conseil d'orientation des infrastructures en 2018) ; un projet de révision de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 est aujourd'hui en préparation (loi d'orientation des mobilités, LOM). Tous ces plans stratégiques d'aménagement du territoire visent à fixer des objectifs à long terme, mais ne constituent pas des programmes d'investissement, ceux-ci étant décidés dans des contrats de plan ; de plus, les schémas directeurs ne sont pas exhaustifs, puisqu'ils n'incluent pas des projets à grande échelle tels que le Grand Paris Express (construction en région parisienne de nouvelles lignes de métro d'un coût total estimé de 35 milliards d'euros, soit 1.6 % du PIB de 2017, avec un impact budgétaire sur les finances publiques) ou la planification des infrastructures aéroportuaires.

De plus, mieux documenter les hypothèses qui sous-tendent l'estimation des flux de trafic futurs dans les analyses *ex ante* et utiliser systématiquement des outils de modélisation aideraient à identifier les sources des erreurs de prévision et à formuler de meilleures analyses prospectives, ce qui, *in fine*, améliorerait la qualité des évaluations. En intégrant des approches fondées sur des scénarios au processus d'évaluation des projets, il serait également possible de mieux caractériser les incertitudes et les risques pour les décideurs, en particulier s'agissant des coûts de construction et de maintenance, qui ont souvent tendance à dépasser les montants prévus, dans le domaine du transport ferroviaire comme dans celui du transport routier (CEREMA, 2018 ; Crozet, 2013).

Les transports non carbonés devraient être mieux inclus dans les plans d'investissement

Les projets d'infrastructures de transport à long terme ne tiennent pas encore pleinement compte des transports non carbonés, malgré leur prise en compte dans les différents volets du PIA et dans le GPI. Pourtant, les scénarios de déploiement technologique élaborés par

l'Agence internationale de l'énergie à la suite de l'accord de Paris sur le climat conclu en 2015 laissent entendre que, dans toutes les grandes économies du monde, la quasi-totalité des deux roues en circulation devront être électriques au milieu des années 2040, et près de 90 % de toutes les voitures devront l'être en 2060 (Agence internationale de l'énergie, 2017). Les pays à revenu élevé comme la France doivent atteindre plus rapidement la neutralité carbone – c'est-à-dire un flux de « zéro émissions nettes » – à l'échelle de leur territoire – et en 2017, la France s'est engagée à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 –, ce qui suppose un déploiement anticipé des infrastructures requises, que ce soit pour l'électricité, l'hydrogène ou les carburants de synthèse (Climate Action Tracker, 2018). Il serait donc pertinent que les plans relatifs aux infrastructures de transport incluent des scénarios qui tiennent compte de la réalisation de cet objectif. Comme prévu dans le projet de loi d'orientation des mobilités, les investissements locaux doivent eux aussi soutenir une transition vers les transports publics, le vélo et la marche à pied. À noter que le cadre pour l'évaluation socio-économique des grands projets permet d'intégrer la nouvelle valeur tutélaire du carbone réestimée en 2019 dans le cadre de l'objectif de neutralité carbone en 2050.

L'accent mis sur les dépenses de maintenance est le bienvenu

La France doit consacrer davantage d'efforts à l'évaluation de l'état de son réseau routier et élaborer une stratégie de diffusion des bonnes pratiques d'entretien de ce réseau. Son réseau routier, très étendu, est principalement géré par les collectivités locales (Tableau 2.4). Depuis 2016, une agence est chargée d'en surveiller systématiquement la qualité (ONR, *Observatoire national de la route*). Le premier rapport de l'ONR paru en 2017 a montré qu'il faut un travail accru de collecte de données sur la qualité du réseau de transport routier – en particulier à l'échelle des collectivités locales – et qu'il faut améliorer les analyses de données qui sous-tendent les dépenses de maintenance. Le partage des bonnes pratiques d'entretien du réseau routier, par exemple la budgétisation pluriannuelle des dépenses ou des politiques de mutualisation des ressources des collectivités locales, pourrait générer des économies substantielles (Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2017). Pour ce qui est du réseau routier à la charge de l'État, les dépenses de maintenance semblent limitées au regard de celles d'autres pays européens comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni ; et ces dépenses semblent également modestes pour maintenir le niveau de qualité des infrastructures (Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2018). À noter le renforcement dans le cadre du GPI des dépenses de rénovation des routes, des chemins de fer, des bâtiments ainsi que des actions prévues pour la mobilité douce.

Tableau 2.4. Le réseau routier français en quelques chiffres

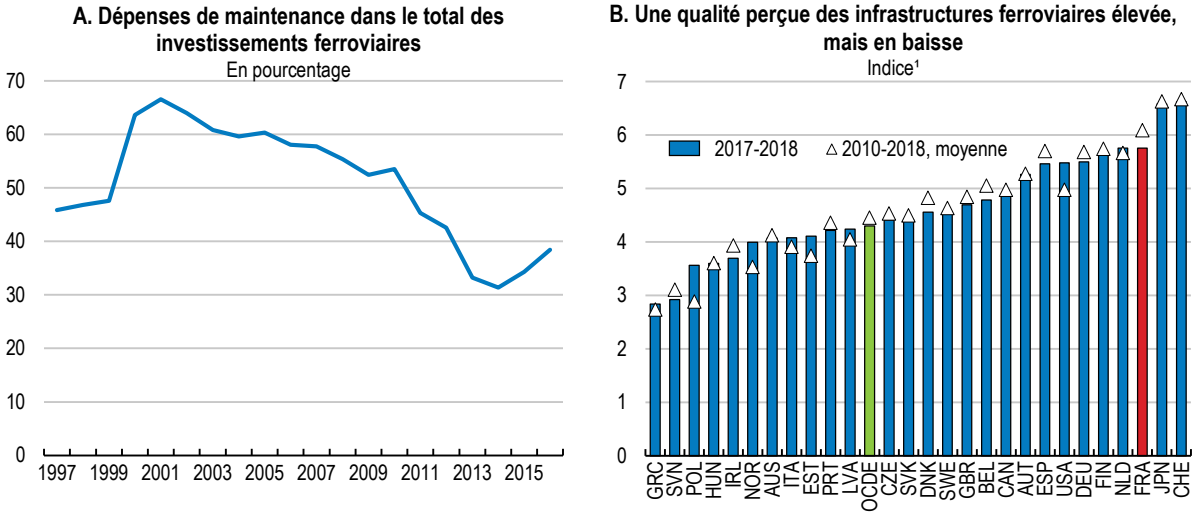
Réseau routier, nombre total de km	1 064 862	Gestion de la maintenance
dont autoroutes concédées	9 048	Secteur privé
autoroutes non concédées	2 601	État
routes nationales	8 898	État
routes départementales	377 965	Départements
routes communales	666 350	Communes ou intercommunalités

Source : Observatoire national de la route, https://www.idrrim.com/ONR/.

Les investissements ferroviaires ont été largement concentrés sur le déploiement du réseau à grande vitesse, au détriment des opérations de maintenance, ce qui semble avoir eu des effets négatifs sur la qualité perçue du réseau ferroviaire (Graphique 2.11). Les priorités

d'investissement ont été établies en fonction des rendements économiques des différents projets, et un schéma directeur sectoriel de planification des futures lignes de train à grande vitesse a été adopté en 1992. Cependant, l'expansion du réseau à grande vitesse fait aujourd'hui l'objet d'une surveillance accrue, les lignes les plus récentes étant moins rentables et leur financement plus difficile à trouver étant donné les contraintes budgétaires avec lesquelles doivent composer les pouvoirs publics (Cour des comptes, 2014).

Graphique 2.11. Dépenses d'investissement ferroviaire



1. Indice de qualité perçue, du niveau le plus bas (0) au niveau le plus haut (7).
Source : FIT (2018), *Statistiques sur les infrastructures de transport* (base de données), Forum international des transports, Paris ; FEM (2018), *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, Forum économique mondial, Genève.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952841

La loi d'orientation des mobilités devrait avoir pour effet bienvenu d'aider à rediriger les investissements ferroviaires vers les opérations de maintenance et de faciliter le trafic sur les lignes saturées aux abords de certaines grandes villes (nœuds ferroviaires). Cependant, les efforts mobilisés doivent aussi viser à améliorer les conditions cadre de la planification des investissements dans la maintenance ferroviaire. À cet égard, l'entreprise publique responsable de l'infrastructure ferroviaire (SNCF Réseau) doit améliorer la façon dont elle rend compte de son activité à l'État, de sorte que les investissements de maintenance parviennent là où ils sont le plus nécessaires, une évolution qui nécessitera sans doute des audits externes (ARAFER, 2018).

Promouvoir le covoiturage peut aider à réduire les besoins d'investissement dans les transports publics

Améliorer les services de covoiturage proposés sur plateforme numérique serait un moyen de réduire les kilométrages parcourus, les émissions et la congestion routière, sous réserve qu'ils se substituent à l'utilisation de la voiture individuelle dans les zones métropolitaines. Ils permettraient de libérer des espaces urbains coûteux actuellement occupés par des places de stationnement, et fourniraient un transport public de bonne qualité à faible coût. Dans ses analyses de la mobilité partagée, le Forum International des Transports suggère en outre que le covoiturage favoriserait l'accès à l'emploi et aux services publics qu'il rendrait plus faciles et équitables, notamment en zone suburbaine, et qu'il pourrait aussi être un moyen

de desservir les réseaux de transports publics de grande capacité comme le métro ou le train, parfois sous-utilisés quand les usagers ont du mal à se rendre jusqu'aux stations ou aux gares de manière efficiente (Forum International des Transports, 2017).

À cet égard, il serait pertinent d'inclure des solutions de mobilité partagée dans les programmes d'aménagement du territoire comme envisagé par le projet de loi LOM. Les autorités de régulation des transports locaux pourraient faciliter la mise en place d'une plateforme unique de mise en relation des demandes de déplacement avec les offres des différents opérateurs de mobilité, laquelle plateforme pourrait faire l'objet d'une concession réglementée assortie d'une échéance, accordée à une entreprise privée à l'issue d'un processus de mise en concurrence. Il serait également judicieux d'examiner les obstacles réglementaires aux nouveaux services de transport urbain tels que les services de location de véhicule avec chauffeur, l'objectif étant de s'assurer que les exigences à l'entrée sur le marché ne sont pas trop restrictives, que la période de mise en œuvre des nouvelles mesures réglementaires est suffisante, et que les examens organisés par les associations professionnelles (Chambres des métiers et de l'artisanat) sont équitables dans tous les départements (Autorité de la concurrence, 2017).

Les services de covoiturage à la demande proposés sur plateforme numérique sont également un moyen d'améliorer l'offre de transport en zone rurale, même quand la densité de population est faible. La Norvège a obtenu des résultats prometteurs en proposant des services de bus qui, au lieu d'emprunter un trajet fixe à une heure fixe, acheminent les passagers de leur point de départ à leur point d'arrivée (service de porte à porte) à l'heure de leur choix (Dotterud et Skollerud, 2015). En offrant ainsi, spécialement aux jeunes et aux seniors, de meilleures possibilités d'accès aux activités sociales et culturelles et aux services de santé, ces solutions nouvelles contribuent à améliorer le bien-être.

