

Chapitre 1

Les grands enjeux économiques

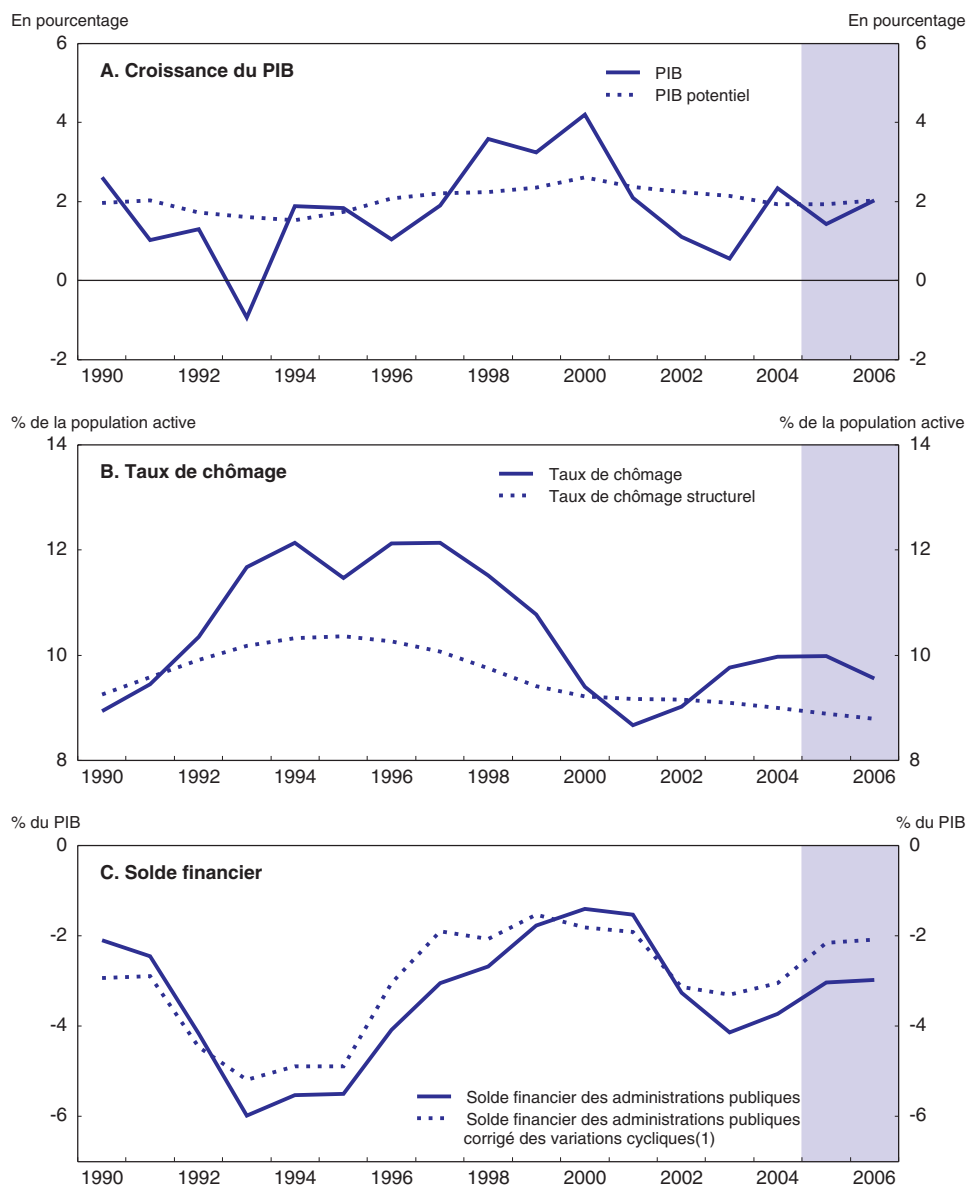
Ce chapitre présente les grands enjeux pour l'économie française. Si une reprise modérée semble s'être installée, les performances économiques récentes se caractérisent par une croissance faible et surtout par un niveau de chômage élevé. Le gouvernement a pris de nombreuses initiatives pour encourager la croissance et l'emploi, toutefois, nombre de ces mesures n'auront, au mieux, que des effets de court terme ; il convient de reconnaître la nécessité d'intensifier les réformes structurelles. Ce chapitre identifie trois principaux défis: i) assurer la soutenabilité des finances publiques à moyen terme tout en améliorant la structure du système fiscal pour améliorer les incitations qu'il engendre et réduire les coûts ; ii) mettre fin à la dualité sur le marché du travail entre « insider » et « outsider » et augmenter le taux d'emploi des moins qualifiés et de certains groupes particuliers en réformant les institutions du marché du travail; iii) améliorer les perspectives de croissance mais aussi d'emploi par des réformes additionnelles visant à promouvoir la concurrence.

Le gouvernement a insisté sur le fait que la faible croissance et la situation budgétaire médiocre sont deux des principaux problèmes structurels économiques auxquels la France se trouve confrontée. La faiblesse de la croissance, par rapport aux États-Unis et à bon nombre de pays européens, est jugée partiellement responsable du niveau élevé du chômage et rend par elle-même difficile d'améliorer l'état des finances publiques. Le fort chômage est probablement le principal enjeu de politique économique en raison de la perte de ressources (et de recettes fiscales) qu'il représente et parce qu'étant concentré sur des groupes spécifiques de la société, il est l'un des principaux risques qui menacent la cohésion sociale, l'une des grandes préoccupations de tous les gouvernements français.

Après avoir atteint en 2000 un point haut conjoncturel à l'instar de la plupart des autres pays de l'OCDE, la croissance du PIB de la France s'est établie en moyenne à moins de 1½ pour cent sur la période 2001-03. L'activité s'est redressée en 2004, un peu plus fortement que dans la plupart des pays de la zone euro, mais la croissance n'a été que légèrement supérieure au potentiel, et les dernières prévisions de l'OCDE suggèrent qu'elle ne sera pas plus dynamique en 2005-06. L'emploi n'a pas augmenté depuis 2002 et le chômage a progressé au cours des trois dernières années, se stabilisant aux alentours de 10 % depuis 2003.

Au cours de la dernière phase d'expansion, le chômage avait touché son point bas de 8½ pour cent en 2001, après avoir reculé de 3½ points de pourcentage sur les cinq années précédentes. Ce résultat avait été partiellement obtenu par des mesures structurelles visant à réduire les coûts de main-d'œuvre, notamment en diminuant au début des années 90 les cotisations d'assurance sociale acquittées par les employeurs pour les travailleurs à bas salaire. La législation visant à réduire le temps de travail (la législation sur les « 35 heures ») est censée avoir accru l'emploi, encore qu'il soit difficile de séparer l'impact de la réduction du temps de travail proprement dit de celui des importantes mesures qui l'accompagnaient, telles que la modération des salaires, une plus grande flexibilité sur le lieu de travail et une nouvelle réduction des cotisations d'assurance sociale qui s'est faite néanmoins aux dépens des finances publiques. Les estimations de l'OCDE donnent à penser qu'une grande partie de cette réduction du chômage jusqu'en 2001 avait été de caractère conjoncturel, et que le chômage structurel, qui se situerait aux alentours de 9 %, serait inférieur de moins de 2 points de pourcentage à son niveau record de 1994 et resterait nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.1).

De même que l'amélioration conjoncturelle de l'emploi au cours de la dernière récession avait masqué la réduction beaucoup plus limitée du chômage structurel, l'amélioration des finances publiques pendant la seconde moitié des années 90 a masqué l'insuffisance des progrès réalisés dans la réduction du déficit structurel. La diminution de plus de 4 points de pourcentage du déficit des administrations publiques entre 1993-95 et 1999-2001 a à peine interrompu la tendance ascendante du ratio dette/PIB et a laissé le déficit d'à peine moins de 2 % du PIB en 2001, au moment où l'activité commençait à s'essouffler. Pour le proche avenir, l'OCDE prévoit que la reprise de la croissance durable continuera en 2005 et 2006, mais que la décrue du chômage et la diminution du déficit public resteront limitées (tableau 1.1).

Graphique 1.1. **Croissance, emploi et déficit budgétaire**

1. Pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* n° 77.

Le solde public s'est sensiblement dégradé entre 2001 et 2003, parce que les gouvernements n'ont pas voulu durcir la politique budgétaire en phase de ralentissement de la conjoncture. Par ailleurs, ils n'avaient pas suffisamment tiré parti de l'expansion antérieure. En fait, si l'on en juge d'après les calculs de l'OCDE concernant le déficit budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles, l'assainissement des finances publiques n'a fait aucun progrès depuis 1997. D'où la situation actuelle, où la faible conjoncture s'est conjuguée à une certaine détente de la politique budgétaire sous-jacente pour produire des déficits budgétaires supérieurs pendant trois années consécutives au seuil de 3 % du PIB retenu par le Pacte de stabilité

Tableau 1.1. **Récapitulatif des résultats et projections à court terme**

Variations en pourcentage, prix de 1995

	2002	2003	2004	2005	2006
Consommation privée	1.8	1.7	2.4	1.9	1.9
Consommation publique	4.6	2.6	2.6	1.4	2.0
Formation brute de capital fixe	-1.8	0.3	3.3	3.3	2.9
Administrations publiques	1.8	6.8	4.3	2.0	1.1
Secteur privé résidentiel	0.7	0.8	3.1	3.3	3.1
Secteur privé non résidentiel	-3.7	-1.5	3.2	3.7	3.3
Formation de stocks ¹	-0.2	-0.2	0.8	0.1	-0.1
Demande intérieure totale	1.5	1.4	3.4	2.2	2.0
Exportations de biens et de services	1.7	-2.5	3.1	3.3	7.3
Importations de biens et de services	3.3	0.2	6.9	5.8	7.0
Balance extérieure ¹	-0.4	-0.8	-1.0	-0.7	0.0
PIB	1.1	0.5	2.3	1.4	2.0
Emploi	0.7	-0.2	-0.1	0.3	0.7
Taux de chômage ²	9.0	9.8	10.0	10.0	9.6
Taux d'épargne des ménages ³	12.1	11.1	10.7	9.6	9.1
Balance courante ⁴	0.9	0.4	-0.3	-1.0	-0.6
Indice des prix à la consommation	1.9	2.1	2.1	1.5	1.7
Inflation sous-jacente	2.1	1.6	1.6	1.2	1.6
Solde de financement des administrations publiques ⁴	-3.3	-4.1	-3.6	-3.0	-3.0
Dépenses des administrations publiques	53.4	54.5	54.4	54.5	54.3
Revenus des administrations publiques	50.2	50.4	50.7	51.5	51.3
Dette (définition de Maastricht)	58.2	62.8	64.7	65.7	65.5
Dette (définition comptes nationaux)	68.7	71.1	73.2	74.2	74.0

1. Contribution de sa variation à la croissance du PIB.

2. En pourcentage de la population active.

3. En pourcentage du revenu disponible.

4. En pourcentage du BIP.

Source : OCDE, *Perspectives Économiques* n° 77.

et de croissance de l'UE, l'encours de la dette du secteur public dépassant maintenant lui aussi le seuil européen de 60 % du PIB. Les autorités budgétaires se trouvent aujourd'hui dans une situation délicate dans la mesure où l'assainissement des finances publiques est une nécessité manifeste dont la réalisation est politiquement difficile étant donné la fragilité de la reprise actuelle.

