



Quelles réformes pour la France ? Les préconisations du CAE

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 15, juillet 2014

La politique économique de la France se trouve confrontée à un triple défi : l'amélioration de la situation de l'emploi face à un chômage durablement élevé, le redressement des finances publiques avec un niveau de dette et de prélèvements obligatoires importants et une compétitivité à restaurer pour enrayer les pertes récurrentes de parts de marché à l'exportation. Face à l'ampleur et à la durée de la crise, le diagnostic général du Conseil d'analyse économique sur les politiques publiques, qui s'appuie sur des travaux d'évaluation réalisés en France et à l'étranger, est qu'il existe d'importantes marges de progression à la fois en termes d'efficacité et d'équité. Cette *Note* rassemble quelques préconisations du CAE sur des sujets clés comme l'emploi, l'adaptation de la réglementation de certains secteurs, le logement, la santé, l'énergie. Elles proviennent pour l'essentiel des publications du CAE depuis 2013. D'autres sont reprises de rapports plus anciens.

Les réformes structurelles souffrent en France d'une perception souvent négative : elles n'auraient aucun effet positif à court terme et pèseraient même sur l'activité en réduisant l'emploi dans les secteurs soumis à l'adaptation de la réglementation. Cependant toutes les réformes ne se valent pas. Si les bénéfices de certaines réformes sont davantage attendus à moyen-long terme, d'autres mesures sont susceptibles d'avoir un impact rapide et positif sur l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages. En outre, pour correctement évaluer l'impact des réformes

sur l'économie, il est essentiel de prendre en compte leurs effets sur tous les secteurs et tous les types d'agents à la fois (ménages, entreprises, administrations publiques). Par exemple, la baisse des prix observée dans les secteurs réformés entraîne un gain de pouvoir d'achat pour les ménages, lesquels peuvent réallouer ce pouvoir d'achat à d'autres secteurs de l'économie.

La question du redressement des finances publiques de la France ne peut être éludée. Elle ne relève pas principalement d'un engagement européen. Il s'agit en premier lieu de redonner à l'État des marges de manœuvre pour lui permettre d'investir dans les domaines porteurs de croissance, d'assurer des interventions publiques efficaces, de limiter la pression fiscale de manière à ne pas décourager les talents et l'innovation tout en préservant la protection sociale et, enfin, d'aider les plus vulnérables à affronter les changements structurels en cours. L'important est de placer les finances publiques sur une trajectoire soutenable, même si le redressement est peu spectaculaire à court-terme. La réforme de la carte administrative en cours correspond exactement à cet objectif. Les réformes proposées dans cette *Note* vont également dans ce sens : elles permettent d'aborder différents pans de l'action publique où des marges existent en matière d'efficacité et visent surtout à redresser le potentiel de croissance et libérer des gisements d'emploi dont l'économie française a cruellement besoin.

Politiques de l'emploi et fonctionnement du marché du travail

La France fait face à un chômage élevé et persistant : le taux de chômage atteint 9,7 % au premier trimestre 2014 (France métropolitaine), sans perspective d'amélioration notable au cours de l'année. Depuis vingt ans, le chômage a fluctué au gré de la conjoncture économique, mais à un niveau se maintenant entre 7 et 10,5 %, signe d'une forte accentuation du chômage structurel par rapport à la période des Trente glorieuses (graphique 1). Certaines catégories sont particulièrement affectées, comme les jeunes de 15 à 24 ans, dont le taux de chômage atteint 22,9 % début 2014. Sur les vingt dernières années, ce taux n'est jamais retombé en-dessous de 15 %. Si, globalement, le taux de chômage en France est un peu plus faible que la moyenne de la zone euro (affectée par les situations grecque et espagnole), il reste élevé en comparaison des autres pays de l'OCDE. Or, les dépenses actives et passives en faveur de l'emploi sont importantes en France. En 2011, les dépenses ciblées représentaient 2,3 % du PIB (contre 1,4 % du PIB en moyenne dans les pays de l'OCDE), auxquelles s'ajoutaient près de 2 points de PIB de dépenses générales en faveur de l'emploi (allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires, exonérations d'heures supplémentaires...)¹. Les résultats décevants des politiques de l'emploi en France invitent à s'attaquer aux problèmes structurels qui continuent de peser sur le marché du travail. Les travaux du CAE dans ce domaine mettent l'accent sur trois questions clés : le contrat de travail, le coût du travail en bas de l'échelle des salaires et l'accompagnement des jeunes non qualifiés vers l'emploi.