Développer la tarification efficace de l'usage des infrastructures routières aiderait à répondre aux besoins de maintenance et à promouvoir d'autres modes de transport

La France gagnerait à promouvoir la tarification efficace de l'usage des infrastructures routières. En octobre 2014, elle a renoncé à instaurer une taxe sur les poids lourds (dite écotaxe) compte tenu des dissensions suscitées par la tarification routière. Pourtant, les poids lourds sont généralement la cause d'une grande partie des travaux d'entretien des infrastructures routières, et ils contribuent grandement à augmenter la pollution de l'air. Un certain nombre de pays de l'OCDE comme l'Allemagne, la Belgique ou la Slovaquie taxent l'utilisation des routes par les camions en leur appliquant une tarification kilométrique. À l'avenir, l'adhésion du public à de tels mécanismes de tarification pourrait être encouragée par de plus larges campagnes de sensibilisation expliquant les besoins d'entretien du réseau routier, les avantages d'une circulation plus fluide et les effets néfastes qu'une pollution atmosphérique urbaine trop élevée peut avoir sur la santé.

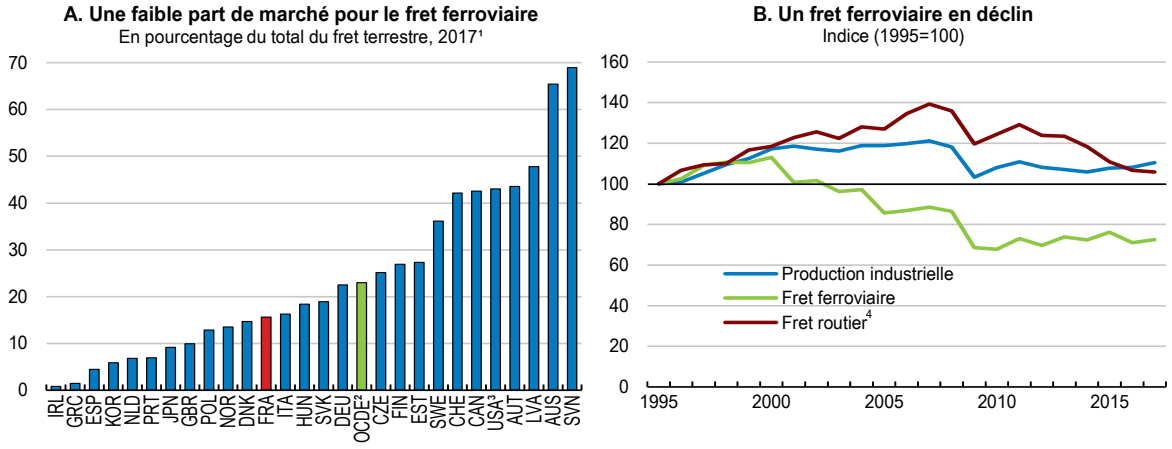
De plus, promouvoir la solution du péage urbain, qui consiste à imposer aux automobilistes le paiement d'une redevance à l'entrée d'une zone urbaine spécifique, aiderait à lutter contre la congestion et financer les transports publics. Le projet de loi LOM prévoyait de faciliter la mise en place de péages urbains, mais cette mesure a été abandonnée à la suite des manifestations des gilets jaunes. Des villes européennes telles que Londres, Stockholm ou Milan ont mis en place des mécanismes de péage urbain et obtenu des résultats positifs (Eliasson, Hultkrantz et Smidfelt Rosqvist, 2009). À cet égard, il serait pertinent, en France, de lever la restriction qui n'autorise les autorités locales à expérimenter des systèmes de péage urbain que pendant une durée de trois ans, étant donné le temps qui leur est nécessaire

pour atteindre le seuil de rentabilité de tels investissements. Des mesures d'accompagnement à destination des ménages modestes, à l'image des mesures prises à Rome ou Stockholm, seront également nécessaires pour encourager l'adhésion du public à un tel dispositif.

Le transport ferroviaire de marchandises, une alternative faiblement carbonée au fret routier, affiche une tendance baissière même si sa part de marché est stable depuis quelques années (Graphique 2.12). L'Autriche et la Suisse sont deux pays de l'OCDE ayant réussi à développer substantiellement le marché du fret ferroviaire, sans conditions préalables favorables à ce mode de transport, telles que la présence d'industries lourdes ou la production de matières premières. Pour obtenir ces résultats, l'Autriche et la Suisse ont appliqué un ensemble de mesures de réglementation – par exemple, une taxe sur les poids lourds, l'application de restrictions de dimension et de poids aux camions, l'interdiction faite aux poids lourds de se déplacer la nuit et le week-end – et de politiques d'investissement dans la rénovation ou la construction de lignes ferroviaires afin d'améliorer les performances du fret ferroviaire (Cour des comptes de l'Union européenne, 2016).

Améliorer les performances des services de fret ferroviaire et faire en sorte que les autorités assurent un soutien cohérent sont deux leviers d'action pour contribuer au développement du transport ferroviaire de marchandises. Par le passé, certaines politiques nationales sont allées contre l'objectif de développer le fret ferroviaire (par exemple, suppression de l'écotaxe sur les camions en 2014, et augmentation du poids total autorisé pour les camions en 2012). Il sera également important d'améliorer la qualité du service de fret ferroviaire en améliorant celle du réseau ferroviaire lui-même, puisqu'il existe une relation entre l'insuffisance de la qualité de service et l'insuffisance de la maintenance des lignes ferroviaires les plus utilisées pour le fret (Cour des comptes, 2017b).

Graphique 2.12. Le fret ferroviaire engagé sur la mauvaise voie



1. Ou dernière année connue.
2. Moyenne non pondérée de 2015, calculée en excluant la Belgique, l'Islande et Israël, pour lesquels les données étaient incomplètes ou indisponibles.
3. Transport terrestre total de marchandises à l'exclusion des pipelines.
4. Le fret routier désigne le transport par camion de plus de 3.5 tonnes assuré par les transporteurs français.
Source : FIT (2018), *Inland Freight Transport* (base de données), Forum international des transports, Paris ; *ministère de l'Environnement (2018), Mémento de statistiques des transports* (http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees-densemble/1869/873/memento-statistiques-transports.html).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952860

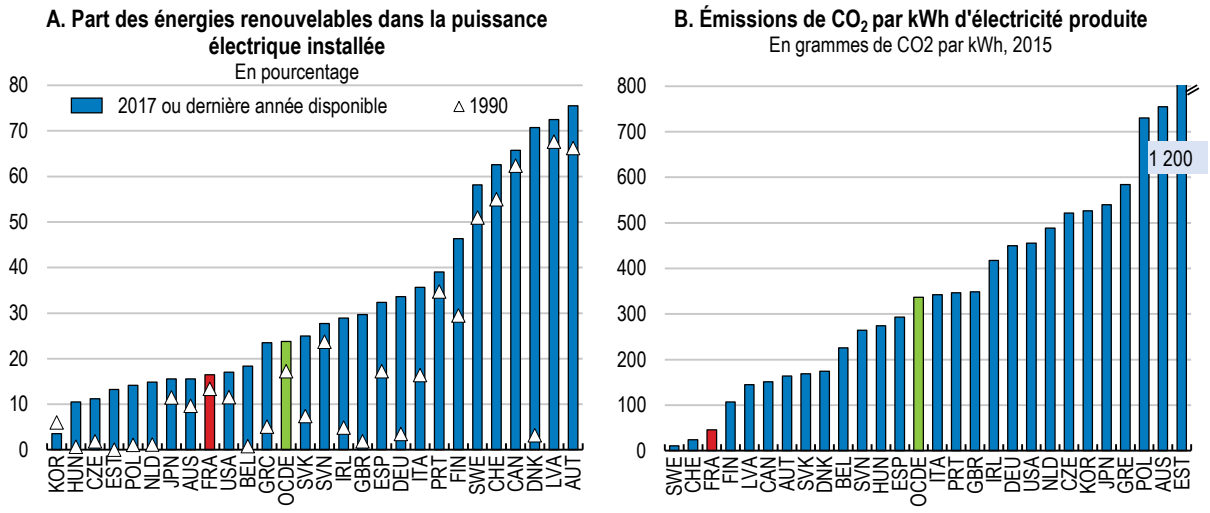
Les investissements devraient aussi viser à augmenter le nombre de terminaux de chargement/déchargement des trains de marchandises et à améliorer les connexions multimodales. Il semble important de moderniser les axes ferroviaires qui relient les ports maritimes à l'intérieur du territoire, en tenant compte des résultats des analyses coûts-bénéfices. Par exemple, les liaisons ferroviaires à destination des deux premiers ports maritimes français – Le Havre et Marseille – sont beaucoup plus lentes que les liaisons routières, la vitesse moyenne des trains de marchandises relevée entre Paris et Le Havre ne dépassant pas 6 km/h (Parlement européen, 2015). Il convient à cet égard de saluer le récent développement des autoroutes ferroviaires (ferroutage), une forme particulière de fret ferroviaire consistant à charger des semi-remorques sur des wagons en toute simplicité et flexibilité – par opposition aux autres formes de fret ferroviaire qui nécessitent généralement le chargement de conteneurs par manutention verticale (grue ou portique). Continuer les efforts au service du déploiement d'autoroutes ferroviaires avec les pays voisins, prévue par les pouvoirs publics, semble également justifiée.

Promouvoir des infrastructures énergétiques appropriées

Pour se conformer à ses engagements internationaux et européens, la France a voté en 2015 une loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui définit ses objectifs énergétiques et climatiques. La part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale devrait atteindre 32 % d'ici 2030, en cohérence avec l'objectif de référence de l'Union européenne, tandis que les émissions de gaz à effet de serre (GES) devraient être ramenées en 2030 à un niveau inférieur de 40 % à leur niveau de 1990. Dans le même temps, il est prévu que la part du nucléaire dans la production d'électricité soit limitée à 50 % en 2035 (contre 72 % en 2017) et la puissance nucléaire installée plafonnée à 63.2 GW dans la version révisée de la Programmation pluriannuelle de l'énergie. En 2017, le Plan Climat a permis de mettre à jour les objectifs et les instruments d'action, qui sont notamment d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 et l'interdiction de la vente de véhicules alimentés aux carburants fossiles à compter de 2040.

Ces objectifs environnementaux sont cependant nombreux et parfois contradictoires, étant donné les défis que doivent relever les autorités pour respecter l'objectif de réduction de la part du nucléaire à 50 % du parc électrique à moyenne échéance, tout en assurant la sécurité des approvisionnements énergétiques et en maintenant aussi bas que possible l'empreinte carbone de la production d'énergie (OCDE, 2016b). La part de l'électricité d'origine renouvelable n'a que peu augmenté depuis les années 1990, même si la place importante de l'électronucléaire permet de limiter les émissions de CO_2 (Graphique 2.13).