Tabler uniquement sur la croissance pour remédier aux problèmes du marché du travail et des finances publiques n'est pas une solution. La dernière tentative faite au début des années 80 pour doper la croissance au moyen d'une politique budgétaire générale de relance a conduit à des tensions inflationnistes et à une dépréciation du taux de change sans aucune amélioration durable du chômage ; quant à la tentative faite au début des années 90 pour éviter l'affaiblissement de la conjoncture, elle a eu pour seul effet de creuser encore plus le déficit budgétaire (voir graphique 1.1). Ces dernières années, les gouvernements ont reconnu que les contraintes budgétaires excluent désormais toute politique générale de relance, mais ils ont néanmoins recherché à soutenir ponctuellement la demande. C'est ainsi que, entre 1994 et 1999, l'État a versé près de 800 euros à toute personne remplaçant une voiture âgée par une automobile

neuve¹, ou, plus récemment, en 2000, que le taux de la TVA sur la rénovation de logements a été ramené de 19.6 à 5.5 % afin d'augmenter la demande dans l'industrie du bâtiment (encore que cette mesure ait sans doute également servi à réduire la fraude fiscale). En 2004, le gouvernement a pris une mesure temporaire d'exonération fiscale pour certaines donations (< 20 000 euros) et il a autorisé pendant un court laps de temps les salariés à retirer des fonds des plans d'épargne entreprise (qui bénéficient de subventions publiques par le biais d'exonérations de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale) dans lesquels ils étaient supposés être « bloqués » pour un certain nombre d'années. Il a également mis en place un crédit d'impôt pour les intérêts sur les crédits à la consommation contractés entre mai 2004 et mai 2005². Tout au long de la période pendant laquelle ces initiatives visant à stimuler la consommation ont été mises en œuvre, une série de dispositifs destinés à subventionner l'épargne des particuliers, par le biais de réductions des impôts et des cotisations sociales ou de taux d'intérêts bonifiés (tels que ceux servis pendant longtemps sur le Livret A) ont continué d'être appliqués.

Au début de 2005, l'opinion estimant que le gouvernement devait intervenir pour relancer l'économie, certains ont suggéré, de manière assez surprenante, qu'il fallait encourager les employeurs du secteur privé à relever les salaires pour accroître la demande globale, tout en augmentant directement les rémunérations dans le secteur public. S'il est possible que les conditions de la demande globale dans la zone euro soient moins dynamiques que le justifierait l'appareil productif de la France, il est peu probable que ces tentatives de régulation de la demande puissent avoir un effet important. Il est plus probable qu'elles se traduisent par une perte de ressources – de ressources budgétaires du fait d'effets d'aubaine³, et de ressources réelles du fait des coûts administratifs qu'impliquent la mise au point et l'application de ces dispositifs – et qu'elles ne dopent guère plus l'activité que ne le ferait une réduction générale de la fiscalité d'un montant équivalent, ce qui serait en outre beaucoup plus simple⁴. Il est en conséquence plus important que les gouvernements centrent leurs efforts sur des améliorations sous-jacentes de l'offre, plus particulièrement du côté du marché du travail. Ceci est d'autant plus vrai lorsque la politique budgétaire est limitée par la dette existante, ainsi que par les engagements futurs au titre des pensions et des dépenses publiques de santé et de dépendance dont il n'est pas encore totalement tenu compte. En outre il est évident qu'un pays qui participe à une union monétaire doit, s'il veut réduire le chômage, privilégier la flexibilité des marchés du travail, même lorsqu'il dispose d'une marge de manœuvre budgétaire.

Deux enjeux importants concernent donc les *finances publiques* et le *marché du travail*. Une faible croissance et une mauvaise utilisation des ressources pouvait également résulter dans le cas où une *concurrence* insuffisante sur les marchés de produits les empêche de fonctionner de manière efficiente.

- dans le cas des finances publiques, il s'agit à la fois d'assurer la viabilité à moyen et long terme des budgets publics et de faire en sorte que l'incidence microéconomique de la composition des recettes et des dépenses soit aussi efficiente que possible ;
- en ce qui concerne le marché du travail, il s'agit de remédier non seulement aux conséquences sociales d'un chômage durablement élevé, mais aussi au gaspillage de ressources économiques (qui se traduit notamment par un affaiblissement des finances publiques) que représente la sous-utilisation de la main-d'œuvre ;

- dans le cas de la politique de la concurrence l'enjeu est de trouver le juste milieu entre les domaines dans lesquels la concurrence doit être encouragée et appliquée et ceux où il est peut-être nécessaire de la canaliser ou de la limiter. En particulier il faut insister sur le fait que, selon les comparaisons internationales, une concurrence renforcée sur les marchés de produits favorise l'emploi même si elle semble menacer certains emplois protégés.

Assainir les bases du système budgétaire et réduire ses effets négatifs sur l'économie

Le problème des finances publiques en France comporte deux aspects qui sont liés. Le premier consiste à considérer l'aspect « macroéconomique » de la soutenabilité face aux pressions de long terme issues des dépenses de retraite et de santé. Le gonflement de la dette publique en pourcentage du PIB appelle une action à moyen terme sur le niveau des dépenses et de la fiscalité, des choix stratégiques devant être faits en vue de réduire les dépenses publiques et de mieux structurer le système fiscal. Dans le second aspect, on considère davantage l'influence des dépenses et de la fiscalité sur les aspects « microéconomiques », par le biais notamment de leurs effets sur les incitations sur les marchés du travail et des produits. Les liens entre le budget de l'État et celui des assurances sociales, ainsi qu'entre le budget de l'État et celui des collectivités locales, soulèvent également un certain nombre de questions économiques.

Assurer la viabilité des finances publiques

La dette représente aujourd'hui plus de 60 % du PIB. Bien que la dette publique soit assortie de faibles taux d'intérêt, les intérêts représentent quelque 2½ pour cent du PIB, plus de la moitié du déficit des administrations publiques en 2004. Selon le programme de stabilité du gouvernement, l'encours de la dette atteindrait son point culminant en 2005, mais il sera encore supérieur à 60 % du PIB en 2008 même si le taux moyen de croissance s'établit à 2.5 % et si le gouvernement parvient à améliorer durablement le déficit budgétaire. Si l'on en croit les projections actuelles du Secrétariat, les objectifs concernant le déficit pour 2005 et 2006 pourraient ne pas être atteints, mais des améliorations d'ampleur comparable sont possibles et ont été réalisées au cours de la période 1993-97 avec un taux moyen de croissance analogue.

Dans une perspective à plus long terme, les objectifs du programme de stabilité établi en 2004 (dans la loi des finances 2005) ne correspondent probablement qu'au minimum des efforts requis, et il semble déjà que l'objectif pour 2006 ne sera pas atteint en l'absence de nouvelles mesures. Les objectifs devraient être resserrés afin de dégager une marge de manœuvre pour des besoins futurs. Bien que la réforme des retraites ait sensiblement réduit les engagements futurs implicites liés au principal régime du secteur privé, ces engagements sont encore importants et la part du PIB consacrée aux paiements au titre des pensions publiques doit encore augmenter d'une façon importante au cours des prochaines décennies. À court terme, le solde public bénéficiera d'un versement d'EDF, la compagnie publique d'électricité, représentant au moins 0.5 % de PIB en 2005. Cette « soulte » est destinée à couvrir le transfert à la sécurité sociale d'une partie des engagements de l'entreprise au titre des retraites, avant la privatisation partielle d'EDF (un paiement analogue mais plus faible a également été fait en 2004). Ce gain n'est que transitoire et trouvera sa contrepartie dans des engagements supplémentaires de dépenses publiques au titre des retraites en question⁵. D'autres sociétés publiques

ont également des engagements non capitalisés dans leurs régimes de pension, lesquels sont habituellement beaucoup plus généreux que le régime réformé du secteur privé.

Freiner les dépenses

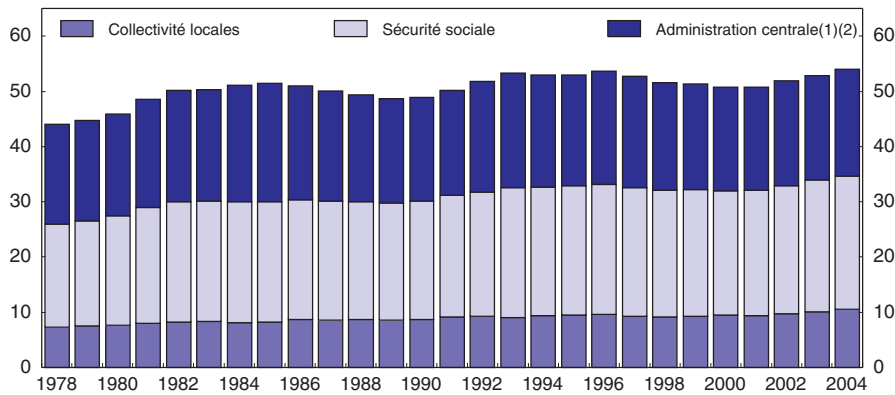
Les dépenses publiques absorbent déjà quelque 54 % du PIB, de sorte que pour améliorer le solde global, il sera nécessaire de réduire régulièrement ce pourcentage plutôt que de faire appel à une augmentation des recettes. La maîtrise des dépenses publiques a été analysée en profondeur dans un chapitre spécial de l'*Étude économique* 2003 de la France qui proposait un certain nombre de recommandations. Parmi celles-ci figurait la nécessité de : tenir davantage compte des pressions à long terme sur les dépenses ; inciter plus fortement les fonds de sécurité sociale et les collectivités locales à respecter les objectifs de dépenses ; et de rationaliser les rôles et les affectations de dépenses des différents organismes et niveaux d'administration. Des progrès ont été faits dans le domaine de l'État et des dépenses sociales, même si les mesures concernant l'assurance maladie examinées plus loin, doivent encore prouver leur efficacité.