Corriger les dysfonctionnements du marché du travail

En dépit des réformes du marché du travail entreprises depuis 2007, la forte différence de statut entre les contrats à durée indéterminée (CDI), protégés par de nombreuses règles, et les contrats à durée déterminée (CDD), très instables et qui forment l'écrasante majorité des flux de main d'œuvre, continue de nuire au bon fonctionnement du marché du travail. Le système du CDD crée en effet une dualité sur le marché du travail, entre ceux qui sont embauchés

1. Taux de chômage en France métropolitaine, en %



Note : Données provisoires pour 2014.

Source : INSEE.

sans limitation de durée et sont peu incités à la mobilité, et les autres qui ne peuvent structurellement que se voir proposer des CDD, les entreprises utilisant les CDD pour contourner la rigidité du CDI. À l'origine d'importantes inégalités, ce système va à l'encontre d'un bon appariement des salariés à l'emploi et décourage en outre l'entreprise d'investir dans le capital humain des salariés en CDD. Cette segmentation frappe en particulier les jeunes faiblement qualifiés, plus que toute autre catégorie de travailleurs. Les dispositions de l'Accord national interprofessionnel 2013, qui réduisent l'insécurité juridique du licenciement collectif et découragent les CDD très courts via des sur-cotisations, vont dans le bon sens ; mais elles restent bien trop timides pour avoir un effet en profondeur. La *Note du CAE* n° 4 recommande de sécuriser la rupture du CDI pour motif économique, le contrôle du juge ne s'exerçant plus sur l'opportunité ou le bien fondé du motif économique au regard des performances de l'entreprise². Pour éviter des ruptures excessives de contrats et responsabiliser les employeurs, les cotisations des entreprises seraient modulées en fonction du volume de leurs destructions d'emplois, donc en fonction du coût qu'elles font subir à l'assurance-chômage, quel que soit le type de contrat³.

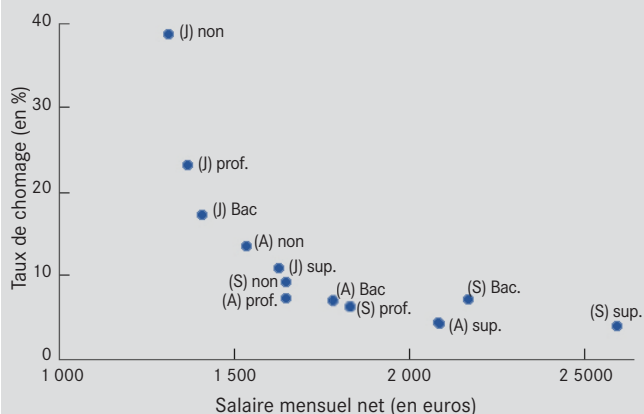
Cette *Note* collective a été coordonnée par Hélène Paris, Secrétaire générale du CAE, qui doit ici être remerciée chaleureusement pour son sens de la synthèse.

¹ Cf. DARES (2014) : « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2011 », *DARES Analyses*, février.

² Cahuc P., S. Carcillo et K. Zimmermann (2013) : « L'emploi des jeunes peu qualifiés en France », *Note du CAE*, n° 4, avril.

³ Voir également Blanchard O. et J. Tirole (2003) : *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du CAE, n° 44, La Documentation française, qui préconisent l'instauration d'une taxe sur les licenciements pour « internaliser » les coûts sociaux liés aux pertes d'emplois, en contrepartie d'une moindre ingérence des juges dans les procédures de licenciement. Dans le même esprit, Artus P., A. Bénassy-Quéré, L. Boone, J. Cailloux, J. Delpla, E. Farhi, P-O. Gourinchas, J. Tirole et G. Wolff (2003) : « Compléter l'euro », *Note du CAE*, n° 3, avril proposent que l'Union européenne se dote d'une véritable politique du marché du travail, couplée à une assurance-chômage européenne. La mise en œuvre pratique de cette proposition passerait par la définition d'un contrat de travail européen qui serait à durée indéterminée, mais avec des critères de séparation flexibles, et sujet à une taxe de licenciement (*bonus-malus*) afin que les entreprises internalisent correctement le coût social de leurs décisions. Un tel contrat ouvrirait automatiquement des droits à une assurance-chômage européenne. Les employeurs auraient l'obligation légale d'offrir au choix du salarié un contrat national et le contrat européen. Le choix du contrat européen se ferait alors sur une base volontaire par les travailleurs. Le financement du fonds d'assurance-chômage européen par les États serait calculé de manière à éviter tout transfert permanent.

