Études Économiques de l'OCDE

FRANCE

Résumé

Avril 2019

- **La croissance résiste malgré le ralentissement mondial**
- **La faiblesse des gains de productivité et des perspectives d'emploi pèsent sur le bien-être**
- **L'agenda de réformes en cours est ambitieux**
- **Les réformes du marché du travail doivent favoriser la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité**
- **L'investissement public doit soutenir une croissance plus forte, durable et inclusive**

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Principales recommandations

Élaborer une stratégie à long terme pour dynamiser la croissance et réduire le déficit budgétaire et la dette publique

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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

- Faire porter principalement les exonérations de cotisations sociales des employeurs sur les bas salaires.
- 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.
- 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.
  Accélérer le développement de l'offre de services de garde d'enfants pour les ménages défavorisés et dans les quartiers les plus pauvres.
- 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

- Confier à une institution indépendante un examen complet de toutes les réglementations en place et proposées s'appliquant aux entreprises.
- 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.
- 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

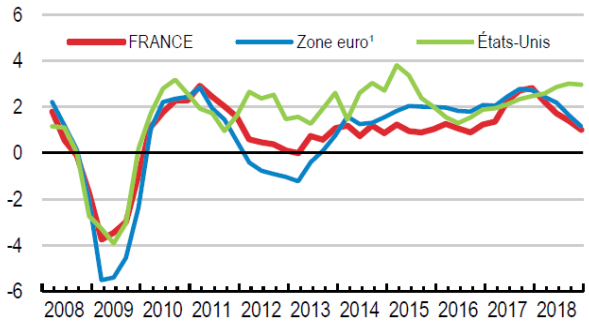
- Mieux prendre en compte les externalités environnementales dans la taxation du transport, tout en prévoyant des dispositifs d'accompagnement pour les populations les plus impactées à court terme.
- Renforcer l'évaluation des risques des produits phytosanitaires, notamment ceux de leurs effets croisés, et contribuer à la recherche européenne pour remplacer progressivement les substances identifiées comme les plus nocives.

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.

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.

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 (2018), Perspectives économiques de l'OCDE et mises à jour.

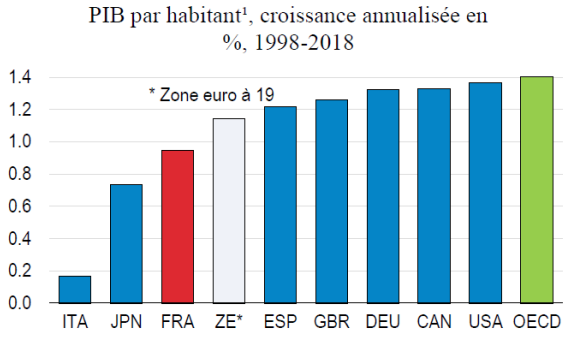
Les principaux risques entourant ces prévisions sont orientés à la baisse. Un ralentissement plus brutal que prévu de la croissance dans les pays avancés, notamment en Europe, réduirait les exportations et l'investissement. De plus, les récents mouvements sociaux ont mis en avant la nécessité de prendre 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.

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.

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% n'a ainsi pas entamé de décrue.

Graphique B. Le revenu par habitant progresse lentement

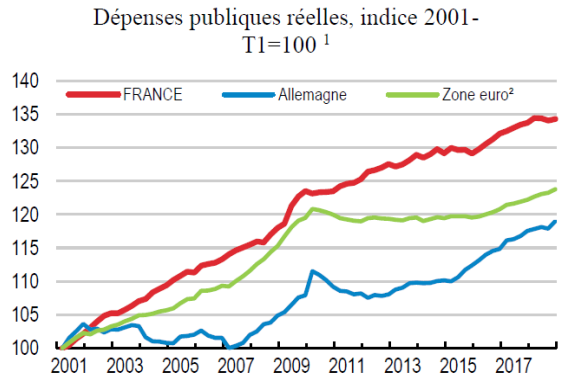


1. USD constants de 2010 à PPA.
2. Pays membres de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE (17 pays).
Source : OCDE (2019), Statistiques de l'OCDE des comptes nationaux (base de données).

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.

Graphique C. La dépense publique a crû rapidement



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.

L'acceptation de celles-ci demandera des modifications graduelles, sans augmentation de la pression fiscale, et des contreparties pour favoriser l'équité.

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.

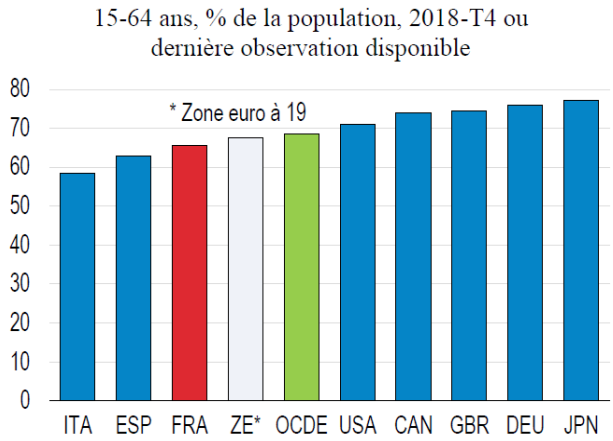
Les réformes du marché du travail doivent favoriser la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité

Les réformes en cours du marché du travail vont dans la bonne direction. Cependant, les taux d'emploi demeurent faibles en comparaison internationale malgré leur 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



1 : Zone euro à 19 pays.
Source: OCDE (2018), Statistiques à court terme sur le marché du travail (base de données).

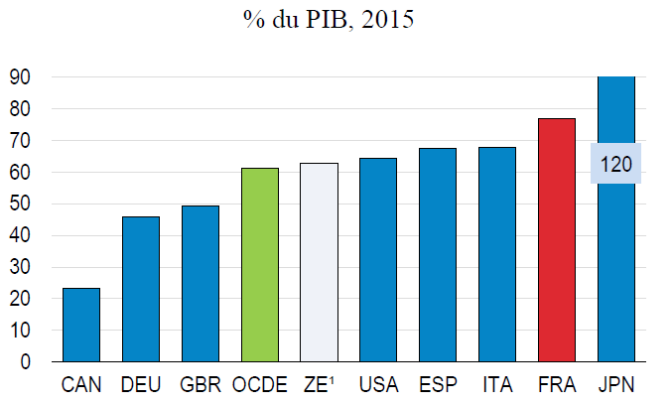
La productivité et les revenus de la population bénéficieraient aussi de l'adoption de mesures facilitant les transitions sur le marché du travail. Les réformes récentes favorisent la flexibilité du marché du travail en rendant plus prévisibles les coûts encourus en cas de rupture de contrat et en facilitant 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

La France doit davantage promouvoir l'efficience socio-économique et concentrer les investissements de 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



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

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.

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 oeuvre en appliquant encore plus largement des analyses coûts-bénéfices rigoureuses.

THÈMES SPÉCIAUX : PERFORMANCE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ; INVESTISSEMENT PUBLIC

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