En 2001, le gouvernement a adopté une loi cadre pour le budget de l'État (*Loi organique relative aux lois des finances*, ou LOLF) qui rentrera pleinement en application à l'occasion de la loi des finances 2006. Cette loi, bien que n'ayant pas spécifiquement pour objectif d'assurer une croissance zéro des dépenses, devrait à moyen terme aider le gouvernement à utiliser au mieux les ressources affectées au budget de l'État. La classification et la planification des dépenses par mission et non par unité administrative ainsi que la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, devraient permettre de mieux évaluer les coûts et les avantages de dépenses particulières, et donc de faire un meilleur usage des ressources. Peut-être faudra-t-il cependant un certain temps avant que les gains d'efficacité ne se fassent pleinement sentir.

Un autre but de la LOLF est d'améliorer la transparence budgétaire, et d'aligner les comptes du secteur public sur les normes exigées pour les comptes des sociétés. La LOLF ne s'applique qu'au budget de l'État et aux lois de finances et ne couvre donc pas les dépenses et les recettes des autres niveaux d'administration, pas plus qu'elle ne couvre directement les mesures qui ne sont pas inscrites dans la loi de finances, de sorte que son effet sur les dépenses publiques totales pourrait être limité. Qui plus est, le Parlement a le droit d'adopter des mesures de baisse de la fiscalité en dehors du cadre de la loi annuelle de finances, de sorte que des dispositions pourraient devoir être prises pour que ces mesures s'inscrivent dans le cadre de la LOLF. Un projet organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale a été récemment adopté par le Parlement : au-delà de clarifications propres au mode de présentation et d'adoption des lois de financement de la sécurité sociale, il reprend certaines des innovations de la LOLF, comme par exemple l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de résultats.

Les dépenses de l'État ont effectivement progressé à un rythme relativement lent ces dernières années, le budget de l'État pour 2005 prévoyant pour la troisième année consécutive une croissance zéro du volume des dépenses. La progression des dépenses a principalement résulté des dépenses de sécurité sociale – au titre de la santé, des retraites, des transferts sociaux – ainsi que des dépenses des collectivités locales, au niveau des régions, des départements et des communes. Les relations budgétaires entre ces différents niveaux d'administration ont évolué au cours des dernières années, et l'on a constaté une réduction de la part des dépenses de l'État, qui relèvent directement du contrôle du ministère des Finances, dans les dépenses totales des administrations publiques (graphique 1.2).

Graphique 1.2. **Dépenses des administrations publiques par niveau d'administration**
En pourcentage de PIB



1. Administration centrale plus ODAC.

2. Hors transferts courants entre administrations publiques (D73) et transferts en capital (D9 hors D91, D995).

Source : INSEE, Comptes nationaux annuels.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale représentent plus de la moitié des dépenses consolidées des administrations publiques. Bien qu'elles s'inscrivent dans le cadre légal fixé par l'État, leur gestion par des organisations semi-autonomes et par les partenaires sociaux pourrait avoir compliqué la maîtrise de leur progression.

Réformer le système de soins de santé

La loi de 2004 sur la réforme de l'assurance maladie, dont les dispositions doivent être progressivement mises en œuvre en 2005 et 2006, comporte quelques aspects qui auront d'importantes conséquences pour les dépenses publiques – l'autre objectif de la réforme étant d'améliorer la qualité des soins. Elle repose sur trois axes principaux, la réorganisation du pilotage de l'assurance maladie, l'accroissement des recettes (hausse de la participation des usagers) et l'instauration de mesures visant à modifier les comportements de dépenses de santé. Concernant ce troisième axe, la réforme a pour but de réduire le volume de médicaments prescrits par les médecins et d'encourager l'utilisation de médicaments génériques, peu répandus en France comparativement à beaucoup d'autres pays ; d'autres économies importantes doivent résulter de la réduction des abus concernant les congés maladie. La réforme vise également à rationaliser l'accès aux services de santé spécialisés en introduisant un système de filtrage dans le cadre duquel les patients doivent généralement consulter leur médecin traitant avant de consulter un spécialiste s'ils veulent que le régime public d'assurance médicale rembourse pleinement le coût de leur visite à ce dernier. Parallèlement, un système informatisé doit être mis en place pour permettre de suivre les dossiers médicaux des individus sous une forme normalisée facilement accessible. Ces dispositions considérées globalement devraient améliorer la qualité et l'efficacité des soins médicaux par rapport à leurs coûts, mais leur incidence sur les dépenses effectives à court terme est difficile à anticiper.

Un autre élément important de la réforme qui a des conséquences pour les dépenses concerne le pilotage de l'assurance maladie. Un système d'alerte est créé dans le cadre duquel les dépassements de dépenses (comparativement à l'objectif annuel fixé pour les dépenses totales par les régimes d'assurance maladie qui est voté par le Parlement) doivent être détectés tôt dans l'année par un comité d'alerte nouvellement créé. Cet organe est habilité à exiger des caisses d'assurance qu'elles proposent rapidement des mesures pour réduire les dépenses. D'une part, la création de ce mécanisme vise à remédier à la faiblesse des contrôles exercés sur les dépenses de santé jusqu'à présent. Pendant de nombreuses années, les objectifs annuels ont été régulièrement dépassés, et la solution généralement adoptée a été d'augmenter les prélèvements sociaux. D'autre part, si ce dispositif parvient à empêcher des dépassements persistants, il devrait avoir pour effet d'améliorer la planification des dépenses en contraignant les institutions à respecter les objectifs. Si une mise en œuvre avec succès de ces réformes permettrait d'accroître l'efficacité des dépenses publiques de santé, et leur prévisibilité à court terme, elle n'infléchira pas les pressions qui tendent à engendrer leur hausse continue. Un suivi de ces réformes reste d'autant plus nécessaire que les dépenses totales continueront à subir de fortes pressions à la hausse.

Réduire les effets négatifs du système fiscal sur l'économie

Étant donné que les dépenses publiques représentent un fort pourcentage du PIB de la France, le niveau global de la fiscalité au sens large (y compris les prélèvements obligatoires destinés à financer la sécurité sociale et d'autres responsabilités du secteur public) est bien évidemment lui aussi élevé. Pour collecter des sommes aussi importantes, les taux marginaux d'imposition sont par la force des choses très élevés, ce qui peut avoir d'importants effets sur les incitations économiques. Ces dernières années, les gouvernements successifs ont de plus en plus pris conscience de l'importance que peuvent revêtir les effets de (contre) incitation, et ils ont procédé à des réformes pour les atténuer. Les gouvernements, et parfois le parlement agissant indépendamment, ont également eu recours au système fiscal pour créer des incitations à des fins spécifiques. Deux tendances persistantes sur les dépenses publiques ont lentement modifié le paysage fiscal même s'il n'y a pas eu de réforme fiscale fondamentale. Il s'agit du poids régulièrement croissant de la sécurité sociale d'une part et des collectivités locales et régionales de l'autre dans les dépenses ; en conséquence, la part de la fiscalité consacrée au financement des dépenses de l'État a diminué. On observe notamment une diminution de la part de la fiscalité indirecte dans les recettes globales du secteur public, due essentiellement à la croissance des prélèvements sociaux, dont le montant représente désormais près de la moitié du total. En conséquence, la part de la fiscalité indirecte est aujourd'hui plus ou moins proche de la moyenne des pays de l'OCDE, après avoir été beaucoup plus élevé il y a 20 ou 30 ans, tandis que la part de la fiscalité directe, en particulier sur le travail, a augmenté.

Simplifier le système fiscal

Seule une partie limitée du système fiscal est conçue pour procéder à une certaine redistribution : il s'agit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et, des impôts sur le patrimoine et sur les successions. Néanmoins, bien que la structure fondamentale des taux soit modérément progressive, les effets redistributifs de cet impôt sont probablement moins importants que la complexité découlant des multiples dispositions spécifiques adoptées dans des buts divers, notamment celles destinées à accroître l'épargne par l'octroi de subventions fiscales ou encore celles liées à la politique familiale, telles que les allocations pour enfants et les allocations au conjoint dépendant. Au total, le système de prélèvement/transfert dans son

ensemble présente un caractère assez redistributif, mais qui tient pour une large part à l'assistance sociale et aux autres prestations en espèces et en nature.

D'autres impôts comportent aussi de nombreuses exemptions de sorte que le système fiscal français présente des taux apparents élevés, un grand nombre de taxes spécifiques, l'intervention de plusieurs administrations dans le calcul, et la collecte des recettes fiscales et sociales ; une complexité supplémentaire résulte des centaines d'exemptions et d'abattements dont bénéficient certaines activités, certains acteurs ou certains agents économiques. Les autorités ont engagé depuis quelques années une politique de simplification de la fiscalité, en supprimant de nombreuses taxes de petite portée, mais le système reste complexe. Qui plus est, la fréquence avec laquelle les objectifs des pouvoirs publics sont poursuivis au moyen de crédits d'impôt et d'exemptions est un facteur supplémentaire de complexité qui affecte la prévisibilité du système. Cette dernière tendance s'explique probablement en partie par la rigueur budgétaire qui conduit à contrôler strictement les mesures concernant les dépenses directes mais ce qui dans une large mesure laisse de côté la prise en compte des dépenses fiscales pour lesquelles l'analyse et le chiffrage pourraient être plus poussés.

Le *Conseil des impôts*, organe indépendant qui établit des rapports consultatifs annuels sur différents aspects du système fiscal, s'est penché en 2003 sur le phénomène de la fiscalité dérogatoire. Il a constaté que le nombre d'exemptions individuelles ou d'abattements était élevé par rapport aux autres pays comparables, ce qui rendait la structure de l'impôt difficile à comprendre et ouvrait des possibilités de manipulations comptables (*Conseil des impôts*, 2003). Il estime de surcroît que ces dispositifs sont rarement évalués pour déterminer s'ils peuvent atteindre leurs objectifs déclarés de manière efficace par rapport à leurs coûts. Le rapport du *Conseil des impôts* présentait un certain nombre de recommandations, dont beaucoup visaient à accroître la transparence pour améliorer les prises de décision, et à mieux ordonner la structure des différents dispositifs. Il était ainsi proposé que les mesures de ce type ne soient adoptées que dans les lois de finances, étant donné qu'à l'heure actuelle n'importe quel texte de loi peut prévoir une dépense fiscale, bien qu'il ne puisse normalement pas introduire une mesure de dépense directe sauf si celle-ci est prévue par la loi de finances ; le *Conseil* proposait également que ces mesures soient en principe limitées dans le temps, et que leurs effets (estimés) sur les recettes et les comportements soient bien chiffrés dès le départ. Le gouvernement a effectivement annoncé son intention d'introduire une clause de caducité automatique de 5 ans pour les nouveaux crédits d'impôts.