Graphique 2.13. Peu d'énergies renouvelables dans le parc électrique, mais peu d'émissions de CO2 aussi



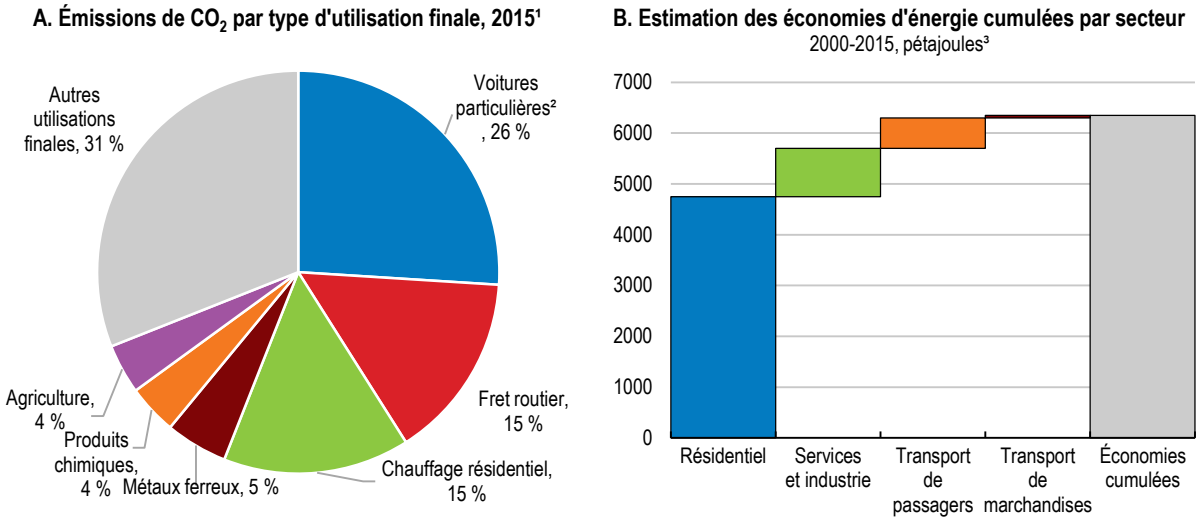
Source : OCDE (2019), *Indicateurs de croissance verte* (base de données) ; AIE (2019), « Emissions per kWh of electricity and heat output », IEA CO2 Emissions from Fuel Combustion Statistics (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952879

Augmenter l'efficacité énergétique pour limiter la demande d'énergie

Augmenter l'efficacité énergétique des bâtiments résidentiels et publics est un volet important du Grand plan d'investissement (Encadré 2.2). Investir dans l'efficacité énergétique peut être bénéfique à de multiples niveaux : cela réduit la demande d'énergie et les coûts associés et peut favoriser la réalisation d'autres objectifs, par exemple l'amélioration de la qualité sanitaire des environnements intérieurs. Le chauffage résidentiel demeure l'une des utilisations finales les plus émettrices de CO_2, même s'il a également contribué le plus aux économies d'énergie depuis 2000 (Graphique 2.14). Le Grand plan d'investissement alloue 9 milliards d'euros à l'augmentation de l'efficacité énergétique des bâtiments résidentiels et publics au cours de la période 2018-22, une enveloppe qui vient s'ajouter aux mesures existantes d'amélioration des performances énergétiques du secteur résidentiel (certificats d'économies d'énergie, réglementation thermique applicable aux bâtiments neufs, prêts subventionnés). Quelque 85 % de ces 9 milliards d'euros devraient aller aux logements sociaux et aux bâtiments du secteur public, en particulier ceux des collectivités locales. Toutefois, pour tirer le maximum de bénéfices de ce financement supplémentaire, la France doit continuer de tout mettre en œuvre pour améliorer les compétences et la certification des professionnels du secteur des performances énergétiques, attendu que, par le passé, la qualité des diagnostics énergétiques et des travaux de rénovation a pu être inégale (OCDE, 2016b). Il est également important de veiller à ce que les mesures de soutien dépendent d'une amélioration globale de la performance énergétique des bâtiments.

Graphique 2.14. Des gains d'efficacité énergétique qui proviennent essentiellement du secteur résidentiel



1. Y compris les émissions dues à la production d'électricité et de chaleur.
2. Les voitures particulières incluent les berlines, les véhicules tout-terrain de loisir et les véhicules utilitaires utilisés à des fins personnelles.
3. Résultats d'une ventilation de l'AIE recouvrant environ 98 % de la consommation d'énergie finale en France.
Source : AIE (2017), *Energy Efficiency Indicators*: *Highlights*, Agence internationale de l'énergie, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952898

Les défis économiques de l'électronucléaire

La rénovation des centrales nucléaires représente un coût important, dont la justification économique dépend de la durée de fonctionnement prévue pour ces installations. En France, l'énergie nucléaire est la première source d'électricité (Graphique 2.15). Les 58 réacteurs du pays, implantés sur 19 sites, sont tous exploités par l'énergéticien public Électricité de France (EDF) – une entreprise cotée en bourse dont l'État détient 83.7% du capital. La plupart des réacteurs nucléaires ont été construits dans les années 1980 en l'espace de quinze ans, quand une hypothèse largement partagée était qu'ils auraient une durée d'exploitation fixée à 40 ans (Tableau 2.5). Toutefois, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ne fixe pas de limite maximale au nombre d'années d'exploitation. Au lieu de cela, l'ASN effectue tous les dix ans, pour chaque réacteur, un examen approfondi au cours duquel la conformité aux références de sécurité et le vieillissement des matériaux sont évalués.

Pour continuer à obtenir les prolongations de vie de 10 ans de son parc de réacteurs au-delà de la durée de vie initialement prévue de 40 ans, et afin de mettre en œuvre les améliorations de sûreté décidées après l'accident de Fukushima en 2011, EDF a lancé dès 2014 un grand programme d'investissement à long terme (le grand carénage). EDF estime le coût de ce programme, qui vise en particulier à porter la durée de vie de la plupart des réacteurs à 50 ans, dans la perspective d'une extension à 60 ans, ce qui est habituel aux États-Unis, à 48 milliards EUR sur la période 2014-2025. Ce chiffre équivaut à faire passer les investissements de maintenance des centrales nucléaires de quelque 3 milliards d'euros par an à environ 4,2 milliards d'euros par an.

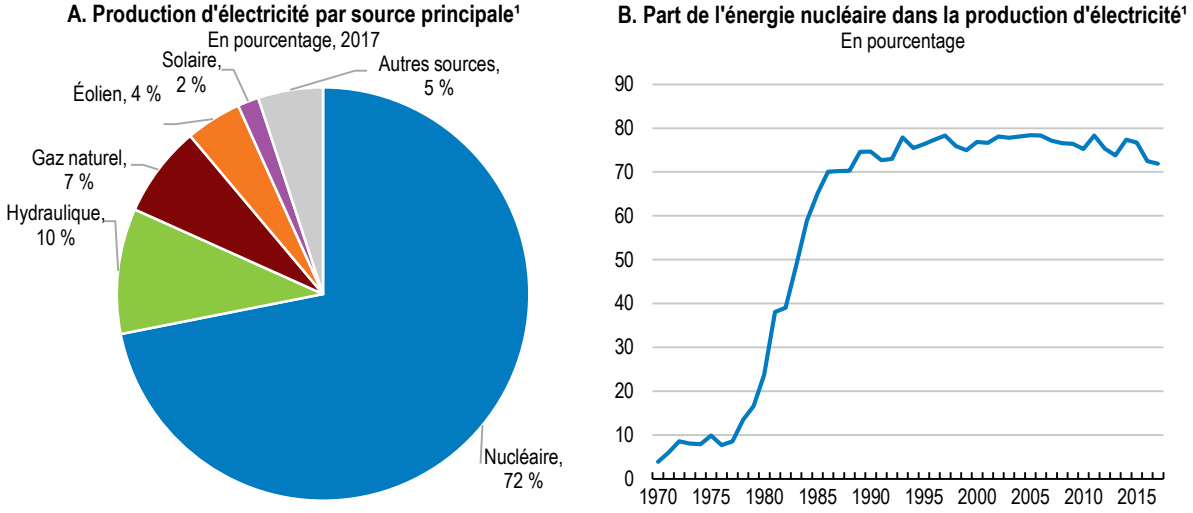
Tableau 2.5. Un parc électronucléaire vieillissant

Années de mise en service des réacteurs à eau pressurisée en France, 1977-99

1977	Fessenheim 1	Fessenheim 2					
1978	Bugey 2	Bugey 3					
1979	Bugey 4	Bugey 5					
1980	Tricastin 1	Gravelines 1	Tricastin 2	Tricastin 3	Gravelines 2	Dampierre 1	Gravelines 3 St-Laurent B 1
1981	Dampierre 2	St-Laurent B 2	Blayais 1	Dampierre 3	Tricastin 4	Gravelines 4	Dampierre 4
1982	Blayais 2	Chinon B 1					
1983	Cruas 1	Blayais 4	Blayais 3	Chinon B 2			
1984	Cruas 3	Paluel 1	Cruas 2	Paluel 2	Gravelines 5	Cruas 4	
1985	St-Alban 1	Paluel 3	Gravelines 6	Flamanville 1			
1986	Paluel 4	St-Albans 2	Flamanville 2	Chinon B 3	Cattenom 1		
1987	Cattenom 2	Nogent 1	Belleville 1	Chinon B 4			
1988	Belleville 2	Nogent 2					
1990	Cattenom 3	Penly 1	Golfech 1				
1991	Cattenom 4						
1992	Penly 2						
1993	Golfech 2						
1996	Chooz B 1					900 MW	
1997	Chooz B 2	Civaux 1				1300 MW	
1999	Civaux 2					1450 MW	

Note : Un réacteur EPR de 1630 MW de troisième génération devrait entrer en service à Flamanville (Normandie) en 2020 ou 2021.
Source : RTE (2016), *Bilan prévisionnel*, Paris. https://www.rte-france.com/sites/default/files/bp2016_complet_vf.pdf

Graphique 2.15. Une production d'électricité d'origine principalement nucléaire



1. Production d'électricité brute.
Source : AIE (2018), *Electricity Information Statistics – OECD Electricity and Heat Generation* (base de données), Agence internationale de l'énergie, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952917

Le parc électronucléaire existant produit une électricité bon marché – y compris en tenant compte du coût du programme grand carénage – et ce prix se compare actuellement favorablement par rapport à l'électricité obtenue à partir d'autres sources peu carbonées (Agence internationale de l'énergie, 2016). Cependant, les coûts futurs de la production électronucléaire sont entachés de grandes incertitudes (Cour des comptes, 2016b). Les coûts de l'électronucléaire dépendent très fortement de la quantité d'électricité produite par kW (facteur de charge), et les incertitudes sont liées en partie à l'évolution des normes de sûreté. La construction du tout nouvel EPR (*Evolutionary Power Reactor*) de Flamanville a accumulé les retards et les difficultés techniques (le démarrage du réacteur est prévu en 2020 ou 2021, contre l'échéance de 2012 envisagée à l'origine). Les dépassements de coûts qui se sont multipliés pour l'EPR en Finlande ont aussi conduit à une restructuration de la filière électronucléaire française.

Il est nécessaire de maintenir une surveillance étroite et de veiller à la bonne adéquation des mécanismes de financement du démantèlement des installations nucléaires et de la gestion des déchets à long terme. L'acceptation sociale de l'électronucléaire exige que l'on s'assure de la bonne gestion du démantèlement des installations et de la gestion des déchets, et de la disponibilité des fonds nécessaires en temps voulu. À la fin de 2016, EDF estimait à 75 milliards d'euros les charges de démantèlement de l'ensemble des installations nucléaires et de gestion à long terme des déchets associés, mais il est probable qu'il s'agisse d'une sous-estimation (Assemblée Nationale, 2018). En outre, les montants provisionnés pour le démantèlement des installations et la gestion des déchets à long terme dépendent beaucoup du taux d'actualisation choisi : le gouvernement impose aujourd'hui un taux révisé pour que les chiffres soient le reflet d'un prix davantage fondé sur le marché, et pour que le taux d'actualisation français soit plus proche de celui que d'autres juridictions appliquent pour calculer leurs propres provisions (par exemple, Belgique ou Suisse). Par ailleurs, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a souligné qu'EDF ne présente pas les informations suffisantes pour que l'ASN prenne position sur la complétude des charges financières concernant le démantèlement des installations et la gestion des déchets à long terme (Autorité de sûreté nucléaire, 2017), ce qui laisse entendre que davantage d'efforts sont nécessaires pour améliorer la transparence de l'adéquation des montants provisionnés pour le démantèlement des installations et la gestion des déchets à long terme.