2. Salaire mensuel moyen et taux de chômage par groupe d'âge et niveau de diplôme, moyenne 2010-2012



Lecture : (J) = jeunes : 15-29 ans ; (A) = adultes : 30-55 ans ; (S) = seniors : 55-65 ans. Niveaux de diplôme : non = sans diplôme ou Brevet des collèges) ; prof. = CAP ou BEP ; Bac = baccalauréat ; sup. = Bac + 2 et plus).

Les jeunes sans diplôme ont un taux de chômage de 39 % en 2010-2012 ; ceux qui ont un emploi reçoivent un salaire mensuel net moyen à temps plein de 1 311 euros.

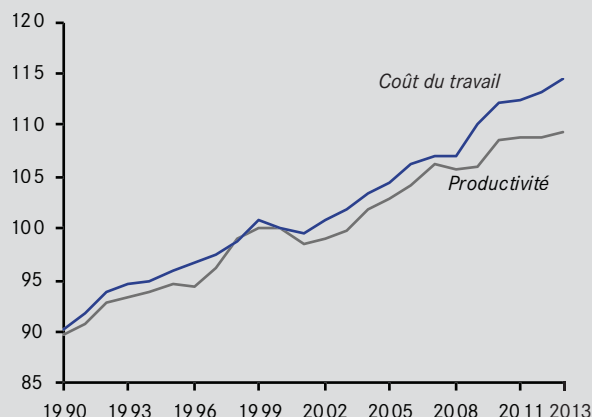
Source : Enquête Emploi, INSEE.

Remettre la progression du coût du travail en rapport avec les gains de productivité

Le coût du travail au niveau des bas salaires crée des difficultés d'accès à l'emploi pour les personnes jeunes et non qualifiées. Le graphique 2 montre que le taux de chômage moyen des personnes susceptibles d'obtenir un salaire mensuel net supérieur à 1 650 euros est de seulement 5,8 %. À l'opposé, la rémunération moyenne des jeunes sans diplôme en emploi est très proche du salaire minimum, tandis que 38 % de ces jeunes sans diplôme sont au chômage. La *Note du CAE* n° 4 souligne l'importance de la maîtrise du coût du travail au niveau du salaire minimum pour réduire le taux de chômage des populations les plus défavorisées. Les auteurs de la *Note* recommandent à ce titre de cibler particulièrement les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, ceux portant sur des niveaux de salaires plus élevés induisant essentiellement des augmentations de salaires et avec de faibles effets sur l'emploi.

La *Note du CAE* n° 5 met en évidence un décrochage de la productivité du travail par rapport au coût du travail depuis 2006 (graphique 3)⁴. Ce phénomène ne relève ni d'une revalorisation importante du SMIC (qui n'a pas bénéficié de « coups de pouce »), ni d'un alourdissement des charges salariales (au moins jusqu'en 2011), mais principalement de la dynamique autonome des salaires nets – un phénomène surprenant en période d'augmentation marquée du chômage. Si le coût du

3. Productivité apparente et coût du travail réel dans le privé, indice base 100 en 2000



Champ : Sociétés non financières et financières.

Lecture : La productivité apparente est mesurée comme la valeur ajoutée par salarié équivalent temps plein et les salaires super-bruts également par équivalent temps plein. Le déflateur retenu est l'indice des prix à la consommation.

Source : Comptes nationaux base 2010, INSEE.