Il pourrait être envisagé de simplifier le système fiscal en transformant la contribution sociale généralisée (CSG), qui est un prélèvement à taux fixe sur le revenu du travail et de la propriété, ainsi que d'autres cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en un impôt réformé sur le revenu. Ceci permettrait de traiter de manière plus cohérente, au niveau des incitations et de l'évaluation de la capacité à payer, ces différents mécanismes d'imposition des personnes physiques. Ce serait là une simplification majeure, mais elle se heurterait à un certain nombre de difficultés, l'une étant le fait que selon la constitution et l'opinion politique générale, le financement de la sécurité sociale constitue un cas particulier, différent des autres programmes. Nul ne voudrait certainement incorporer simplement les cotisations de sécurité sociale dans l'actuel impôt sur le revenu. Une telle opération risquerait d'importer dans le dispositif simple de la CSG les nombreuses particularités et exceptions de l'impôt sur le revenu. Autant d'arguments qui rendent difficile de présenter cette solution comme réaliste à court terme.

La décentralisation et la réforme de la fiscalité locale ont fait apparaître d'autres difficultés lorsqu'il s'est agi de décider quel impôt devrait financer quel emploi. Les impôts locaux sont répartis entre trois niveaux d'administration (communes, départements et régions), dont chacun applique indépendamment son propre taux à chacune des bases d'imposition (résidence, biens fonciers et activité professionnelle). La décentralisation a pour résultat qu'un certain nombre de responsabilités qui incombait antérieurement à l'État sont transférées aux régions (le contrôle effectif restant cependant souvent au niveau national) et cela a parfois entraîné de vives discussions sur le point de savoir si les collectivités locales concernées disposaient de ressources suffisantes pour faire face à ces obligations ; un certain nombre de taxes nationales font aujourd'hui l'objet d'un partage de recettes avec les collectivités locales.

La taxe professionnelle locale a subi un certain nombre de modifications et le gouvernement prépare une réforme qui vise à remplacer le dispositif actuel par une taxe qui prenne mieux en compte la capacité contributive des entreprises et reflète mieux les coûts de l'activité économique pour les collectivités locales. Au-delà de la création d'un impôt plus efficace économiquement, la réforme a également pour objectif que l'État ne soit plus un contribuable local en lieu et place des entreprises, comme c'est le cas actuellement du fait de la multiplication des dégrèvements. Cependant, il sera difficile de concilier le double objectif d'une simplification et d'une plus grande transparence de la taxe, si dans le même temps le gouvernement doit éviter qu'un large groupe de contribuables paient davantage d'impôts comme il l'a récemment déclaré.

Réduire les distorsions fiscales

L'influence négative du système de prélèvements et de transferts sur les incitations du marché du travail et l'interaction de ces effets avec le salaire minimum et d'autres dispositifs du marché du travail sont à l'origine d'une large fraction du chômage structurel et de la faiblesse des taux d'activité en France. L'atténuation de ces effets négatifs est l'une des principales tâches auxquelles doivent s'atteler les autorités françaises. Différents efforts ont été faits dans le passé pour s'attaquer à ce problème. Pendant les années 90, on a eu principalement recours à des réductions des cotisations patronales de sécurité sociale pour les employés faiblement rémunérés. Ces réductions ont été largement étendues dans le cadre de la législation sur les 35 heures et il a été récemment annoncé que le gouvernement a l'intention de poursuivre avec de nouvelles réductions au niveau du salaire minimum. Pour les chômeurs, l'une des principales contre-incitations à prendre un emploi est le nombre et le niveau des prestations sociales soumises à critères de ressources qui se traduisent par des taux effectifs d'imposition élevés sur les gains familiaux supplémentaires. Un certain nombre de mesures ont tenté de réduire ces taux d'imposition implicites :

- Les aides au logement qui étaient conditionnées à la perception du *revenu minimum d'insertion (RMI)* ont été revues.
- Le chômeur qui prend un emploi continue de percevoir le RMI ou l'allocation spéciale de solidarité pendant les premiers mois de son activité.
- La *prime pour l'emploi (PPE)*, crédit d'impôt au titre du revenu des personnes physiques dont peuvent bénéficier les personnes occupant des emplois faiblement rémunérés.
- Le *revenu minimum d'activité (RMA)*, subvention aux employeurs du secteur privé qui emploient une personne percevant actuellement le RMI.

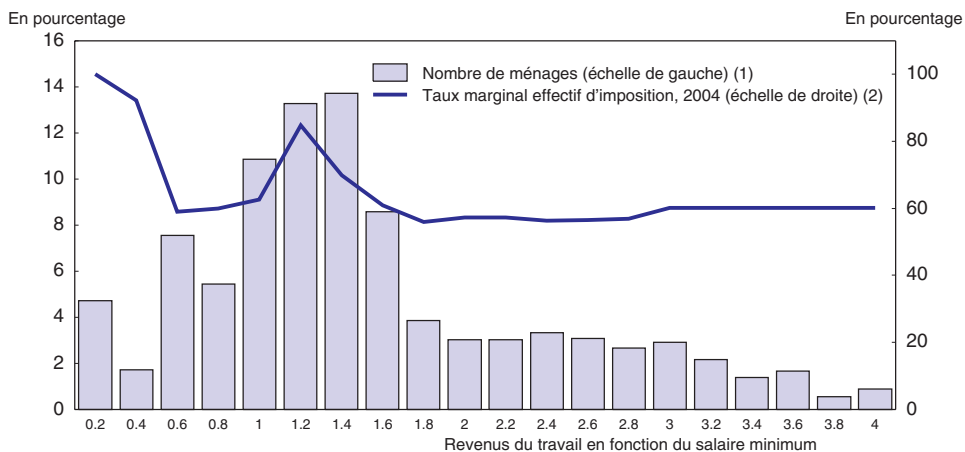
- Le *contrat d'avenir*, mesure analogue au RMA mais qui s'applique aux emplois dans le secteur non marchand.

Toutes ces mesures ont contribué à lisser le profil des taux marginaux effectifs d'imposition en fonction du revenu, au moins pour les revenus supérieurs à 50 % du salaire minimum à plein-temps, mais pour certains groupes particuliers, les taux marginaux effectifs demeurent élevés (graphique 1.3). Qui plus est, ces diverses mesures sont coûteuses et ne sont pas toujours mises en œuvre de manière efficiente. Par exemple, la prime pour l'emploi (PPE) n'est versée que l'année qui suit celle de l'ouverture du droit, et elle a nécessité la mise en place d'un dispositif d'acompte pour les chômeurs reprenant un emploi. De plus, le dispositif implique des arrangements spéciaux pour les contribuables ne payant pas d'impôt sur le revenu.

Entre 1985 et 1993, le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés a été ramené graduellement de 50 à 33,3 % et il est resté depuis lors à ce niveau (une surtaxe temporaire qui sera complètement supprimée en 2006 a été adoptée à la fin des années 90). Si ce taux est moins élevé qu'au États-Unis et au Japon, il est relativement élevé comparativement à beaucoup de pays européens, même si l'assiette d'imposition est réduite par le régime d'amortissement et par les allègements d'impôts spécifiques. Cependant, un taux réduit de 15 % est applicable depuis 2000 au PME. Les dividendes bénéficient d'un abattement de 50 % qui élimine *de facto* la double imposition des revenus (en remplacement du dispositif précédent de l'avoir fiscal). En revanche, le traitement différent des plus-values et du revenu d'intérêt signifie que le système n'est pas neutre, selon que les investissements sont financés par une émission d'actions, des bénéfices non distribués ou un recours à l'emprunt, ce qui peut poser dans certains cas des problèmes potentiels aux nouvelles entreprises qui pourraient d'avantage vouloir se financer sur fonds propres.

Le gouvernement a déclaré récemment qu'il établira une Commission fiscale « verte » qui étudiera le rôle de la fiscalité dans la politique environnementale. Bien que la France

Graphique 1.3. **Taux marginal effectif d'imposition, ménage monoactif avec deux enfants**



1. En pourcentage de l'ensemble des ménages monoactifs avec deux enfants.

2. Ce taux est défini au chapitre 2.

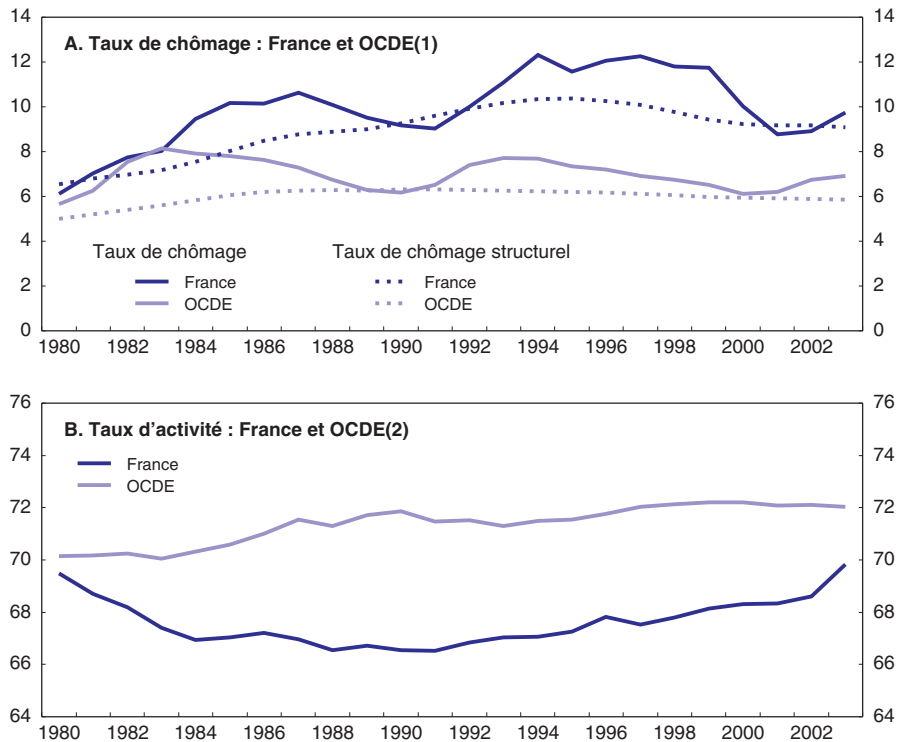
Source : Ministère des Finances.