Promouvoir les sources d'énergie renouvelables

Le soutien aux énergies renouvelables prend la forme de tarifs de rachat, de crédits d'impôt et d'une taxe sur le carbone. Pour encourager la production d'électricité d'origine renouvelable, les pouvoirs publics ont prévu des obligations d'achat pour les installations de petite taille et des appels d'offres pour les plus grandes. Pour encourager la production de chaleur d'origine renouvelable, ils proposent des aides à l'investissement via un Fonds Chaleur ainsi que, pour les ménages, un crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Le soutien public aux énergies renouvelables bénéficie de façon disproportionnée à la production d'électricité qui, en effet, contribue relativement moins aux objectifs de réduction des émissions de CO2 que la production de chaleur, ce qui donne à penser qu'il faudrait augmenter les mesures en faveur de cette dernière (Cour des comptes, 2018c).

Il serait pertinent de poursuivre l'examen de l'adéquation du mécanisme de financement du Fonds Chaleur. Administré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Fonds chaleur est le principal mécanisme public d'aide à l'investissement dans la production de chaleur d'origine renouvelable. Il est destiné aux collectivités locales, aux logements collectifs et aux entreprises. Les sources renouvelables de la production de chaleur se substituent généralement à des sources fossiles, tandis que

celles de la production d'électricité tendent à remplacer l'énergie nucléaire, déjà faiblement carbonée. Pourtant, la production de chaleur d'origine renouvelable ne reçoit que 10 % des aides publiques aux énergies renouvelables, qui bénéficient de façon disproportionnée à la production d'électricité d'origine renouvelable. Qui plus est, le déploiement d'installations de production de chaleur d'origine renouvelable est entravé par la limitation des ressources du Fonds Chaleur depuis quelques années (CGEDD et CGE, 2018). C'est pourquoi, l'augmentation prévue du budget du Fonds chaleur en 2019 est bienvenue; il conviendrait aussi, à l'avenir, d'ajuster périodiquement le soutien à la production de chaleur d'origine renouvelable.

Formulées pour la première fois en 2015, la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) ont vocation à être régulièrement mises à jour avec toutes les parties prenantes concernées, le but étant de disposer d'un cadre intégré de planification des investissements énergétiques dans le respect des objectifs énergétiques et climatiques. L'horizon de la PPE est de 10 ans, tandis que l'horizon de la SNBC est de 15 ans ; et il est prévu de les actualiser tous les cinq ans, la prochaine révision devrait être publiée à la mi-2019. Ces deux documents sont utilisés pour orienter les aides publiques vers les renouvelables en formulant des trajectoires détaillées au service de la réalisation des objectifs environnementaux à long terme.

Il manque cependant des mécanismes formels permettant d'ajuster les mesures de soutien aux énergies renouvelables quand les indicateurs annuels de performance s'éloignent trop des trajectoires définies dans la Programmation pluriannuelle de l'énergie et la Stratégie nationale bas-carbone (OCDE, 2016b). À cet égard, il serait utile de charger une institution de conduire des examens annuels et d'élaborer des scénarios à long terme, pour pouvoir réviser régulièrement le soutien public aux mesures de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique. Une telle institution viendrait se substituer aux différentes structures actuellement actives dans ce domaine, mais avec des synergies insuffisantes ; elle pourrait être inspirée du *Committee on Climate Change* du Royaume-Uni ou, en France, du Conseil d'orientation des retraites, mandaté pour conduire des analyses approfondies du régime français de retraite avec la participation et le soutien d'un large éventail de parties prenantes. Le Haut Conseil pour le Climat, institué à la fin de 2018, semble répondre à cette préoccupation, mais il est encore trop tôt pour juger de son efficacité.

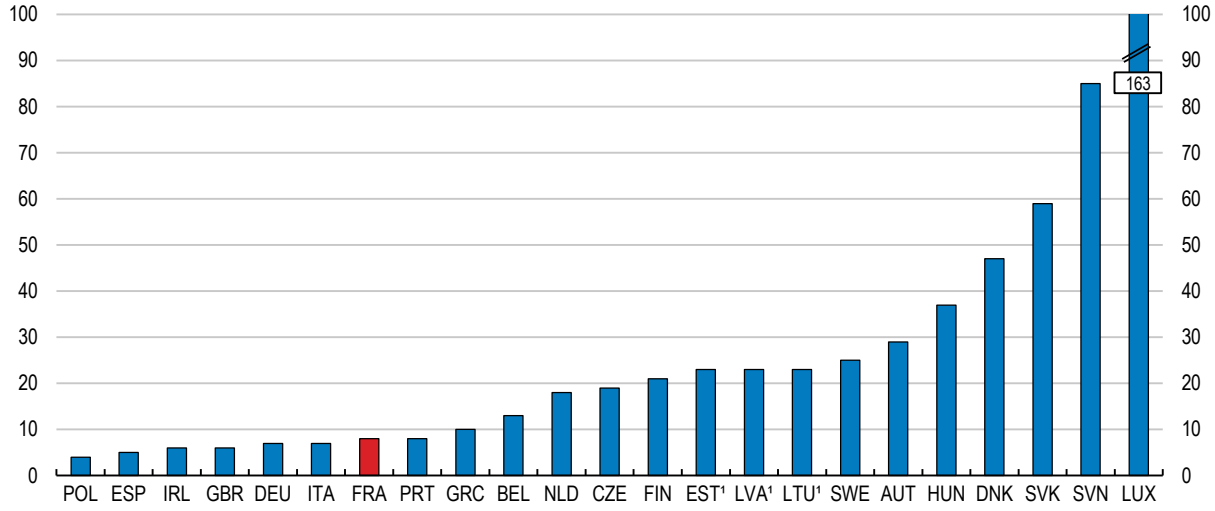
Développer les interconnexions électriques

La France doit continuer d'investir dans ses interconnexions avec le réseau électrique européen afin d'assurer la sécurité de ses approvisionnements énergétiques et une meilleure intégration de la production d'électricité d'origine renouvelable. Ses importants moyens de production de base en raison de la prépondérance de l'électronucléaire lui garantissent une grande quantité d'électricité disponible ; néanmoins, elle doit disposer d'une capacité d'importation suffisante pour maintenir la sécurité de ses approvisionnements pendant les pointes de demande, même si elle est en général exportatrice nette d'électricité (Agence internationale de l'énergie, 2016). Le réseau électrique français est interconnecté avec ceux de six pays limitrophes, mais les lignes qui relient la France à l'Espagne et à l'Italie sont saturées la plupart du temps (Agence internationale de l'énergie, 2016). Selon les données de la Commission européenne La France est l'un des 11 États membres de l'UE dont la part de la capacité d'interconnexion d'import dans la puissance installée était inférieure à 10 % en 2017, ce qui est conforme avec les autres grands pays européens et il est prévu qu'elle atteigne cet objectif de 10 % défini par l'UE d'ici 2020 (Graphique 2.16 ; Commission européenne, 2017). Dans ce contexte, RTE – le gestionnaire du réseau de

transport d'électricité de la France – a mis en service une nouvelle ligne d'interconnexion avec l'Espagne en 2015, et de nouvelles lignes d'interconnexion avec l'Italie et le Royaume-Uni sont en construction (RTE, 2017). La France doit toutefois accélérer ses investissements dans les interconnexions avec les pays voisins à condition que les nouvelles lignes d'interconnexion obtiennent des évaluations socio-économiques favorables.

Graphique 2.16. Une faible capacité d'interconnexion avec le marché européen de l'électricité

En pourcentage de la puissance électrique installée, 2016



1. Le pourcentage de 23 % indiqué pour l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie se rapporte à l'interconnexion de l'ensemble de la zone baltique avec le réseau électrique européen, ces trois pays n'étant pas encore entièrement synchronisés avec le réseau européen.

Source : Commission européenne (2017), Monitoring progress towards the Energy Union objectives – key indicators, Deuxième rapport sur l'état de l'union de l'énergie, Commission européenne, Bruxelles; d'après des données d'ENTSO-E.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952936

Favoriser la transformation numérique et l'innovation

Favoriser une transition plus rapide vers le numérique

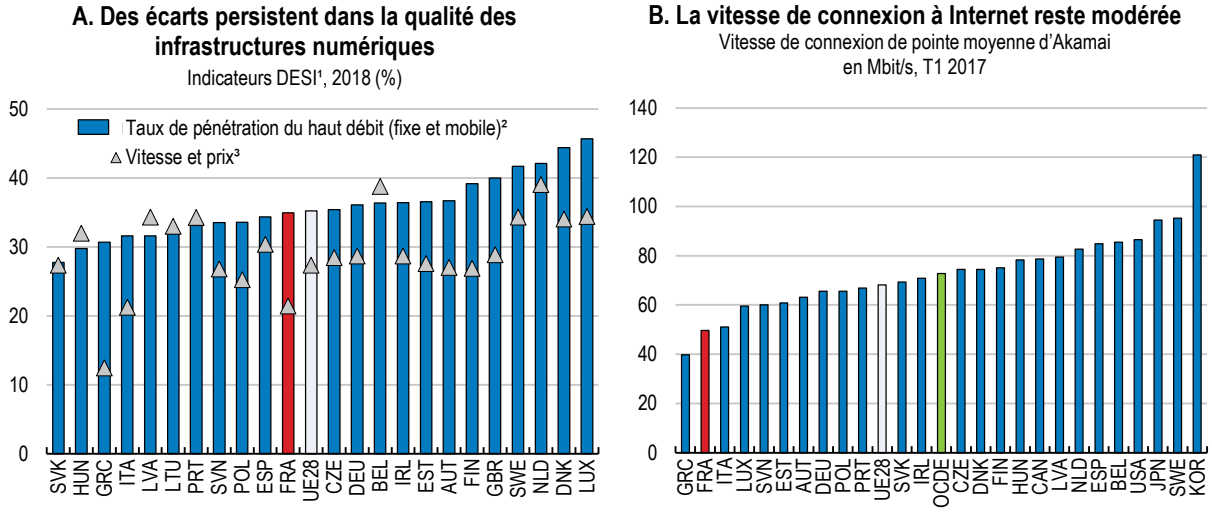
La qualité des infrastructures numériques est modeste

La qualité des infrastructures numériques, mesurée par le taux de pénétration du haut débit, sa vitesse et son prix, est en deçà de celle des pays les mieux classés à cet égard (Graphique 2.17). Or, les réseaux à très haut débit sont essentiels pour récolter pleinement les fruits de la révolution numérique qui transforme les interactions entre les individus, les entreprises et les pouvoirs publics. Cela passe par des infrastructures matérielles satisfaisantes, notamment leurs déclinaisons les plus avancées, qui sont nécessaires aux services fondés sur des volumes importants de données.

Comme d'autres pays de l'OCDE, la France s'est fixé en 2013 des objectifs nationaux en matière de haut débit, suivant lesquels tous les ménages, les entreprises et les administrations doivent avoir accès à un réseau à très haut débit – c'est-à-dire au moins égal à 30 Mbit/s – d'ici à 2022 (Plan France Très Haut Débit). Le financement des

investissements réalisés est assuré intégralement par des entreprises privées dans les zones urbaines, tandis qu'en zone rurale, il est réparti entre les secteurs public et privé. Les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs définis – aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine – représentent 20 milliards d'euros, dont les deux tiers seront financés par le secteur privé et le reste par l'État et les collectivités locales ainsi que par les fonds structurels de l'UE. Néanmoins, les objectifs figurant dans le Plan France Très Haut Débit sont loin de ceux retenus par les pays de l'OCDE les plus performants dans ce domaine, tels que la Corée et le Japon, ou des objectifs de connectivité fixés par l'UE à l'horizon 2025 (OCDE, 2018e).