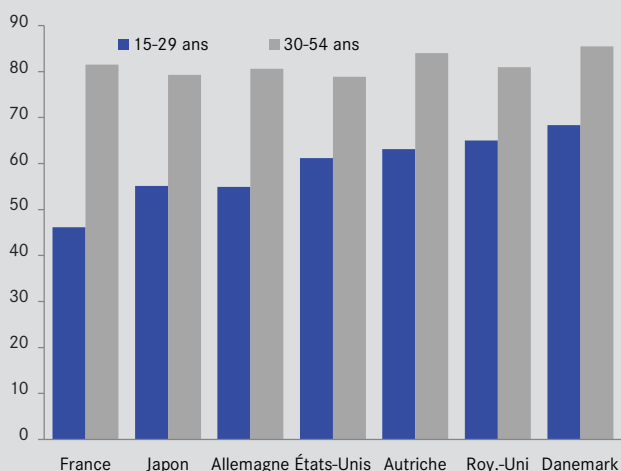
travail peut s'avérer un obstacle à l'insertion des jeunes sur le marché du travail (*cf. supra*), pour les salaires plus élevés c'est surtout la compétitivité internationale de nos entreprises qui est en jeu. En se fondant sur le constat selon lequel les conventions collectives de branche ont participé depuis le début de la crise au maintien de cette dynamique, les auteurs de la *Note* recommandent une plus grande ouverture aux clauses dérogatoires dans les conventions collectives de branche. Ces dérogations concerneraient les entreprises en difficulté, sous réserve par exemple d'un accord spécifique d'entreprise ; elles pourraient également s'étendre pour certaines branches aux nouvelles entreprises pendant leurs premières années d'activité. Ils plaident également pour adosser plus fortement le financement de la protection sociale à une base fiscale, en intégrant les allègements de cotisations sociales dans les barèmes, afin de rapprocher de manière pérenne la perception de l'employeur et du salarié du niveau de rémunération.

Améliorer la formation et l'accompagnement des jeunes peu qualifiés vers l'emploi

La France a un problème spécifique d'emploi des jeunes, le taux d'emploi des 15-29 ans se situant nettement en dessous de ce que l'on observe dans les autres pays de l'OCDE (graphique 4). Cela s'explique à la fois par une moindre fréquence du travail chez les jeunes encore en études et par un nombre très important de jeunes inoccupés. Pour aider ces jeunes à s'insérer dans la vie professionnelle, il convient d'améliorer leur formation et leur accompagnement vers l'emploi.

⁴ Askenazy P., A. Bozio et C. García-Peñalosa (2013) : « Dynamique des salaires par temps de crise », *Note du CAE*, n° 5, avril.

4. Taux d'emploi des 15-29 ans et des 30-54 ans moyenne 2001-2011, en %



Source : Statistiques du marché du travail de l'OCDE.

L'enseignement professionnel par l'alternance emploi-études est encore trop peu développé et trop difficile d'accès pour les jeunes non qualifiés en France, alors qu'il augmente les chances de transition vers l'emploi dès la sortie du système éducatif. Les auteurs de la *Note du CAE* n° 4 préconisent d'orienter davantage les fonds publics à destination des jeunes vers la formation des jeunes sans diplôme, en subventionnant la formation en alternance dans le secteur marchand et en finançant des formations longues à plein temps dans les programmes de la deuxième chance. Les auteurs de cette *Note* insistent sur le fait que les contrats aidés du secteur non marchand ne constituent pas un vecteur d'insertion efficace pour les jeunes. Ils recommandent en outre de renforcer de manière ciblée les moyens du service public de l'emploi sur les jeunes les moins diplômés, en s'appuyant sur les missions locales et sur des prestataires extérieurs, avec un pilotage véritable des performances. Pour faire entrer les jeunes dans une logique de formation et d'accompagnement vers l'emploi, ils proposent la création d'un Revenu de solidarité active-jeune dont le versement serait fortement conditionné à l'insertion dans un parcours contrôlé, dans le cadre d'un accompagnement intensif. Ce RSA-jeune se distinguerait de celui introduit en 2010, sous des conditions tellement strictes (il exige deux ans d'activité professionnelle à temps plein dans les trois ans précédant la demande d'allocation) qu'il n'a de fait pas rencontré de public⁵ et ne propose pas d'accompagnement spécifique pour aider à une insertion durable dans l'emploi. La « garantie » jeune actuellement en cours d'expérimentation va dans ce sens,

mais son succès reposera sur la mise en place d'un accompagnement resserré, avec des conseillers spécialisés et la possibilité d'orientation vers des formations en alternance.