possède un certain nombre de prélèvements concernant les questions environnementales, elles ne sont, en général, pas bien ciblées sur des externalités quantifiées. Une telle commission pourrait recommander d'étendre l'utilisation des taxes environnementales, ce qui constituerait une bonne initiative à condition que ces taxes créent des incitations proportionnelles à l'impact environnemental de l'activité imposée. Cependant, il ne faudrait pas les introduire avec l'intention de les utiliser comme une source importante de revenus. En effet, ces taxes ont comme objectif premier de modifier le niveau de consommation et de pollution afin que celui-ci se fixe au niveau socialement optimal (égalité entre dommage marginal et coût marginal de dépollution). Par ailleurs pour préserver la compétitivité de certains secteurs, des compensations à la hausse des prélèvements peuvent être recherchées pour les pollueurs importants (comme le reversement des recettes fiscales), ces compensations doivent toutefois préserver le caractère incitatif de la taxe et donc ne pas avoir pour assiette la pollution courante. Ces exemptions peuvent légitimement avoir pour résultat de créer des écarts, entre les pollueurs, dans les taux moyens de taxation qui peuvent sembler injustes ou arbitraires. La tentative de promulguer une taxe sur le carbone a d'ailleurs échoué en 2000 devant le Conseil constitutionnel, pour des raisons de ce type.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Si le chômage actuel est en grande partie structurel – en ce sens qu'il est probable qu'une augmentation de la demande globale de travail ne le résorberait qu'au prix d'une accélération de l'inflation –, cela ne signifie pas qu'il soit d'origine entièrement structurelle. Les phases de récession peuvent créer un chômage cyclique qui se transforme en chômage structurel si les individus concernés restent sans emploi si longtemps qu'ils commencent à perdre leur employabilité. Certaines mesures qui peuvent ne pas sembler particulièrement coûteuses lorsque le niveau de l'emploi est élevé ou croissant peuvent donc avoir un effet négatif et durable dans des périodes plus difficiles, et rendre ultérieurement l'économie moins apte à absorber de la main-d'œuvre pendant les phases d'expansion. De tels effets d'« hystérèse » nécessitent des mesures structurelles pour faire face à certains aspects du marché du travail, même si une amélioration de la conjoncture serait elle aussi manifestement utile.

La France ayant à la fois de faibles taux d'activité et un taux de chômage élevé, il est nécessaire de considérer les deux faces du marché du travail – l'offre de main-d'œuvre ainsi que la demande de main-d'œuvre – pour comprendre les origines du problème et les façons d'y remédier (graphique 1.4). Les salaires affectent à la fois l'offre et la demande ; les impôts sur le revenu et les cotisations salariales à la sécurité sociale affectent dans un premier temps l'offre, tandis que les impôts et les cotisations acquittés par les employeurs agissent du côté de la demande. Il peut cependant être difficile de distinguer leurs effets ultimes puisqu'il est probable qu'au bout du compte tous ces dispositifs influencent les coûts salariaux et les prix de la production, de sorte que le « coin » fiscal global entre le salaire net reçu par les salariés et le coût brut du travail pour les employeurs constitue le meilleur indicateur synthétique. Outre les coûts monétaires directs, d'autres coûts peuvent affecter directement les employeurs, notamment ceux créés par la législation relative à la protection de l'emploi et les restrictions à la flexibilité qui par exemple, résultent de la législation relative à la durée du travail. Les garanties de ressources et autres mesures affectent aussi l'incitation à offrir du travail, même lorsqu'elles sont bien conçues ; et si ce n'est pas le cas, elles risquent fort d'avoir des résultats pervers.

Graphique 1.4. **Chômage et activité***

* En raison d'un changement d'enquête, le taux de participation de 2003 n'est pas comparable à ceux des années précédentes.

1. En pourcentage de la population active.

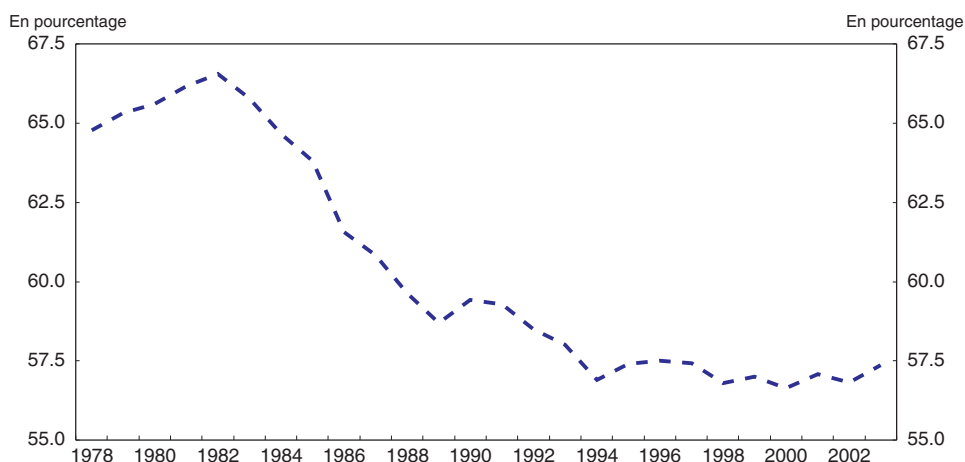
2. En pourcentage de la population d'âge actif.

Source : OCDE, base de données ELS.

Le système de négociation des salaires est plus flexible qu'on ne le suppose communément

Les salaires sont la principale composante des coûts de l'emploi. Les négociations de salaires en France ont eu dans le passé la réputation d'être assez centralisées, en ne laissant guère de place aux négociations au niveau de l'entreprise – les accords sectoriels ou intersectoriels peuvent facilement être étendus à un grand nombre d'entreprises qui ne sont pas intervenues dans les négociations. Néanmoins, bien que les dispositions institutionnelles de base soient inchangées, les éléments réunis pour les années 90 témoignent d'une flexibilité beaucoup plus importante que cette image ne le donnerait à penser. On constate aussi que les négociations au niveau de l'entreprise sont aujourd'hui relativement développées, indépendamment des accords sectoriels ou intersectoriels, dont les extensions ont beaucoup moins d'incidence pratique, encore que certaines rigidités à la baisse continuent d'exister.

Les vingt dernières années ont également été marquées par une certaine modération salariale, au moins dans la mesure où la part des salaires dans le PIB a diminué du début des années 80 au milieu des années 90 (graphique 1.5). Cette « modération » salariale globale était d'une certaine façon prévisible étant donné le niveau élevé auquel s'est maintenu le taux de chômage tout au long de cette période. Parallèlement aux signes

Graphique 1.5. **Part des salaires dans la valeur ajoutée**¹

1. Pour le secteur des entreprises. La part des salaires, mesurée par la rémunération totale y compris les cotisations patronales, inclut la rémunération des travailleurs indépendants estimée par le salaire moyen des salariés.

Source : INSEE, Comptes trimestriels.

témoignant d'une certaine flexibilité à la baisse des rémunérations, on peut en conclure que les mécanismes de négociation des salaires dans le secteur privé ne sont sans doute pas en général une source majeure de problèmes sur le marché du travail.

Mais les salaires minimums et d'autres mesures freinent les résultats

Néanmoins, si le système de négociation de salaire paraît en soi autoriser une certaine flexibilité pour s'adapter à l'évolution de la situation, deux dispositifs modifient l'équilibre des intérêts dans les négociations et les résultats statutaires : il s'agit de la protection de l'emploi et des salaires minimums. Le niveau élevé des cotisations de sécurité sociale et leur interaction avec diverses prestations soumises à critères de ressources ou conditionnelles affectent également l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Un salaire minimum légal national (le salaire minimum interprofessionnel de croissance, ou SMIC) fixe un plancher aux ajustements éventuels à la baisse. Certains font valoir qu'un salaire minimum ne se traduit pas nécessairement par la perte de nombreux emplois, principalement lorsqu'il est appliqué dans les secteurs où le pouvoir de négociation des salariés est minimal, de sorte que leur productivité est beaucoup plus élevée qu'elle ne le serait avec des salaires « librement » négociés. Néanmoins, en France, le salaire minimum s'applique à tous les secteurs et aux travailleurs de tous âges, et il est fixé à un niveau si élevé par rapport aux salaires moyens (environ 13 % des travailleurs sont payés au salaire minimum, soit l'équivalent d'environ 60 % du salaire de l'ouvrier médian) qu'il est vraisemblable que, malgré les allègements de cotisations sociales consentis, un nombre non négligeable d'emplois faiblement rémunérés soient purement et simplement éliminés (ou poussés vers l'économie informelle), et non pas convertis en emplois mieux rémunérés. Les résultats de la réduction des taux de cotisation à la sécurité sociale pour les travailleurs à bas salaire ont confirmé cette analyse.

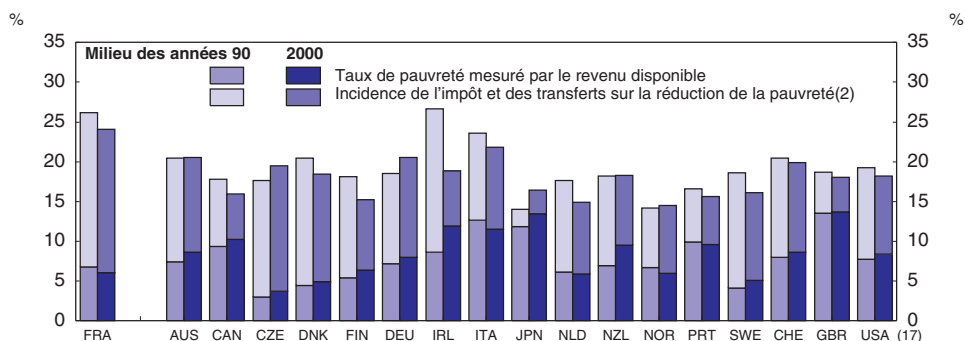
Étant donné le niveau élevé du SMIC (aussi faible celui-ci peut-il sembler en termes absolus, il est élevé par rapport à la productivité potentielle d'une large fraction de la population active), des mesures mêmes très radicales de réduction du coin

fiscal risquent néanmoins de ne pas réussir à ramener le chômage structurel au niveau auquel il se situe dans les pays de l'OCDE les plus performants. Il va de soi que si le potentiel de productivité pouvait être accru, notamment par un système éducatif permettant aux personnes défavorisées d'obtenir de meilleurs résultats, la tâche serait un peu plus facile. Bien que ce point ne soit pas développé dans la présente *Étude*, le lien entre les réformes de l'enseignement et le marché du travail est important, et il s'agit sans nul doute d'un lien à double sens : de médiocres résultats scolaires résultent partiellement du manque de motivation des élèves, phénomène lui-même renforcé par les taux de chômage élevés.