Graphique 2.17. Il est possible d'améliorer la qualité des infrastructures à haut débit



1. L'indicateur DESI (pour Digital Economy and Society Index) est un indice composite correspondant à la moyenne pondérée de cinq grandes dimensions portant sur la connectivité, le capital humain, l'utilisation de l'internet, l'intégration des technologies numériques et les services publics numériques. Plus sa valeur est élevée, meilleure est la performance.
2. Score cumulé des indicateurs fixe et mobile haut débit correspondant à la dimension « connectivité » de l'indicateur DESI.
3. Score cumulé des indicateurs de la dimension « connectivité » de l'indicateur DESI portant sur l'indice des prix du haut débit, du très haut débit et de l'ultra-haut débit.
Source : Commission européenne (2018), « Digital Economy and Society Index 2018 », disponible à l'adresse *https://ec.europa.eu/digital-single-market/digital-economy-and-society-index-desi* ; Akamai (2017), « Akamai's state of the Internet report: Q1 2017 report », https://www.akamai.com.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952955

Il serait judicieux de poursuivre les efforts de réexamen du cadre réglementaire, afin de s'assurer que le secteur privé est incité de manière satisfaisante à investir dans les infrastructures à très haut débit. Les résultats médiocres de la France en termes de vitesse de connexion à internet dans les classements internationaux laissent à penser que les incitations à l'investissement privé dans les infrastructures à haut débit ont pu laisser à désirer par le passé. Pour favoriser le développement des infrastructures à haut débit, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) encourage le partage des réseaux, afin d'éviter qu'il soit nécessaire de dupliquer les infrastructures, et incite au co-investissement dans les infrastructures à haut débit. En outre, en janvier 2018, l'État a accepté de geler le montant des redevances qui lui sont versées par

les opérateurs privés de téléphonie mobile au titre de la location des réseaux, et les licences d'exploitation des fréquences mobiles attribuées à ces opérateurs ne seront pas renégociées en 2021, contrairement à ce qui était prévu initialement. En contrepartie, les opérateurs privés se sont engagés à étendre leur couverture mobile à des zones rurales et éloignées prédéfinies, et l'ARCEP veille au respect de ces engagements sur la base d'un suivi trimestriel.

À l'avenir, il pourrait être fructueux pour garantir la disponibilité d'infrastructures de réseau de haute qualité de reproduire ce modèle, consistant à réduire les redevances d'exploitation des opérateurs qui s'engagent à réaliser des investissements productifs – dans les réseaux de cinquième génération (5G), par exemple. Les pouvoirs publics ne devraient pas fixer les prix auxquels sont attribuées les fréquences du spectre hertzien dans le but de maximiser les recettes qu'ils en retirent, mais en s'appuyant sur des mécanismes de marché garantissant un taux de rendement adéquat sur la base des valeurs de marché. Par ailleurs, il faudrait réexaminer périodiquement le cadre réglementaire afin de s'assurer qu'il favorise les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs des pouvoirs publics, sur la base d'évaluations transparentes fondées sur des données probantes (OCDE, 2017f).

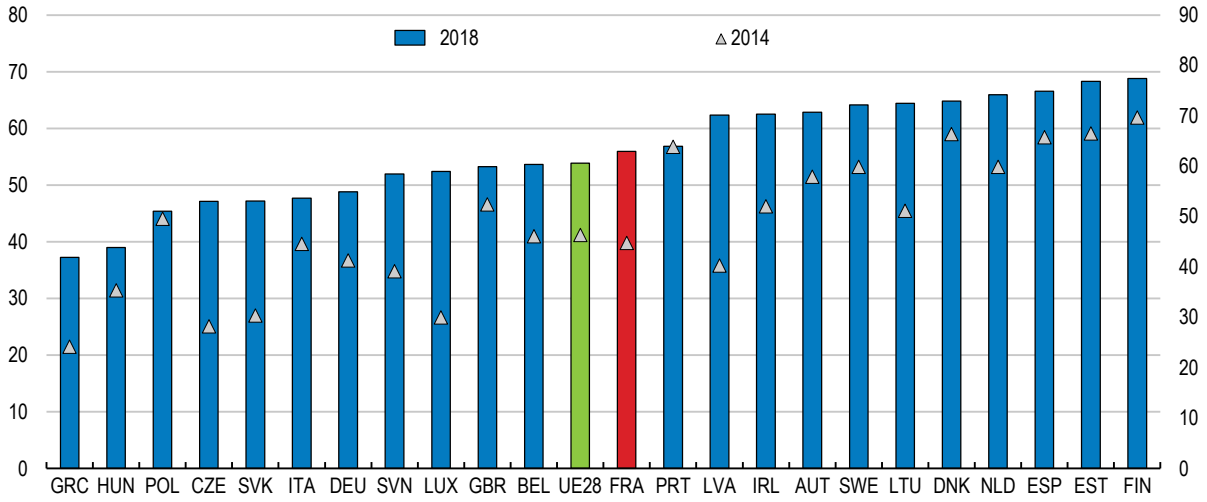
Tirer parti de l'investissement dans le numérique pour améliorer l'efficience du secteur public

Accroître l'investissement public dans les technologies numériques pour favoriser leur utilisation par l'administration publique peut permettre aux pouvoirs publics, aux citoyens et aux entreprises de réaliser des économies, et améliorer l'efficacité de l'action publique. Les performances de la France en matière d'administration en ligne correspondent peu ou prou à la moyenne de l'UE (Graphique 2.18), ce qui laisse entrevoir des marges de progression. L'utilisation limitée de l'administration en ligne tient en partie aux choix des utilisateurs finals, ce qui laisse à penser que les campagnes de promotion de la transmission de formulaires en ligne pourraient être renforcées, et il serait bon d'accroître le recours aux formulaires pré-remplis. En outre, dans certaines fonctions des administrations publiques, telles que l'administration fiscale, les systèmes d'information sont en partie obsolètes, l'investissement dans les technologies numériques ayant diminué de plus de moitié depuis 2009 (Cour des comptes, 2018a). Une utilisation stratégique des investissements dans le numérique, par exemple pour mutualiser les prestations de services publics fournies en face-à-face, pourrait contribuer à la réalisation de gains de productivité dans l'administration publique. À cet égard, il convient de s'assurer que le montant alloué au fonds de transformation pour l'action publique est adéquat.

Le renforcement de l'administration numérique prévu par le Grand plan d'investissement (Encadré 2.2) bénéficierait également d'une accentuation des efforts déployés pour offrir des perspectives de carrière attractives aux spécialistes des technologies de l'information (Algan, Bacache et Perrot, 2016). Attirer des spécialistes des technologies de l'information ou de la science des données du secteur privé ou du monde universitaire, afin qu'ils apportent leurs compétences au service public dans le cadre de missions de courte durée, comme cela se fait aux États-Unis avec le programme de bourses présidentielles pour l'innovation (*Presidential Innovation Fellowship*), pourrait favoriser l'innovation en matière d'administration numérique. Les initiatives visant à renforcer la diffusion des technologies numériques dans l'administration publique progressent – on peut citer à cet égard beta.gouv.fr, un incubateur de projets axés sur la transformation numérique des services publics – mais il sera essentiel d'accélérer leur développement pour récolter pleinement les fruits des outils numériques dans l'administration publique.

Graphique 2.18. La pénétration des technologies numériques dans l'administration publique s'améliore

Indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI)[1], des valeurs plus élevées correspondent à de meilleures performances



1. *Sous-dimension « services publics numériques » de l'indicateur* DESI correspondant à la moyenne pondérée des indicateurs normalisés suivants : utilisateurs des services publics numériques, utilisation de formulaires pré-remplis, achèvement des services en ligne et mise à disposition de données ouvertes.
Source : Commission européenne (2018), « Digital Economy and Society Index 2018 », disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/digital-single-market/digital-economy-and-society-index-desi.

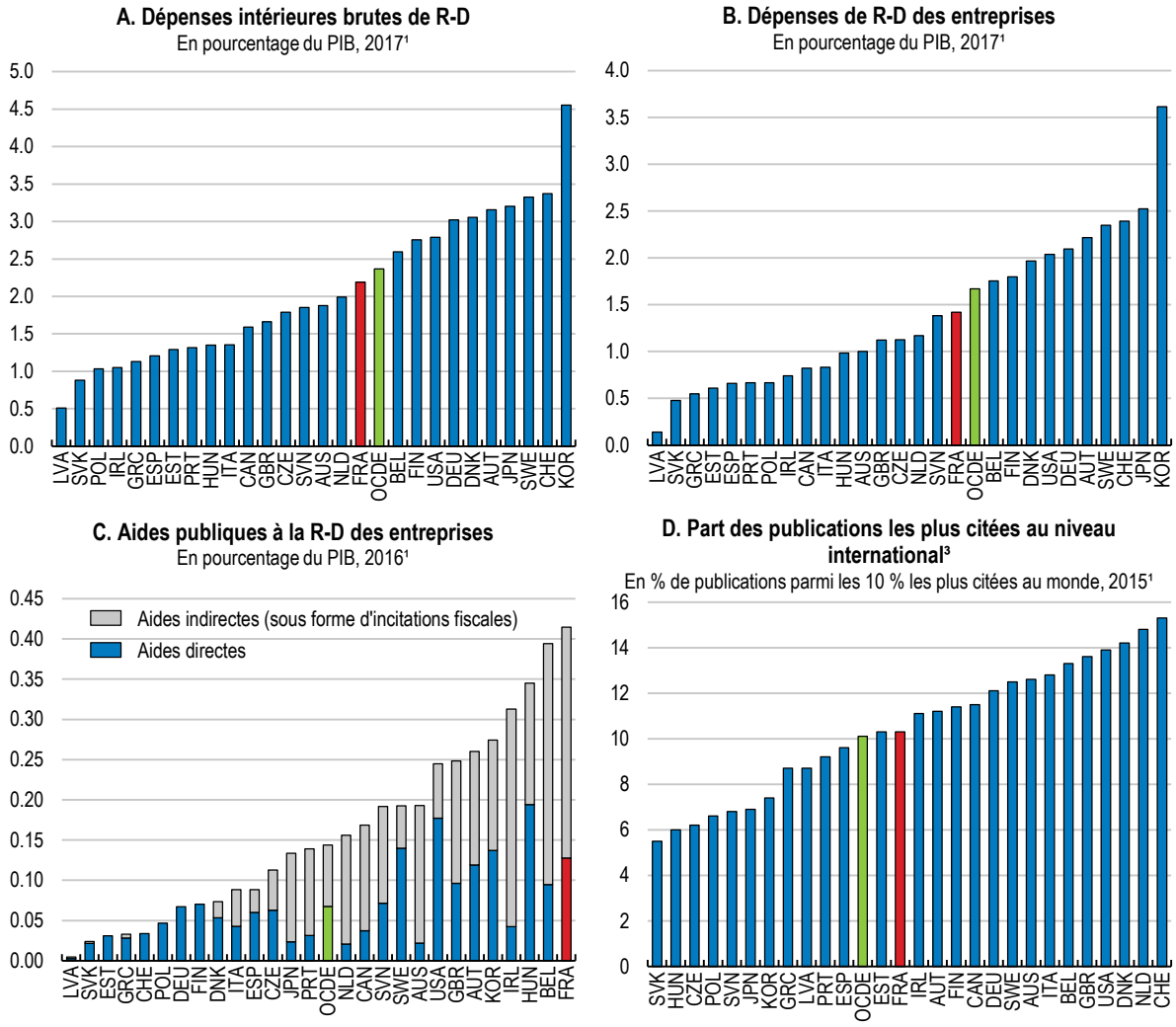
StatLink https://doi.org/10.1787/888933952974

Tirer le meilleur parti de l'investissement public dans la R&D

Les dépenses de recherche-développement (R&D) de la France correspondent peu ou prou à la moyenne de l'OCDE, mais elles sont loin de l'objectif fixé dans la stratégie Europe 2020, selon laquelle 3 % du PIB de l'UE devrait être investi dans la R&D en 2020 (Graphique 2.19, partie A). Les crédits budgétaires publics affectés aux activités de R&D sont similaires à la moyenne de l'OCDE (Graphique 2.5). Les dépenses de R&D des entreprises et la qualité de la production scientifique, évaluée à partir de mesures bibliométriques, sont également comparables aux moyennes de l'OCDE, même si les aides publiques à l'innovation des entreprises sont considérables (Graphique 2.19, parties B et C).