Stimuler la concurrence sur le marché des biens et des services

La solution au problème du chômage en France ne passe pas que par des réformes du marché du travail. Un enjeu clé pour l'emploi est de libérer des gisements de pouvoir d'achat et d'emploi grâce à des réformes ciblées sur certains marchés de biens et services. Malgré des efforts importants ces dernières années, la France a encore des marges de progrès pour adapter ses réglementations des marchés de biens et services (graphique 5). La France fait mieux que l'Allemagne en matière de commerce de détail ou de services professionnels, mais moins bien en matière d'ouverture des secteurs de réseaux. Dans tous ces domaines, le niveau de réglementation en Europe continentale reste très supérieur à ce qu'il est au Royaume-Uni.

Il n'est pas question ici de remettre en cause les exigences réglementaires en matière de compétences professionnelles et de contrôle des risques. Néanmoins, l'excès de barrières à l'entrée ou de réglementations anti-concurrentielles a un impact négatif sur la croissance : ces règles protègent les productions ou technologies existantes, génèrent des rentes et n'encouragent pas l'innovation. Il est donc indispensable d'effectuer un tri sévère parmi les nombreuses réglementations existantes. Des progrès ont été accomplis en France mais il reste encore largement à faire relativement à nos partenaires. Les Rapports du CAE n° 72 et 100 insistent sur la nécessité de corriger deux types de rigidités⁶.

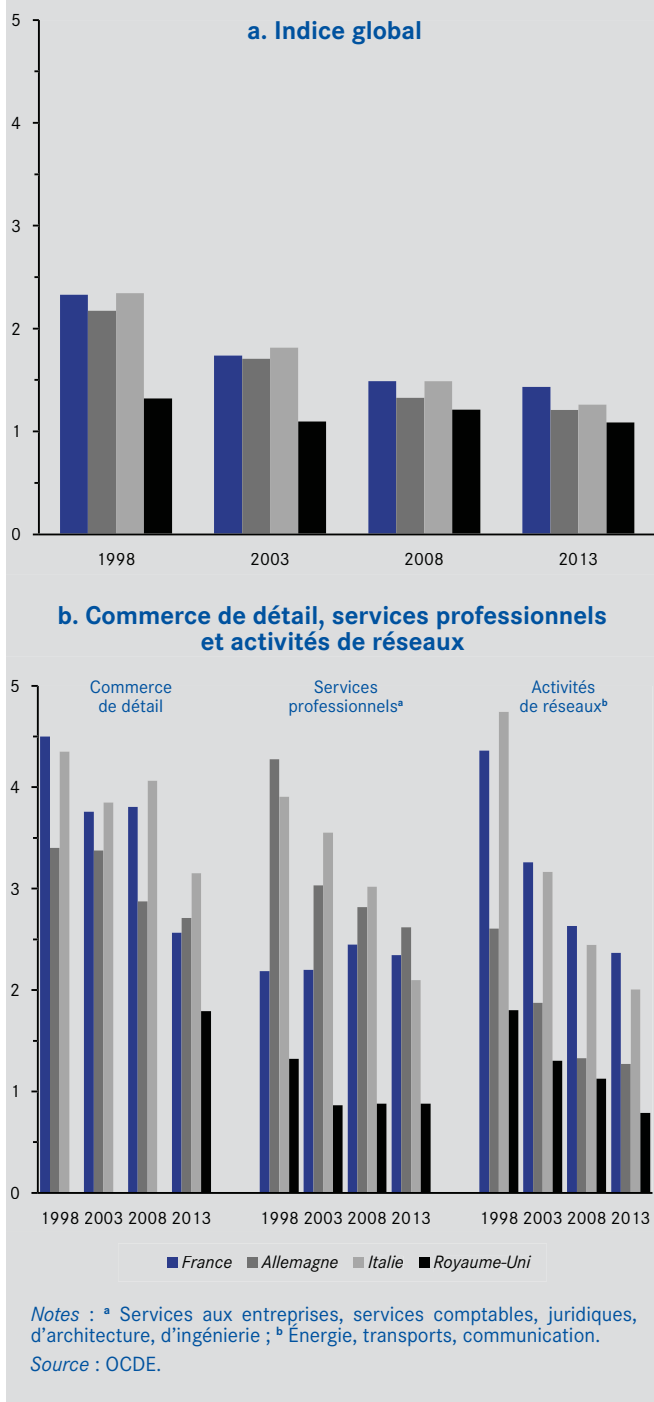
Mobiliser les réservoirs d'emplois dans certaines professions