Il est toutefois politiquement très sensible en France de laisser entendre que le SMIC lui-même est trop élevé. On considère que ce dispositif joue un rôle important dans le système français de protection sociale et de justice sociale, du fait de sa contribution à la lutte contre la pauvreté. Les pouvoirs publics ont favorisé une augmentation de son niveau réel sur la période récente. La réduction imposée, de 39 à 35 heures, de la durée normale du travail, a entraîné une très nette hausse du SMIC par rapport au salaire moyen, tandis que les négociations de salaire aux niveaux supérieurs au SMIC ont probablement contenu les augmentations des salaires mensuels depuis l'adoption de la législation sur les 35 heures à un niveau légèrement plus faible qu'elles ne l'auraient été sans cette décision. Il n'est cependant pas évident, et pas très efficace, de poursuivre des objectifs de redistribution au moyen d'un salaire minimum relativement élevé. Dans certains pays, les très fortes inégalités des revenus bruts sont compensées par le système de prélèvements et de transferts sociaux, les inégalités après impôts n'étant pas plus fortes qu'en France et l'emploi y étant plus élevé (graphique 1.6). Le graphique 1.6 souligne également l'importance du système de prélèvements-transferts pour lutter contre la pauvreté en France, malgré le salaire minimum.

La législation sur les 35 heures est depuis le début controversée, et ses résultats globaux sont difficiles à apprécier, ne serait-ce que parce qu'elle fait intervenir de

Graphique 1.6. **Incidence de l'impôt et des transferts sur la réduction de la pauvreté relative¹**



1. Le taux de pauvreté est la part de la population totale vivant dans des ménages où le revenu par tête est en dessous du seuil de pauvreté. Ce seuil correspond à 50% du revenu médian compte tenu de la taille de la famille. Pour la France, le seuil en termes de revenu disponible pour un ménage de deux adultes et deux enfants était de 14 722 euros en 2000 ; pour plus d'informations, voir Forster et Mira d'Ércole (2005), annexe 2.
2. En France, par exemple, le taux de pauvreté calculé d'après la distribution des revenus avant impôts et transferts sociaux se situait, en 2000, à 24 % et, après impôts et transferts, à 6 %.

Source : OCDE, Forster et Mira d'Ércole (2005).

nombreuses mesures différentes (telles que des réductions sur les cotisations patronales de sécurité sociale – qui se font au détriment des finances publiques – et une plus grande flexibilité dans l'organisation du travail). En conséquence, si, selon certains, ce dispositif aurait accru l'emploi d'au moins 2 %, les estimations de ce genre sont difficilement vérifiables ; elles n'excluent pas en outre le risque que la réduction de la durée du travail proprement dite coûte des emplois, même si les réductions des cotisations et les gains de flexibilité font plus que compenser cet effet.

Les mesures récemment prises par le gouvernement pour assouplir les contraintes de la législation initiale sont bien inspirées. Elles ont essentiellement pour effet de convertir ce qui était au départ une réduction obligatoire de la durée du travail sans perte de salaire en réductions optionnelles, même si les heures supplémentaires doivent être rétribuées à un taux majoré au-delà de 35 heures de travail, et non plus 39 heures comme précédemment, et bien que le nombre annuel total d'heures supplémentaires reste limité (encore que cette disposition ait été récemment assouplie par rapport au texte initial).

La législation relative à la protection de l'emploi est relativement stricte

Pour schématiser le Code du travail, le contrat normal entre un employeur et un salarié doit être de durée indéterminée, et l'employeur ne peut y mettre un terme que si le salarié commet une erreur grave ou si un tribunal décide qu'une telle mesure s'impose pour éviter la fermeture de l'entreprise⁶. Même lorsque tel est le cas, l'entreprise ne peut choisir librement les travailleurs qu'elle va licencier, et elle doit également faire tout ce qui est en son pouvoir pour les aider à trouver de nouveaux emplois, bien qu'elle soit elle-même en lutte pour sa survie. Si une entreprise veut se restructurer pour améliorer sa rentabilité, ou pour préparer son évolution future, elle peut le faire mais elle devra négocier des accords individuels avec les salariés qu'elle désire licencier.

Le but de ces dispositions législatives est de protéger les travailleurs des fluctuations excessives d'un marché libre. Elles partent de l'idée que le rôle d'une entreprise n'est pas de servir uniquement les intérêts de ses actionnaires ou de ses bailleurs de fonds, mais qu'elle a le devoir d'assurer le maintien dans l'emploi de ses salariés, même si ses propriétaires ou dirigeants estiment que le capital et les effectifs peuvent être mieux utilisés. Dans ces conditions, une entreprise qui doute de son avenir, ou qui sait qu'elle appartient à un secteur sensible à la conjoncture, hésitera probablement à procéder à de nouvelles embauches.

Afin d'atténuer les rigidités qui résultent de la protection de l'emploi telles qu'elles découlent du contrat type à durée indéterminée, des contrats de courte durée (jusqu'à 18 mois) sont autorisés. Néanmoins, la législation fait en sorte que les employeurs peuvent difficilement utiliser ces contrats pour des périodes autres que relativement courtes. Malgré ces restrictions, le pourcentage des contrats temporaires dans l'emploi global a sensiblement augmenté, passant de 5 % en 1985 à 14 % en 2002, ce qui illustre bien le caractère restrictif du contrat type. Néanmoins, bien que les contrats temporaires aient permis à l'activité de se développer dans des domaines pour lesquels le contrat type est mal adapté, on constate en fait davantage l'apparition d'un marché du travail dual qu'une amélioration de la flexibilité globale. Seul un petit nombre de salariés (moins de 30 % la première année) réussit à obtenir un contrat permanent à la suite de contrats temporaires, bien qu'il soit difficile de dire si cela tient aux restrictions imposées aux contrats à court terme ou à quelque autre facteur, tel que la faible accumulation de capital humain – en moyenne – sur les emplois temporaires.

Préoccupés à juste titre par le problème du marché du travail dual et la difficulté de bon nombre de personnes, notamment les jeunes et les travailleurs peu qualifiés, à obtenir un emploi couvert par des contrats de durée indéterminée, les différents gouvernements ont créé plusieurs types de contrats spéciaux. Jusqu'à présent cependant, aucune tentative n'a été faite pour éliminer la dualité en modifiant la protection assurée par le contrat type. Un certain nombre de travaux récents ont proposé des moyens à cet effet, par exemple la suppression de la distinction tranchée entre les contrats temporaires et les contrats indéterminés, et l'offre d'un contrat type où le degré de protection s'élève progressivement avec l'ancienneté.

Offre de travail : les incitations au travail sont faibles pour certains groupes

Si l'un des effets indirects non désirés de la législation relative à la protection de l'emploi et du salaire minimum est la réticence des employeurs à recruter, un certain nombre de prestations différentes créent des contre-incitations à prendre un emploi lorsque celui-ci est proposé. Il est difficile de les analyser toutes dans le détail, ne serait-ce que parce que bon nombre d'entre elles sont accordées par les collectivités locales sous des formes qui peuvent varier d'une région à une autre. Au plan national cependant, les principales indemnités de ce type sont l'assurance-chômage, le revenu minimum garanti (RMI) et l'aide au logement. Une prestation qui ne concerne que les femmes est celle qui est versée aux mères qui ne reprennent pas leur activité professionnelle après la naissance d'un enfant (payable pendant trois ans au plus lorsque le foyer compte deux enfants ou plus). Lorsque l'on considère le pourcentage des gains supplémentaires d'un individu qui est repris par l'impôt ou par les cotisations sociales, et les prestations perdues à des niveaux de rémunération proches du SMIC, on constate que les taux marginaux d'imposition et de retrait des prestations à ces niveaux sont aussi élevés ou même plus élevés qu'à des niveaux nettement supérieurs de revenus, et qu'ils se réduisent jusqu'à un certain seuil à mesure que le revenu augmente. Dans une certaine mesure, ceci est inévitable parce qu'en ciblant les prestations sur ceux qui en ont le plus besoin – afin de réduire les coûts –, on les retire lorsqu'elles ne sont plus « nécessaires », ce qui se traduit par des taux effectifs d'imposition et de retrait des prestations élevés qui peuvent facilement approcher 100 %. Le problème à cet égard est qu'il est impossible d'éviter de puissants effets de désincitations tout en maîtrisant les coûts budgétaires.

Lorsque les prestations sont liées au chômage du bénéficiaire, on se trouve en présence d'une forte contre-incitation à prendre un emploi, et cette contre-incitation persisterait même si les taux marginaux d'imposition/de retrait des prestations pour une personne ayant un emploi n'étaient pas très élevés. Ainsi, les mères inactives de jeunes enfants reçoivent une prestation, qui leur est retirée si elles prennent un emploi à plein-temps, ou qui est partiellement retirée dans le cas d'un emploi à temps partiel. Lorsque la couverture de cette prestation a été étendue en 1994, on a immédiatement observé une chute du taux d'activité des femmes. D'autres prestations ont un effet plus positif sur la participation des femmes à la vie active, par exemple les places de crèches subventionnées proposées par les collectivités locales qui sont généralement plus généreuses pour les mères actives ou qui leur sont même exclusivement réservées. Au total, en comparaison internationale, le taux des participations des femmes est plus élevé que la moyenne.

Ces dernières années, les gouvernements ont reconnu le problème des trappes à inactivité créés par certaines prestations sociales. Ils ont tenté de mettre plus fortement l'accent sur les prestations liées à l'exercice d'un emploi, mais ne sont pas allés aussi

loin qu'un certain nombre d'autres pays, tels que le Royaume-Uni, le Danemark et les États-Unis.