Le système public de recherche français se caractérise par le rôle important des organismes publics de recherche, qui occupent de longue date une place centrale dans la réalisation des activités publiques de recherche, et qui ont bénéficié en 2015 de la moitié environ des dépenses à destination de la recherche publique. Cette dualité du système public de recherche – fondé à la fois sur les organismes publics de recherche et les universités – est une source de complexité qui tire vers le haut les coûts de fonctionnement et peut entraver la répartition efficiente des ressources, ce qui appelle une poursuite des efforts de réforme (OCDE, 2014a). En vue de remédier à certains de ces problèmes, des réformes engagées au cours des années 2000 ont affirmé l'autonomie des universités et un organisme de financement de la recherche sous forme d'appels à projets a été mis en place. Par ailleurs, des mesures visent à améliorer l'articulation entre universités et organismes publics de recherche, dont le rôle national est renforcé, sur les sites où ils coopèrent.

Graphique 2.19. Les dépenses de recherche-développement (R&D) correspondent peu ou prou à la moyenne de l'OCDE



1. Ou dernière année connue.
2. Moyenne simple des données relatives aux pays membres de l'OCDE publiant des données pour les deux dimensions de cet indicateur. On ne dispose pas de données sur les aides indirectes dans le cas de la Pologne.
3. Part de la production scientifique des établissements de recherche nationaux figurant parmi les 10 % de publications les plus citées dans le domaine scientifique correspondant, sur la base d'un comptage fractionnaire.
Source : OCDE (2019), *Statistiques OCDE de la recherche et développement* et *Indicateurs de l'OCDE sur les incitations fiscales à la R&D* (bases de données) ; OCDE (2017), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933952993

Des plans d'investissement ponctuels, les programmes d'investissement d'avenir (PIA) (Encadré 2.2), ont également attribué des fonds par mise en concurrence aux universités et aux laboratoires de recherche pour favoriser l'émergence d'universités de rang mondial et restructuré le système de transferts de technologies pour encourager la commercialisation des résultats des activités publiques de recherche. Les PIA ont également considérablement étoffé les aides publiques à l'innovation des entreprises, et en parallèle avec le dernier plan

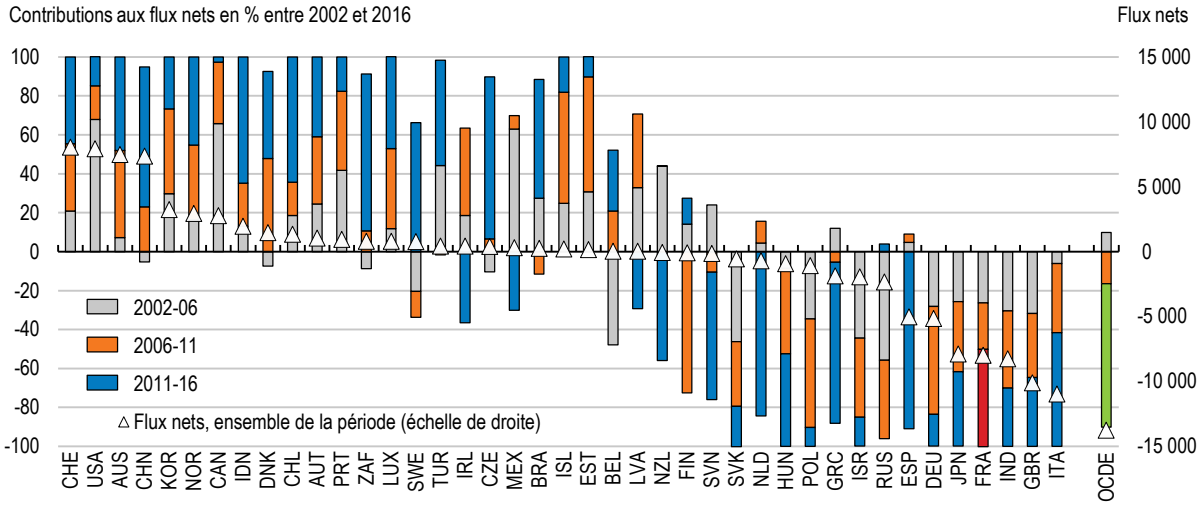
d'investissement, un fonds d'investissement de 10 milliards d'euros destiné à accélérer le développement des jeunes entreprises à forte intensité technologique (*deep tech*) a été mis en place (Encadré 2.2).

Une simplification de la gouvernance des unités mixtes de recherche (UMR), qui sont à la pointe des activités de recherche, contribuerait à favoriser une répartition efficiente des ressources. La gouvernance de ces UMR, qui se trouvent généralement dans des universités, est complexe, dans la mesure où leur budget et leur personnel dépendent à la fois de l'université et d'un ou plusieurs organismes publics de recherche, notamment le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Cela peut potentiellement déboucher sur une répartition incohérente des ressources, car les unités de recherche ayant obtenu des financements par appels à projets peuvent ne pas être en mesure d'attirer des personnes expérimentées pour développer ceux-ci. Par ailleurs, la copropriété des droits de propriété intellectuelle, détenus à la fois par les universités et les organismes publics de recherche, au sein des UMR allonge et complique le processus de commercialisation des résultats de la recherche. Le projet de loi « PACTE » renforce et élargit le principe du mandataire unique qui permettra aux entreprises de disposer d'un unique interlocuteur lorsqu'elles souhaitent exploiter les résultats innovants issus d'une UMR. Par ailleurs, continuer les efforts visant à limiter au strict nécessaire le nombre de tutelles des UMR et à renforcer le partage de la stratégie scientifique et de moyens entre les tutelles contribuerait à simplifier la gouvernance des UMR et à favoriser une répartition efficiente des ressources.

Poursuivre les réformes pour renforcer l'autonomie des universités en termes de gestion et de rémunération de leur personnel contribuerait à récolter pleinement les fruits des précédents PIA. Il serait notamment judicieux de supprimer la procédure de qualification de droit commun obligatoire au niveau national pour pouvoir postuler à un poste d'enseignant-chercheur, dans la mesure où elle peut faire obstacle aux recrutements internationaux et à la recherche interdisciplinaire. En outre, dans le cadre des PIA, un groupe d'universités triées sur le volet s'est vu attribuer des dotations conséquentes au titre d'initiatives d'excellence (IDEX), qui visaient notamment à stimuler les recrutements de scientifiques travaillant à l'étranger. Il s'agissait là d'une mesure bienvenue, la France ayant connu des départs importants d'auteurs scientifiques depuis 2002, sachant que cette évolution s'est accélérée dernièrement (Graphique 2.20). Néanmoins, le recrutement de scientifiques grâce à ces dotations semble avoir été limité, ce qui s'explique en partie par la nécessité pour les universités d'assimiler pleinement ce nouveau mécanisme de financement, ainsi que par la période probatoire qui conditionne la pérennisation de ces financements. L'élaboration d'un programme tel que le dispositif canadien « Chaires de recherche Canada 150 », qui attribue des financements supplémentaires aux universités sous réserve qu'elles attirent des chercheurs en poste à l'étranger, pourrait compléter utilement les dotations destinées à renforcer les recrutements internationaux de chercheurs prometteurs ou expérimentés.

Graphique 2.20. Flux internationaux nets d'auteurs scientifiques

Différence entre les entrées et les sorties annuelles (mesurées sur la base d'un comptage fractionnaire), en pourcentage des flux totaux



Note : Ces estimations reposent sur les différences entre les entrées et les sorties implicites d'auteurs scientifiques pour l'économie considérée, telles qu'indiquées par le changement d'affiliation principale d'un auteur donné référencé dans la base de données Scopus, au cours de la période pendant laquelle cet auteur a eu des publications référencées. Le graphique décompose les flux nets enregistrés année après année au cours de la période considérée, dans une sélection d'économies. Une entrée est comptabilisée pour une année t et une économie e si l'on constate qu'un auteur auparavant affilié à une autre économie est affilié pour la première fois l'année t à un établissement de l'économie e. De même, une sortie est enregistrée lorsqu'on constate qu'un auteur affilié à l'économie e au cours de l'année précédente est affilié pour la première fois l'année t à une autre économie. Si un auteur est affilié à plusieurs économies, on effectue un comptage fractionnaire. Si, au cours d'une année donnée, un auteur a produit plusieurs publications, la dernière d'entre elles est utilisée comme référence, tandis que les autres sont ignorées.
Source : OCDE (2018), *Science, technologie et industrie* : *Tableau de bord de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933953012

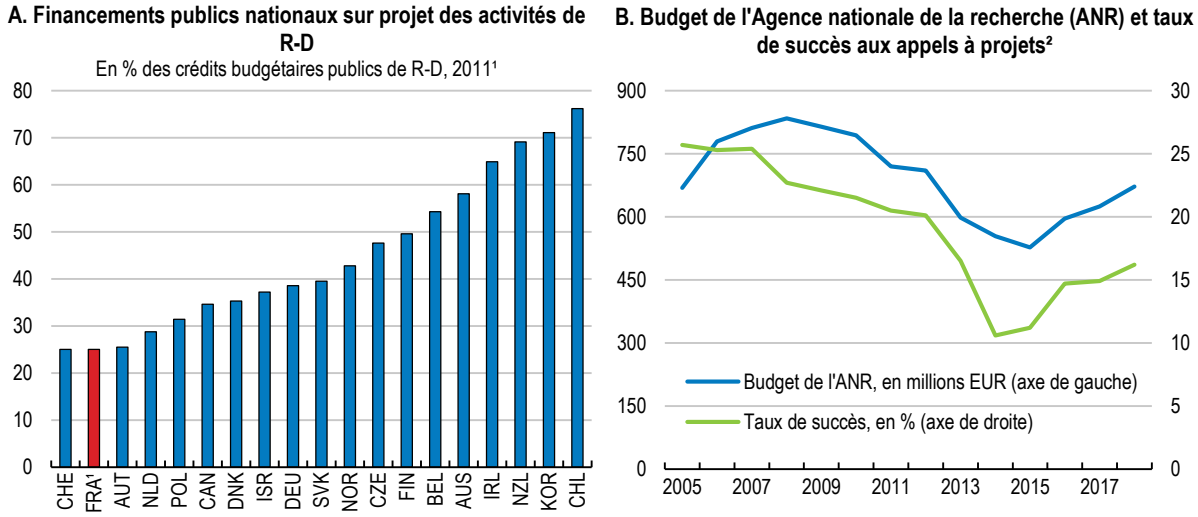
Le financement concurrentiel de la recherche progresse, mais reste faible

Comparer la part du financement concurrentiel de la recherche entre pays est un exercice délicat, compte tenu du manque de données comparables (OCDE, 2018f). Néanmoins, la part des financements concurrentiels de la recherche semble faible en France par comparaison avec les autres pays, sur la base des données disponibles (Graphique 2.21, partie A). Créée en 2005, l'Agence nationale de la recherche (ANR) est le principal organisme chargé de financer par appels à projets les universités et les organismes publics de recherche, mais aussi des projets de recherche réalisés par des entreprises, qui représentent environ 20 % des fonds attribués par l'ANR. Des financements sont aussi attribués par mise en concurrence des unités de recherche via les PIA, même si ces derniers constituent des mécanismes de financement exceptionnels, alors que le système de financement concurrentiel administré par l'ANR est régulier. L'ANR est l'un des mécanismes de financements concurrentiels aux côtés de ceux gérés par d'autres acteurs tels que les ministères ou les organismes publics de recherche.