Les auteurs des deux rapports recommandent d'assouplir les barrières à l'entrée de nombreuses professions réglementées (taxis, notaires, experts-comptables, artisanat...) voire de les lever totalement, sans toutefois revenir sur l'exigence de qualification. Si le cas de certaines professions médicales doit être considéré isolément, le principe général est de rendre l'accès plus facile aux professions et de développer la concurrence, tout en répondant davantage aux besoins des utilisateurs et des consommateurs. Les modalités d'ouverture pour chaque profession sont à établir de manière spécifique, sans spoliation des intervenants en place ni coût déraisonnable pour les finances publiques (voir encadré).

⁵ De l'ordre de 8 000 foyers bénéficiaires à la fin de 2013, le RSA étant attribué au niveau du foyer en prenant en compte l'ensemble des ressources des personnes le composant. Toutefois, la plupart des jeunes bénéficiant du dispositif (85 % des foyers bénéficiaires) sont des personnes seules, cf. Caisse nationale d'allocations familiales.

⁶ Cf. Aghion P., G. Cette, É. Cohen et M. Lemoine (2011) : *Crise et croissance : une stratégie pour la France*, Rapport du CAE, n° 100 La Documentation française et Aghion P., G. Cette, É. Cohen et J. Pisani-Ferry (2007) : *Les leviers de la croissance française*, Rapport du CAE, n° 72, La Documentation française.

5. Indices de réglementation des marchés de biens et services



Renforcer la concurrence dans les secteurs non manufacturiers

Atténuer les rigidités sur les marchés des biens et services est un moyen d'accroître le pouvoir d'achat des consommateurs et de réaliser des gains de productivité. À l'aune des indicateurs détaillés de l'OCDE, la France reste dotée d'une réglementation des marchés plus restrictive que beaucoup de pays de l'OCDE notamment dans les industries de réseaux (transports, énergie

Les professions réglementées^a

Les professions réglementées correspondent à une catégorie administrative désignant des professions soumises à des réglementations particulières, des protections légales ou réglementaires supérieures au cadre général. Ces professionnels bénéficient soit de monopoles légaux, soit de barrières à l'entrée (conditions de diplômes, *numerus clausus*, charges patrimoniales), soit de tarifs réglementés. Ils exercent dans des secteurs variés : le droit, la médecine, l'artisanat, l'architecture, l'urbanisme. Certaines professions exercent exclusivement dans le cadre d'un monopole, d'autres disposent également d'un champ soumis à concurrence, d'autres encore exercent dans un cadre concurrentiel.

En mettant à part le cas des professions médicales, on peut distinguer deux grandes catégories, au regard des problèmes économiques qu'elles posent :

- les professions artisanales : taxis, coiffeurs, auto-écoles par exemple sont des professions où les barrières à l'entrée empêchent le potentiel d'emploi de se réaliser. Une première cause est la formation, avec des conditions de diplômes (CAP et Brevet professionnels) parfois inadaptées, aussi bien en volume d'offre éducative qu'en adéquation avec les nécessités d'exercice de la profession (coiffure). Une seconde cause est le *numerus clausus*. L'exemple des taxis fait régulièrement les titres de l'actualité. Face au développement des « voitures de tourisme avec chauffeur, ou VTC », les chauffeurs de taxis se tournent vers les pouvoirs publics pour les protéger. Le gel des licences et l'interdiction pour les VTC d'utiliser la « maraude électronique », c'est-à-dire la géolocalisation des véhicules à proximité, comme le propose le rapport Thévenoud^b, ne favorisent pas le développement de l'offre dans un secteur où elle paraît insuffisante. S'agissant des auto-écoles, enfin, le manque de transparence des tarifs pratiqués, le nombre réduit de places à l'examen de moniteur brident le secteur et rendent dans les faits les conditions d'octroi du permis de conduire difficiles ;
- les professions du droit et du chiffre : dans ce secteur, des professions telles que les notaires, huissiers de justice, experts-comptables, greffiers de tribunaux... bénéficient de situations de monopole et de rentes, face à la profession ouverte des avocats, profession de référence du droit, plus innovante et concurrentielle. Si quelques restrictions sont levées par les ordonnances autorisées par la loi du 2 janvier 2014 (développement des notaires salariés en particulier), l'essentiel reste à faire en passant en revue le régime d'autorisation, de prestations et d'accès à certaines professions.