Les taux d'emploi des travailleurs âgés sont également bien en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Dans le passé le gouvernement et les partenaires sociaux ont encouragé activement la forte propension au retrait anticipé du marché de travail, pour essayer, à tort, de créer des emplois pour les jeunes. Ces programmes ont maintenant été limités ou abolis, et la réforme de la retraite prévoit une augmentation graduelle de l'âge auquel une personne peut partir à la retraite avec une pension à taux plein, ainsi qu'une augmentation de l'âge effectif de la retraite. Mais l'idée qu'une subvention à la retraite anticipée est nocive n'est toutefois peut-être pas encore entièrement acceptée tant du côté des employeurs que des salariés. Si l'attitude des employeurs envers les travailleurs âgés devra sans doute également évoluer, les mesures pour atteindre cet objectif doivent être conçues avec attention : il existe une contribution supplémentaire à l'assurance chômage prélevée aux employeurs qui licencient un travailleur de plus de 50 ans, qui a eu pour effet – involontaire mais prévisible – d'augmenter les obstacles à la recherche d'emploi pour ces personnes.

Les services publics de l'emploi sont fragmentés et les obligations imposées aux chômeurs ne sont pas très strictes

Trois principaux groupes d'organismes sont responsables de la gestion des prestations d'assurance-chômage et de l'inscription des chômeurs. Pour être efficaces, les politiques actives du marché du travail doivent être étroitement coordonnées entre ces différents organismes, ce qui a été rarement le cas en France. Le suivi du progrès des individus laisse lui aussi à désirer, malgré la création de mesures telles que le plan d'action personnalisé (PAP). Bien que ce dispositif exige du chômeur qu'il recherche activement un emploi en échange du versement de l'indemnité de chômage, aucune ressource complémentaire n'a été affectée à la vérification du respect de cette obligation lorsque le mécanisme a été mis en place.

Au Danemark, par exemple, bien que ces fonctions soient là aussi réparties entre plusieurs organismes, il existe une stricte conditionnalité qui fait que, même si l'incitation monétaire à prendre un emploi faiblement rémunéré n'est pas toujours très forte, les chômeurs qui refusent trop souvent de telles offres d'emplois risquent de voir réduire leur indemnité de chômage. En France, les mentalités devraient sans doute encore évoluer pour qu'une telle mesure soit acceptable. Pour l'heure, l'UNEDIC, qui gère le système pour le compte des syndicats et des employeurs, n'a pas le pouvoir d'imposer ce genre d'obligation.

Il n'existe pas de stratégie coordonnée tenant dûment compte des incitations fondées sur le jeu du marché

La structure des politiques françaises concernant le marché du travail et les garanties de ressources a profondément évolué au cours des vingt dernières années. Dans le passé, elle était, semble-t-il, fondée sur l'idée que pour éliminer la pauvreté, il fallait contraindre les employeurs à verser des salaires minimums très élevés, dans l'espoir qu'il en résulterait des gains de productivité de manière à éviter le chômage. Lorsqu'il est apparu qu'il n'y avait là rien d'automatique et que la demande de main-d'œuvre baissait lorsque les salaires étaient ainsi poussés à la hausse, on a procédé avec succès à des réductions des cotisations patronales à la Sécurité sociale. En ce qui concerne l'offre de main-d'œuvre, les

mesures récemment prises pour mieux encourager l'offre de travail sans réduire les prestations sociales, tel que le RMA, vont dans le bon sens. Cependant, le système global d'incitation financière au travail manque encore de cohérence.

Améliorer la concurrence sur les marchés de produits

En France, les marchés de produits (et de services) se différencient selon la mesure dans laquelle la concurrence y est limitée ou réglementée. Une large fraction du secteur industriel travaillant pour l'exportation opère dans un contexte international hautement compétitif, où coexistent de très nombreuses sociétés performantes et rentables. Cependant, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, des obstacles réglementaires ainsi que d'autres barrières restreignent la concurrence entre fournisseurs nationaux dans de nombreux secteurs des services, et peuvent également protéger les fournisseurs de la concurrence internationale.

Les industries de réseau sont fréquemment encore des quasi-monopoles d'État et même lorsqu'elles ont été privatisées, elles restent dominées par l'opérateur historique en place. Ainsi, comme on le verra au chapitre 4, la concurrence dans le secteur des télécommunications reste moins vive en France que dans beaucoup d'autres pays même si l'ART (Autorité de régulation des télécommunications) bénéficie d'une grande indépendance. La libéralisation des industries de réseau se poursuit, mais avec une certaine réticence apparente des autorités, et elle se heurte indiscutablement à l'opposition de larges pans de l'opinion publique ; c'est notamment le cas des travailleurs des entreprises concernées, qui sont parmi les principaux bénéficiaires de rentes de monopole. Le secteur de la distribution de détail est réglementé par un certain nombre de lois, plus restrictives que dans les autres pays de l'OCDE, et qui ont pour effet d'entraver la concurrence et ne sert probablement pas au mieux les intérêts des consommateurs.

Il ressort de travaux économétriques, notamment ceux menés par l'OCDE, que les restrictions à la concurrence dont on observe de nombreux exemples en France, non seulement freinent la croissance de la productivité mais aussi entravent le développement de l'emploi. Les niveaux de la productivité en termes de production par personne/heure sont très élevés en France – probablement plus élevés qu'aux États-Unis – mais la raison en est pour une large part que le marché du travail exclut en fait bon nombre de personnes peu qualifiées. Par ailleurs, la durée moyenne du travail est relativement faible, de sorte que bien que la France occupe un rang élevé pour ce qui est de la production horaire, son PIB par habitant est plus faible que celui de beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Des réformes destinées à intensifier la concurrence, en introduisant du dynamisme dans certains secteurs excessivement réglementés, permettraient d'accroître le PIB par habitant à la fois en augmentant la productivité et l'emploi.

Le cadre de la concurrence et le partage des responsabilités peuvent probablement être améliorés

Le droit français de la concurrence est maintenant fondé sur des dispositions qui sont pour l'essentiel analogues à celles que l'on retrouve dans la plupart des pays membres de l'OCDE, en partie sous l'influence du droit de la concurrence de l'UE (au développement duquel la France a naturellement participé). L'application des dispositions interdisant les pratiques anticoncurrentielles a été plus timide en France que dans beaucoup d'autres pays jusqu'à la fin des années 90, mais elle s'est depuis lors affirmée. Cependant, l'activisme des consommateurs est moins courant en France que dans certains autres

pays, en particulier les pays anglophones. Bien que les intérêts des individus en tant que producteurs (notamment dans les industries « stratégiques » ou dans celles qui constituent des « champions nationaux ») ou en tant que travailleurs soient fréquemment défendus par la réglementation, leurs intérêts en tant que consommateurs semblent moins prépondérants dans la liste des priorités ; ceci est même vrai pour le cadre réglementaire qui couvre le secteur de la distribution de détail.

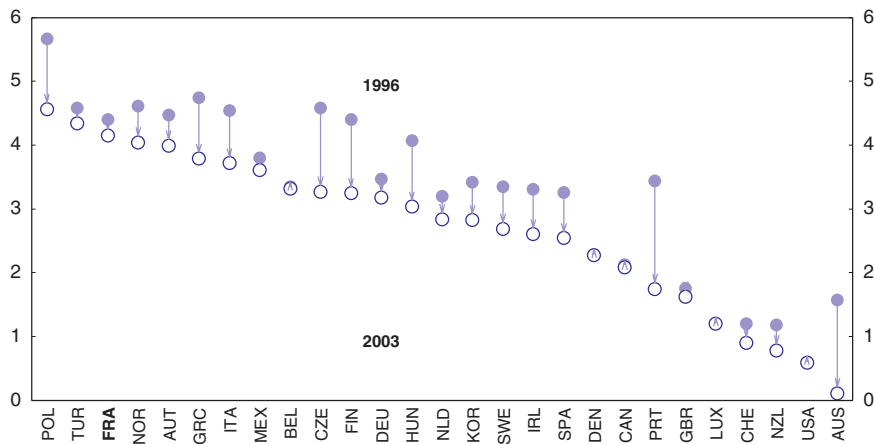
Deux organes se partagent la responsabilité de la mise en œuvre de la politique : la *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* (DGCCRF) du ministère des Finances, et le *Conseil de la concurrence*, organe distinct. Globalement parlant, en ce qui concerne la promotion de la concurrence, la DGCCRF est chargée de faire respecter le droit de la concurrence et certaines réglementations en la matière, tandis que le Conseil de la concurrence présente certaines similitudes avec un tribunal et se prononce sur les cas litigieux.

Le partage des responsabilités est relativement clair, mais n'en soulève pas moins certaines difficultés. Par exemple, le Conseil de la concurrence ne dispose que de ressources propres limitées pour conduire ses enquêtes, même s'il peut faire appel, autant que de besoin, aux services de la DGCCRF. N'ayant cependant ni le contrôle direct ni la responsabilité de ces ressources, il lui est difficile de les utiliser au mieux. Toutefois, depuis janvier 2005, une charte formalise les modalités de cette coopération. En fait, l'essentiel du travail régulier de la DGCCRF concerne davantage l'application des réglementations (par exemple celles qui limitent la concurrence dans le secteur du détail, voir plus loin) que l'encouragement de la concurrence. Il serait bon de dissocier plus nettement cette activité réglementaire de l'application de la politique de la concurrence pour que les fonctionnaires chargés de promouvoir la concurrence, le fassent pleinement.

La France présente également la particularité (qu'elle partage seulement avec l'Espagne parmi les pays membres de l'OCDE) de laisser l'entière responsabilité de la politique concernant les fusions (en-dessous du seuil à partir duquel les institutions de l'UE deviennent compétentes) au gouvernement (le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) et non pas à un organisme indépendant dont les décisions peuvent être annulées par un ministre pour des motifs publiquement exposés. En France, les principes des décisions relatives aux fusions semblent parfois manquer de cohérence, même si les analyses sont rendues publiques : des décisions qui ne semblent pas nécessairement cohérentes avec les décisions antérieures, rendent difficile l'examen des précédents pour déterminer si d'éventuelles ententes seront acceptées (l'adoption prochaine des lignes directrices visent à mieux formaliser la pratique décisionnelle). A cela s'ajoute la crainte que le ministère de l'Économie et des finances ait parfois du mal à se prononcer sur des dossiers du strict point de vue de la concurrence dans les nombreux cas où les intérêts de l'État en tant qu'actionnaire ou collecteur d'impôts risquent d'être affectés.

L'État actionnaire est encore très présent dans certains secteurs

Comparativement à beaucoup de pays de l'OCDE, les sociétés détenues par l'État occupent une large place dans l'économie, malgré un certain nombre de privatisations (graphique 1.7). En fait, les privatisations se heurtent fréquemment à une vive opposition politique et les privatisations pures et simples sont rares. La pratique courante consiste plutôt à céder une participation minoritaire (dans le cadre de ce que l'on appelle une *ouverture du capital*) sans calendrier précis concernant le moment où l'État abandonnera sa participation de contrôle. Cette méthode présente peut-être certains avantages : elle donne

Graphique 1.7. **Taille relative du secteur des entreprises publiques**¹

1. Indice de 0 à 6, de la part la plus faible pour les entreprises publiques à la part la plus forte; indice reposant sur l'importance des participations de l'État et le produit (brut) des privatisations.