Il est nécessaire de veiller à ce que des ressources suffisantes et prévisibles soient affectées au financement concurrentiel de la recherche publique. Le budget de l'ANR s'est

sensiblement réduit entre 2009 et 2015 (Graphique 2.21, partie B), et le taux de succès aux appels à projets a diminué au fil du temps jusqu'à un point bas de 10.6 % en 2014, qui semble trop faible pour sélectionner les projets de recherche eu égard aux difficultés inhérentes à cette sélection. Le temps consacré par les scientifiques à la préparation des demandes de financement est également considérable, voir Herbert, Barnett et Graves, 2013 dans le contexte australien. Cela suggère qu'un financement suffisant de l'ANR est nécessaire pour préserver les avantages du système de financement sur projet en termes de qualité et de pertinence des projets de recherche, tout en réduisant au minimum ses inconvénients liés à l'incapacité des chercheurs et des laboratoires de planifier leurs activités à long terme. Par conséquent, les récentes augmentations du budget de l'ANR dans le but d'augmenter les taux de succès au-delà de 20 %, conjuguée à l'initiative en cours visant, au travers d'une loi de programmation pluriannuelle de la recherche, à définir une trajectoire financière pluriannuelle pour s'assurer de la prévisibilité du financement de la recherche publique et en tirer le meilleur parti, sont bienvenues. Par ailleurs, il serait bon que l'ANR lance également des appels à projets de recherche complémentaires à ceux du programme Horizon 2020 de l'UE (mais non identiques), afin de garantir la diversité des projets de recherche. Assurer des financements appropriés pour des projets sans thématique précise, mais qui visent à récompenser l'excellence des travaux de recherche, semble également opportun.

Graphique 2.21. Le financement sur projet des activités de recherche-développement (R&D) est limité



1. Le chiffre relatif à la France – environ 25 % – inclut les mécanismes de financement sur projet internes aux organismes publics de recherche et aux universités, de sorte qu'il diffère largement du chiffre d'Eurostat (8 %), qui recouvre uniquement les financements sur projet attribués par les organismes nationaux de financement par mise en concurrence.
2. Le budget de l'ANR représenté dans la partie B est le budget d'intervention global (hors frais de fonctionnement).
Source : OCDE, 1ère et 2ème enquêtes expérimentales sur les modes de financement de la recherche-développement (R&D) fondées sur les crédits budgétaires publics de recherche-développement (CBPRD), mentionnées dans OCDE (2018) ; et ministère français de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

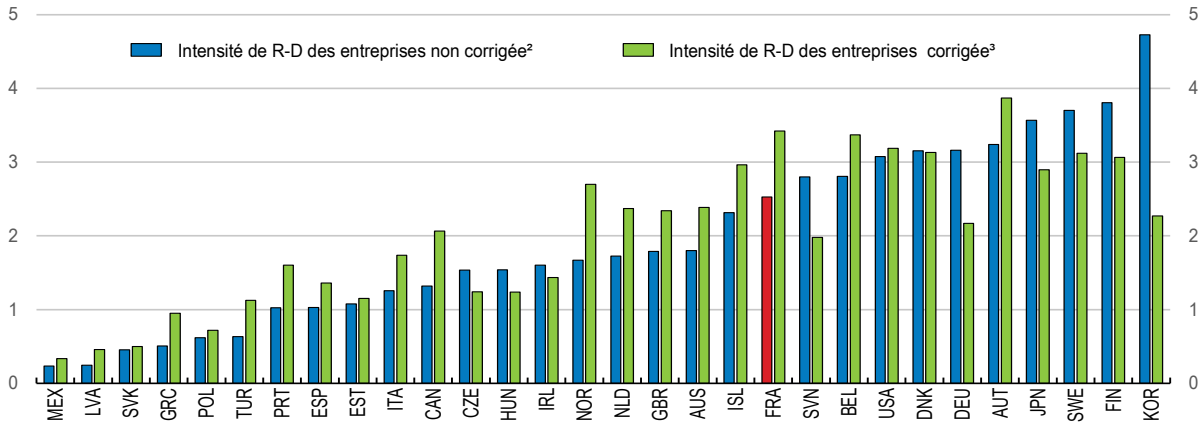
StatLink https://doi.org/10.1787/888933953031

Les aides à l'innovation des entreprises ont sensiblement augmenté

Les aides à l'innovation des entreprises ont considérablement augmenté au cours des dix dernières années. Il existe de nombreuses aides directes destinées à favoriser l'innovation des entreprises. De plus, le soutien apporté à l'innovation du secteur privé prend essentiellement la forme d'un crédit d'impôt en faveur de la R&D qui figure parmi les plus généreux de la zone OCDE (Graphique 2.19, partie C). Si les dépenses de R&D des entreprises correspondent à la moyenne de l'OCDE, l'intensité de R&D des entreprises françaises devient nettement supérieure une fois corrigée de la structure industrielle, la France étant spécialisée dans des secteurs à moindre intensité de R&D (Graphique 2.22). Le système d'aides à l'innovation des entreprises est relativement complexe, dans la mesure où le nombre de dispositifs d'aide directe à l'innovation a été multiplié par deux au cours des quinze dernières années (MESRI, 2018). Les PIA ont également débouché sur la mise en place de nouveaux organismes destinés à renforcer la coopération entre les entreprises et les milieux scientifiques qui font en partie doublon avec le précédent système de transferts de technologies.

Graphique 2.22. L'intensité de recherche-développement (R&D) des entreprises est plus forte une fois corrigée de la structure d'activités

En pourcentage de la valeur ajoutée par secteur, 2015[1]



1. Les données se rapportent à 2014 pour le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovénie et le Royaume-Uni ; et à 2013 pour l'Australie l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, la France, la Grèce, l'Irlande et la Suède.
2. Les statistiques de R&D sont présentées en pourcentage de la valeur ajoutée du secteur des entreprises, estimée comme la valeur ajoutée de toutes les branches d'activité hormis les secteurs suivants : Activités immobilières (division 68 de la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI) Révision 4) ; Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire (division 84 de la CITI Rév. 4) ; Éducation (division 85 de la CITI Rév. 4) ; Santé et activités d'action sociale (divisions 86 à 88 de la CITI Rév. 4) ; et Activités des ménages privés employant du personnel domestique (divisions 97 et 98 de la CITI Rév. 4).
3. L'intensité de R&D des entreprises corrigée de la structure d'activités d'un pays donné est la moyenne pondérée des intensités de R&D de ses différents secteurs d'activité (ratio des dépenses de R&D à la valeur ajoutée de chaque secteur) calculée à partir de la structure d'activités des pays de l'OCDE considérés dans leur ensemble ; autrement dit, on utilise pour chaque pays les mêmes coefficients de pondération (correspondant à la part de chaque secteur dans la valeur ajoutée de la zone OCDE en 2015). L'intensité de R&D des entreprises non corrigée est, par définition, une moyenne pondérée calculée en utilisant comme coefficients de pondération les parts effectives de chaque secteur dans la valeur ajoutée des entreprises du pays considéré.
Source : OCDE (2018), *Science, technologie et industrie* : *Tableau de bord de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933953050

Il faudrait maintenant s'attacher avant tout à garantir la cohérence et la clarté des dispositifs existants d'aide à l'innovation des entreprises. Dans ce contexte, les autorités ont créé à l'été 2018 le Conseil de l'innovation, chargé de définir les grandes orientations de la politique de l'innovation, notamment en réexaminant les mesures en place dans un objectif de simplification. Les aides à l'innovation exigent une planification prudente ainsi qu'un soutien régulier et stable, ce qui demande une simplification progressive, qui devrait être fondée sur des évaluations *ex post* approfondies des dispositifs en place, permettant de concentrer les efforts déployés sur les plus utiles et d'éliminer ceux qui n'ont pas ou peu d'impact. Les aides à l'innovation reposent aussi dans une large mesure sur des plans d'investissement ponctuels, tels que les PIA, ce qui nuit à la stabilité des dispositifs retenus (Inspection générale des Finances, 2018) ; il faudrait donc déployer des efforts de planification budgétaire pluriannuelle des politiques d'innovation pour garantir la stabilité des mesures les plus efficaces.

Recommandations visant à améliorer l'efficience de l'investissement public

(Les recommandations soulignées sont reprises des Principales recommandations)

Améliorer les conditions-cadres des opérations d'investissement

- Prendre davantage en compte les considérations d'efficience socio-économique lors de la sélection des grands projets. Pour cela :
  - faire plus d'efforts pour généraliser, chez toutes les parties prenantes, la pratique consistant à procéder à des évaluations socio-économiques avant d'effectuer des investissements importants, notamment en continuant à élargir à d'autres secteurs le cadre mis en place dans le secteur de la santé ;
  - étendre les obligations d'évaluation socio-économique aux grands investissements effectués en totalité par les collectivités locales ;
  - obliger les autorités concernées à prendre officiellement en compte les résultats de la contre-expertise des évaluations socio-économiques *ex ante* ;
  - rendre les évaluations *ex post* obligatoires pour tous les types d'investissements importants.
- Renforcer la part de la maintenance des infrastructures dans l'investissement public.

Mobiliser le secteur privé pour la réalisation d'infrastructures

- Améliorer le recueil d'informations sur les performances financières et non financières des infrastructures en fonction des différents modèles de marchés publics pour permettre des prises de décision plus éclairées sur la participation du secteur privé à la réalisation d'infrastructures.
- Accroître le nombre des projets prêts à financer dans les programmes sectoriels à long terme pour attirer les investisseurs privés.

Renforcer les capacités d'investissement public des collectivités locales

- Encourager le transfert complet des responsabilités en matière d'infrastructures locales et d'urbanisme aux intercommunalités.
- Rationaliser les fonds de péréquation verticale versés aux communes, développer davantage la péréquation horizontale pour s'attaquer aux disparités en matière de collecte de recettes fiscales, et donner un rôle plus important aux approches basées sur le coût unitaire standard dans la détermination des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Politiques visant à améliorer l'efficience de l'investissement dans des secteurs spécifiques

- Mettre en place des mécanismes de correction du soutien public aux politiques de l'énergie et de lutte contre le changement climatique lorsque les indicateurs annuels dévient trop fortement par rapport aux objectifs.
- Développer les possibilités d'interconnexion entre les réseaux électriques européens.
- Continuer de promouvoir la tarification efficace de l'usage des infrastructures de transport, par exemple au moyen de redevances de congestion ou basées sur la distance parcourue, pour développer des modes de transport alternatifs et réduire la pollution de l'air.
- Améliorer le recueil d'informations sur la qualité des réseaux d'infrastructures de transport pour concentrer les investissements d'entretien là où ils sont le plus nécessaires.
- Utiliser l'investissement numérique pour obtenir des gains de productivité dans l'administration publique.
- Renforcer l'autonomie des universités en matière de définition des programmes et de gestion du personnel, en tenant compte de leur mission de service public. Continuer d'augmenter le budget de l'Agence nationale de la recherche.
- Continuer la simplification de la gestion des unités de recherche et des droits de propriété intellectuelle.

Bibliographie

Agence internationale de l'énergie (2017), *Energy Technology Perspectives 2017*, Agence internationale de l'énergie, Paris, http://www.iea.org/etp2017.

Agence internationale de l'énergie (2016), *Energy Policy of IEA Countries: France 2016 Review*, http://www.oecd.org/publications/energy-policies-of-iea-countries-france-2016-9789264279445-en.htm.

Algan, Y., M. Bacache et A. Perrot (2016), « Administration numérique », *Les notes du conseil d'analyse économique*, vol. 34.