^a Cf. Jamet J-F. et X. Piccino (2009) : « Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ? Le rôle déterminant de l'Europe », *Annales des Mines*.

^b Thévenoud T. (2014) : *Un taxi pour l'avenir, des emplois pour la France*, Mission de Concertation Taxis/VTC, avril.

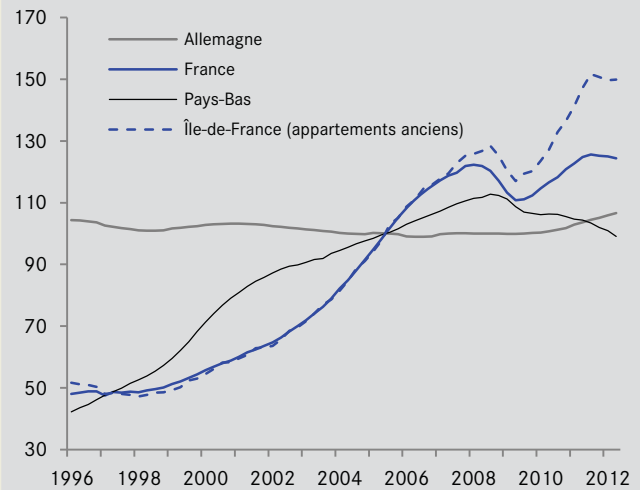
en particulier)⁷ et le commerce de détail, deux secteurs dans lesquels les performances françaises en termes de productivité sont mauvaises comparées aux autres secteurs de l'économie.

Pour le secteur de la distribution par exemple, les auteurs du CAE préconisent de réformer les autorisations d'implantation des grandes surfaces, des *hard discounts* mais aussi des commerces à entrée réglementée (hôtels...) en les soumettant à des appels d'offre pour des durées longues mais non permanentes, les décisions étant guidées par des règles concurrentielles. Si des avancées ont été permises par la loi de modernisation de l'économie de 2008, la structure de marché reste fortement influencée par les règles d'urbanisme commercial et par les restrictions imposées entre détaillants et fournisseurs. Une autorisation spéciale reste requise pour l'ouverture d'une surface supérieure à 1 000 m². L'interdiction de la revente à perte n'a plus lieu d'être puisque cette pratique de la part d'entreprises détenant une position de marché dominante est interdite par le droit de la concurrence. Dans les faits, son maintien prive les consommateurs d'avantages potentiels et restreint la concurrence en empêchant les détaillants, en particulier les nouveaux arrivants, d'utiliser pleinement l'instrument que constitue la formation des prix pour asseoir leur position. L'entrée de nouveaux acteurs et la concurrence dans le commerce de détail permettraient de faire baisser les prix pour les consommateurs mais aussi de créer des emplois et d'augmenter la production, comme l'a montré le développement des supermarchés dans un certain nombre de pays. Les auteurs recommandent également de pouvoir autoriser la vente de tous les produits médicaux vendus sans ordonnance au-delà des seules pharmacies et réserver les restrictions de ventes de produits aux seules justifications de santé publique.

Rationaliser les politiques du logement et les rendre plus efficaces

L'envolée des prix de l'immobilier observée en France depuis 2000 (graphique 6) constitue un puissant facteur d'accroissement des inégalités et conduit à des inefficacités économiques, telles que l'éloignement entre domicile et travail, une plus faible mobilité des salariés, un investissement dans des biens éventuellement surévalués ou encore la perte de compétitivité de l'économie française lorsque le coût du logement se répercute sur les salaires ou dans l'immobilier d'entreprise. L'effort financier public en faveur du logement est toutefois très important, de l'ordre de 45 milliards d'euros par an si on additionne les aides aux consommateurs et les aides aux producteurs.

6. Évolution des prix de l'immobilier base 100 : 2005



Source : Réserve fédérale de Dallas et Indices notaires-INSEE.