Source : OCDE, indicateurs de la réglementation des marchés de produits.

à l'entreprise le temps de s'adapter à la perspective d'intégrer totalement le secteur privé, elle permet peut-être une meilleure évaluation des avoirs de l'État, elle laisse aux travailleurs le temps de s'adapter eux aussi, et elle coupe ainsi court à des oppositions éventuelles.

Quels que puissent être ces avantages, il existe clairement aussi des inconvénients, dont le coût est cependant difficile à évaluer. L'un des plus importants est le conflit d'intérêt qui peut apparaître entre le rôle de l'État comme défenseur de l'efficacité dans l'ensemble de l'économie et la valeur monétaire de son portefeuille à une période où les contraintes budgétaires sont très strictes : il y a une certaine incitation à retarder l'introduction de la concurrence dans des secteurs où l'exercice d'un pouvoir de monopole public ou semi-privé a généré des rentes économiques. Le gouvernement a confié à une agence (*l'Agence des participations de l'État*, APE) qui dépend du Département du Trésor du ministère des Finances. Les anciens ministères de tutelles ont néanmoins conservé un certain nombre de pouvoirs en matière d'exercice des droits d'actionnaire et de gouvernement d'entreprise.

Il arrive parfois que des préoccupations de sécurité ou de sûreté nationale interviennent dans le rôle de l'État comme actionnaire et puissent être invoquées à tort pour justifier ou couvrir des comportements anticoncurrentiels. Le cas d'Aéroports de Paris (ADP), société qui appartient intégralement à l'État, en est peut-être une illustration. Des questions telles que l'attribution des créneaux et les appels d'offres pour les services d'escale ont souvent été réglés en faveur d'Air France (dont le capital est maintenant détenu à 18.7 % par l'État, contre 55 % en 2003) au lieu de rechercher le moyen de privilégier au maximum la concurrence, ou même les recettes d'ADP.

Les intérêts des consommateurs sont sous-représentés

Une des conséquences de cette forme d'État actionnaire et de son étendue est que les intérêts des consommateurs paraissent souvent insuffisamment pondérés par rapport à

ceux de l'État en tant qu'actionnaire ou à ceux des propriétaires et des salariés des anciennes (et actuelles) entreprises publiques. Dans nombre de cas, les salariés sont les opposants les plus déterminés à la privatisation. Cette attitude résulte en partie de la crainte véritable, même si elle est souvent mal fondée, de voir d'importants services publics compromis s'ils ne sont pas assurés par des entreprises publiques. Tout aussi sérieuse – et probablement plus – est la crainte de voir disparaître des emplois et des avantages tels que des horaires de travail réduits, des régimes de retraite généreux, des salaires élevés et des prestations en nature ; cette crainte est compréhensible mais elle indique en même temps l'existence de rentes économiques qui ont été générées par l'absence de concurrence, et dont l'essentiel a été récupéré par les salariés.

Notamment dans le secteur de la distribution de détail

La prise en compte des intérêts des consommateurs est notable lorsque l'on examine l'évolution de la législation relative au secteur du commerce de détail. Du point de vue de la concurrence et de l'efficacité économique, l'une des principales fonctions de ce secteur devrait être d'assurer un lien entre les producteurs et les consommateurs, les premiers étant incités à rivaliser au niveau des prix et de la qualité pour offrir la meilleure qualité possible au moindre coût. Les détaillants eux-mêmes devraient se faire concurrence pour maintenir les coûts globaux de distribution à un faible niveau et fournir aux consommateurs les services qu'ils attendent, notamment en facilitant un choix éclairé entre des produits concurrents.

Une complication apparue dans bon nombre de pays résulte de l'interaction des économies d'échelle dans la vente de détail et des conséquences qui en découlent pour l'implantation des magasins. La France a été l'un des pionniers du développement des grands hypermarchés et leur popularité a fait naître des craintes concernant la « désertification » des zones traditionnellement occupées par des petits commerces de détail dans les centres-villes. Il est particulièrement difficile de résoudre ce problème dans la mesure où la plupart des consommateurs déclarent tout à la fois souhaiter préserver les zones traditionnelles de chalandise et avoir accès à des hypermarchés situés à la périphérie des villes – il n'existe donc pas de solution idéale. La stratégie retenue par la France en la matière a cependant été coûteuse pour le consommateur parce qu'en cherchant à protéger les petits commerçants, elle a conduit en pratique à des prix de détail relativement élevés. Ce résultat est obtenu par une législation (décrite en détail au chapitre 4) qui freine la concurrence et génère des rentes économiques élevées pour les grandes enseignes de détail. Ces rentes résultent en partie de l'obligation (dans la loi Raffarin de 1996 ; loi Royer) de faire approuver la création de nouvelles grandes surfaces par des commissions dans lesquelles les représentants des commerces en place participent aux décisions d'aménagement du territoire concernant l'implantation de grandes surfaces.

La politique de la concurrence repose souvent sur des réglementations prescriptives détaillées

Un mécanisme qui contribue également au maintien des prix de bon nombre de produits manufacturés à des niveaux plus élevés que nécessaire est fondé sur l'interdiction de revendre à perte. Cette disposition figure depuis longtemps dans le droit français, mais elle avait perdu quelque peu de son importance en raison de son manque de précision. Cela a changé en 1996 avec la Loi Galland qui en donne une définition précise, mais mécanique, avec pour résultat que depuis lors un certain nombre de concepts comptables,

par ailleurs obscurs, ont pris une place importante dans le débat politique. Diverses dispositions destinées à assurer l'équité et la transparence dans l'application de la loi ont eu pour effet d'entraver la concurrence entre les producteurs et de légitimer (et même encourager) des comportements qui, à certains égards, imitent ceux des ententes de soutien des prix.

Un projet de loi visant à modifier la loi Galland a été soumis au Parlement. L'interdiction de revente à perte serait maintenue mais le seuil de revente à perte serait redéfini pour que le prix des biens concernés puissent éventuellement baisser de quelques pour cents, même si le calcul du seuil pourrait devenir plus compliqué qu'il ne l'est actuellement. Le projet comporte également des dispositions concernant les clauses de confidentialité qui pourraient rendre plus difficile la surveillance des politiques de prix des producteurs en concurrence et donc, pourraient se traduire par une intensification de la concurrence par les prix. Si les restrictions portant sur l'ensemble de l'offre du secteur du commerce de détail demeurent, l'augmentation de la concurrence entre les producteurs pourrait bien réduire le niveau des rentes économiques, dont l'essentiel va aux grandes surfaces existantes, une partie aux fabricants et seulement un très faible montant aux petits détaillants que le système est supposé protéger.

Certaines industries de réseau et un bon nombre de services professionnels, sont encore protégés du libre jeu de la concurrence

Certaines industries de réseau combinent les problèmes de l'État actionnaire, ou anciennement actionnaire, et d'une réglementation qui n'insiste pas suffisamment sur la séparation structurelle. Bien que la France ait progressivement libéralisé ce secteur, elle n'a généralement pas été l'une des premières à appliquer les directives de l'Union européenne, se limitant, parfois avec réticence, à suivre le mouvement. C'est ce qui s'est produit dans le secteur de l'électricité ainsi que dans celui des télécommunications, évoqué plus haut. Le secteur des transports est lui aussi fortement réglementé. L'ouverture des chemins de fer à la concurrence vient à peine de commencer (même s'il faut reconnaître que l'on a du mal à trouver des modèles de déréglementation qui aient été couronnés de succès, de sorte qu'une approche prudente est compréhensible), et la majeure partie du transport de voyageurs par rail est fortement subventionnée et sensiblement protégée contre la concurrence des autocars long courrier.

D'autres services sont également protégés par des restrictions quantitatives à l'entrée. Bon nombre de ces restrictions trouvent leur origine légitime dans le désir de préserver la qualité du service, mais elles ont évolué – notamment là où les membres existants de la profession fixent les conditions d'accès – pour devenir en pratique un moyen de protéger les prestataires en place contre l'arrivée de nouveaux concurrents. C'est tout particulièrement le cas des comptables, des avocats, des notaires et des architectes et, là encore, il semble que l'on ne se préoccupe pas suffisamment du bien-être des consommateurs.

Notes

1. Cette mesure a été appliquée de 1994 à 1997, avec une interruption en 1995 où elle a été d'abord supprimée puis réintroduite à un niveau un peu plus généreux ; les ventes de voitures neuves ont chuté de 21 % lorsque le dispositif a été supprimé (*Évolution de la consommation des ménages depuis 40 ans : marché automobile*, Insee Première n° 844 – mai 2002) Adda et Cooper (2000).
2. Le montant de ce crédit d'impôt est limité à 150 euros par contribuable.

3. Des effets d'aubaine comme des subventions sur des voitures qui auraient été achetées de toute façon, dépenses fiscales au titre de travaux de rénovation de logements qui auraient été de toute façon entrepris, et des crédits d'impôts au titre d'une consommation qui se serait de toute façon manifestée, pour reprendre les exemples ci-dessus.
4. Une telle réduction d'impôt serait très faible. Mais prétendre que les mesures visant des secteurs déterminés sont plus efficaces, grâce à leur visibilité, c'est prétendre qu'elles incitent les consommateurs à modifier leurs dépenses globales plus que ne le justifie la modification réelle de leurs revenus.
5. La LOLF se fixe pour objectif de rapprocher les pratiques de comptabilité de l'État des meilleures pratiques d'entreprise. On peut considérer par exemple que le traitement comptable recommandé par Eurostat pour le paiement effectué par EDF en contrepartie du transfert de ses engagements de retraite ne serait pas conforme à la LOLF. Dans la mesure où il s'agit d'un versement à l'administration des retraites et non pas à l'État, il n'est pas soumis à ce texte.
6. Un licenciement dit « économique » n'est justifié que s'il est nécessaire à la sauvegarde de la compétitivité de l'entreprise.

Bibliographie

- Adda, J. et R. Cooper (2000), « Balladurette and Juppette: A Discrete Analysis of Scrapping Subsidies », *Journal of Political Economy*, vol. 108(4).
- Conseil des impôts (2003), *La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales*, 21^e rapport au président de la République, Paris, septembre.
- Förster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, Document de travail de l'OCDE : Questions sociales, emploi et migrations, n° 22, mars.