Allain-Dupré, D. (2018), « Assigning responsibilities across levels of government : Trends, challenges and guidelines for policy-makers », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, no. 24, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f0944eae-en.

ARAFER (2018), *Avis relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2017 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017 - 2026*, Paris, http://www.arafer.fr/wp-content/uploads/2018/05/avis-2018-035-du-14-mai-2018-contrat-pluriannuel-de-performance-conclu-entre-letat-et-sncf-reseau-version-publique.pdf.

Araújo, S. and D. Sutherland (2010), "Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 803, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5km7jf6q8f0t-en.

Assemblée Nationale (2018), *Commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires*, Rapport, Paris, http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-enq/r1122-tI.pdf.

Autorité de la concurrence (2017), *Avis n° 17-A-04 du 20 mars 2017 concernant un projet de décret relatif au transport particulier de personnes*, http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/17a04.pdf.

Autorité de sûreté nucléaire (2017), *Avis n° CODEP-CLG-2017-022588*, Rapport, Montrouge, https://www.asn.fr/Reglementer/Bulletin-officiel-de-l-ASN/Installations-nucleaires/Avis/Avis-n-CODEP-CLG-2017-022588-du-President-de-l-ASN-du-8-juin-2017.

Banque européenne d'investissement (2017), *EIB Investment Survey 2017 - Municipal Infrastructure*, Luxembourg.

Bartolini, D. (2015), « Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, no. 2015/2, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jrxqs60st5h-en.

Bergère, F. (2016), « Ten years of PPP: An initial assessment », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2015/1.

Brosio, G. (2018), « Ambition beyond feasability? Equalization transfers to regional and local governments in Italy », http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2018/dt2018-09.pdf.

CEREMA (2018), *Synthèse des bilans ex post des projets routiers structurants*, Rapport, Paris.

CGEDD et CGE (2018), *Mission portant sur la transformation des aides à l'investissement du Fonds chaleur en aides à la production de chaleur renouvelable*, http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/012040-01_rapport_cle23a9f2.pdf.

Climate Action Tracker (2018), *The highway to Paris. Safeguarding the climate by decarbonising freight transport. CAT Decarbonisation Series*, New Climate Institute, Ecofys, Climate Analytics, https://qz.com/1158107/the-german-postal-service-has-.

Commission européenne (2017), *Third Report on the State of the Energy Union*, Rapport, Bruxelles.

Conseil général de l'environnement et du développement durable (2017), *Revue de dépenses : La voirie des collectivités territoriales*, Rapport, Paris, http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/011055-01_rapport.pdf.

Cour des comptes (2018a), *La DGFiP, dix ans après la fusion : Une transformation à accélérer*, Rapport, Paris, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180620-rapport-DGFip-10-ans-apres-fusion.pdf.

Cour des comptes (2018b), *Le processus de privatisation des aéroports de Toulouse, Lyon et Nice*, Rapport, Paris, https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-11/20181113-processus-privatisation-aeroports-Toulouse-Lyon-Nice.pdf.

Cour des comptes (2018c), *Le soutien aux énergies renouvelables*, Rapport, Paris, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-04/20180418-rapport-soutien-energies-renouvelables.pdf.

Cour des comptes (2017a), *Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales*, Rapport, Paris, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20170927-refere-G64-17-0518E-cadre-comptable-entreprises-publiques-locales.pdf.

Cour des comptes (2017b), *La situation du transport de marchandises par le groupe SNCF Mobilités*, Référé, Paris, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-09/20170914-refere-S2017-1999-transport-marchandises-SNCF_0.pdf.

Cour des comptes (2016a), *Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, Rapport, Paris, https://www.ccomptes.fr/fr/publications/concours-financiers-de-letat-et-disparites-de-depenses-des-communes-et-de-leurs.

Cour des comptes (2016b), *La maintenance des centrales nucléaires*, Rapport, Paris, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/04-maintenance-centrales-nucleaires-RPA2016-Tome-1.pdf.

Cour des comptes (2015a), *Les finances publiques locales : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Rapport, Paris, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20151013-rapport-finances-publiques-locales.pdf.

Cour des comptes (2015b), *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser*, Rapport, Paris, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/125-RPA2015-partenariats-public-prive.pdf.

Cour des comptes (2014), *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*, Rapport, Paris, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20141023_rapport_grande_vitesse_ferroviaire.pdf.

Cour des comptes de l'Union européenne (2016), *Le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE: toujours pas sur la bonne voie*, Rapport, Luxembourg, https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=36398.

Cournède, B. et V. Ziemann (2019), *Scoping paper on infrastructure*, Document de travail du département des Affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

Crozet, Y. (2013), « Performance in France: From Appraisal Methodologies to Ex-post Evaluation », *Discussion Paper No. 2013-26*, Forum international des transports, Paris, https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201326.pdf.

Dotterud, L. et K. Skollerud (2015), *"Public Transport Services in Norway: Focus on Rural Areas"*, https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201508.pdf.

Eliasson, J., L. Hultkrantz et L. Smidfelt Rosqvist (2009), « The Stockholm congestion – charging trial 2006: Overview of effects », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 43/3, pp. 240-250, https://doi.org/10.1016/j.tra.2008.09.007.

Forum international des transports (2017), « Transition to Shared Mobility : How large cities can deliver inclusive transport services », *International Transport Forum Policy Papers*, no. 33, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b1d47e43-en.

Forum international des transports (2018), *Private Investment in Transport Infrastructure: Dealing with Uncertainty in Contracts*, https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/private-investment-transport-infrastruture.pdf.

France Stratégie (2019), L'évaluation socioéconomique des projets immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche, Rapport du groupe de travail présidé par Émile Quinet, https://www.strategie.gouv.fr/publications/levaluation-socioeconomique-projets-immobiliers-de-lenseignement-superieur-de-recherche.

Gouvernement (2018), *Évaluation des grands projets d'investissements publics*, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/jaunes-2019/jaune2019_investissements_publics.pdf.

Gouvernement (2017a), *Revue de dépenses de voirie des collectivités territoriales*, https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Revue-de-depenses-La-voirie-des-collectivites-territoriales.

Gouvernement (2017b), *Évaluation des grands projets d'investissements publics*, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/03/jaune2018_projets_investissements_publics.pdf.

Herbert, D., A. Barnett et N. Graves (2013), « Funding: Australia's grant system wastes time », *Nature*, vol. 495, p. 314, https://doi.org/10.1038/495314d.

HM Treasury (2015), *Public sector business cases using the five case model: Updated guidance*.

Inspection générale des Finances (2018), *Les aides à l'innovation*, Rapport, Paris, http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2018/rapport-innovation.pdf.

Inspection générale des Finances (2016), *Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissement public*, Rapport, Paris, http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2016/2016-M-058.pdf.

Kim, J. et S. Dougherty (2018), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD Fiscal Federalism Studies, Éditions OCDE, Paris/KIPF, Séoul, https://dx.doi.org/10.1787/9789264302488-en.

Marchionni, E., C. Pollastri et A. Zanardi (2017), *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/02/Nota-1_2017.pdf.

MESRI (2018), *Installation du conseil de l'innovation*, Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid25439-cid132970/installation-du-conseil-de-l-innovation.html.

Ministère de la Transition écologique et solidaire (2018), *Réseau routier national non concédé : résultats d'audits*, Paris, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.07.10_dossier_reseau_routier.pdf.

Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (2017), *Panorama des services et de leur performance en 2014*, http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/spea2014_201705.pdf.

OCDE (2018a), *Science, technologie et innovation : Perspectives de l'OCDE 2018 (version abrégée) : S'adapter aux bouleversements technologiques et sociétaux*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2018-fr.

OCDE (2018b), *Monitoring Report: Implementation of the Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.

OCDE (2018c), *Developing Robust Project Pipelines for Low-Carbon Infrastructure,* Green Finance and Investment, Éditions OCDE, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264307827-en .

OCDE (2018d), *Subnational Public-Private Partnerships : Meeting Infrastructure Challenges*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264304864-en.

OCDE (2018e), Bridging the Rural Digital Divide, *OECD Digital Economy Papers*, vol. 265.

OCDE (2018f), *Effective operation of competitive research funding systems*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, Editions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/23074957.

OCDE (2017a), *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en.

OCDE (2017b), *Getting Infrastructure Right : A framework for better governance*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en.

OCDE (2017c), *Investing in Climate, Investing in Growth*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en.

OCDE (2017d), *Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/PPPRecommandation.pdf.

OCDE (2017e), *Multi-level Governance Reforms : Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en.

OCDE (2017f), *Key Issue for Digital Transformation in the G20*, https://www.oecd.org/g20/key-issues-for-digital-transformation-in-the-g20.pdf.

OCDE (2016a), *Preventing Corruption in Public Procurement*, Editions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf.

OCDE (2016b), *Examens environnementaux de l'OCDE : France 2016*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264252592-fr.

OCDE (2014a), *Examens de l'OCDE des politiques d'innovation : France 2014*, Examens de l'OCDE des politiques d'innovation, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264214019-fr.

OCDE (2014b), *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement*, http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/Principes-investissement-public.pdf.

OCDE (2013), *Fiscal Federalism 2014 : Making Decentralisation Work*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en.

OCDE/Banque mondiale/ONU Environnement (2018), *Financing Climate Futures : Rethinking Infrastructure*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308114-en.

Parlement européen (2015), *Freight on Road: Why EU Shippers Prefer Truck to Train*, Rapport, Bruxelles, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540338/IPOL_STU(2015)540338_EN.pdf.

RTE (2017), *Bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France*, Rapport, Paris, https://www.rte-france.com/sites/default/files/bp2017_complet_vf.pdf.

Saussier, S. (2017), « Public-private partnerships for infrastructure at the sub-national level of government: Opportunities and challenges in France », *EPPP Discussion Paper*, vol. 2017-2.

Saussier, S. et J. Tirole (2015), « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Note du CAE*, vol. 22.

Sénat (2014), *Rapport d'information sur les partenariats publics-privés*, Rapport, Paris, https://www.senat.fr/rap/r13-733/r13-7331.pdf.

Spinetta, J. (2018), L'avenir du Transport ferroviaire, Rapport, Paris, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.02.15_Rapport-Avenir-du-transport-ferroviaire.pdf.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux 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, la Lettonie, la Lituanie, 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. La Commission 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
ISBN 978-92-64-82308-2 – 2019

Études économiques de l'OCDE

FRANCE

La croissance économique de la France a ralenti après une reprise progressive. Des gains limités de la productivité et d'emplois ont réduit la croissance du PIB par habitant ; les dépenses publiques restent très élevées. Il est nécessaire de réduire les dépenses publiques pour inscrire la dette sur une trajectoire fermement descendante. Cela, tout en rationalisant le système fiscal, contribuerait également à réduire les impôts, ce qui stimulerait à terme l'activité économique. Continuer à favoriser un marché du travail plus flexible conduirait à une croissance plus forte de la productivité et des niveaux de vie. Le taux de chômage est particulièrement élevé chez les travailleurs peu qualifiés, les jeunes et les plus âgés : des compétences plus élevées et de meilleurs résultats en matière d'éducation favoriseraient un marché du travail plus inclusif et la mobilité intergénérationnelle. La qualité du stock de capital est élevée en France et améliorer son entretien renforcerait cet atout. Les nouveaux investissements devraient contribuer à une économie plus verte, notamment les investissements dans l'énergie et les transports, et à renforcer la numérisation. Cela devrait être mis en œuvre en appliquant encore plus largement des analyses coûts-bénéfices rigoureuses.

THÈMES SPÉCIAUX : PERFORMANCE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ; INVESTISSEMENT PUBLIC

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/10f0135f-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-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

Volume 2019/10
Avril 2019

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-82308-2

9 789264 823082