Stimuler l'offre et fluidifier le marché

La *Note du CAE* n° 2 propose de combiner des mesures destinées à stimuler l'offre, corriger des distorsions du côté de la demande et fluidifier le marché⁸. Pour stimuler l'offre, il est proposé d'améliorer la gestion du foncier en transférant sa responsabilité de façon systématique au niveau des intercommunalités et en installant un régime dérogatoire en petite couronne de la région parisienne. Pour alléger les coûts de construction, il est proposé notamment de procéder à un toilettage des normes de toutes sortes en matière d'urbanisme (simplification des règles d'isolation, des normes sismiques...)⁹. Pour fluidifier le marché et rendre la fiscalité foncière plus équitable, enfin, les auteurs suggèrent de supprimer par étapes les droits de mutation à titre onéreux et de réformer la taxe foncière sur la propriété bâtie, avec une assiette définie par la valeur de marché des biens déduction faite des emprunts en cours. Neutre pour le budget, cette réforme serait complétée par une taxation des plus-values latentes des terrains non bâtis, ce qui encouragerait la vente des terrains lorsqu'ils deviennent constructibles. Ces réformes supposent de mettre rapidement en application l'obligation faite aux notaires de renseigner les bases notariales. En parallèle, les auteurs recommandent de supprimer progressivement l'ensemble des aides à la pierre, mesures coûteuses (plus de 4 milliards d'euros en 2012) qui tendent à soutenir les prix pour un gain limité en termes d'accession à la propriété.

⁷ Selon les indicateurs synthétiques de l'OCDE, la France se situerait au 22^e rang sur 31 pays en 2013.

⁸ Trannoy A. et É. Wasmer (2013) : « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Note du CAE*, n° 2, février.

⁹ La loi votée le 11 juin 2014 va dans le bon sens pour ce qui concerne les normes d'accès aux personnes handicapées. Elle révisé la loi de 2005 et permet la mise en place d'agendas d'accessibilité programmée, desserrant ainsi la contrainte de délai de 2015, et prévoyant l'ajustement de certaines normes.

Optimiser les politiques du logement locatif

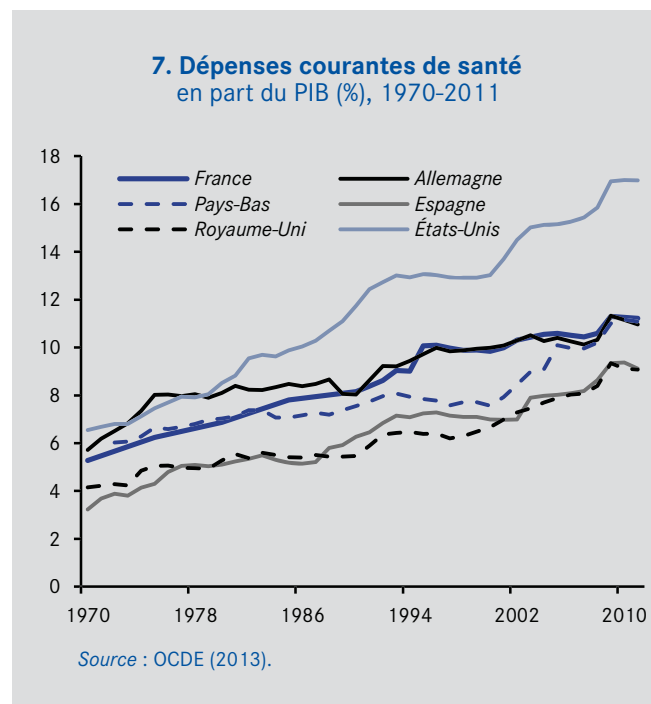
En ce qui concerne le logement locatif, les interventions publiques sont massives mais instables et parfois incohérentes. Afin de réduire les disparités géographiques en matière de logement social, la *Note du CAE* n° 10 propose d'ouvrir à la concurrence la construction et la gestion des logements sociaux et d'allouer les aides en fonction d'indicateurs simples de tensions¹⁰. Les règles d'attribution des logements seraient clarifiées par la mise en place d'un système par point au sein de chaque grand objectif du logement social. De plus, la mobilité serait favorisée par l'activation de surloyers en fonction de la durée d'occupation et des revenus. Enfin, les auteurs de la *Note* proposent de mettre en cohérence le dispositif d'aides au logement avec l'ensemble du système redistributif en les intégrant dans le barème de l'impôt sur le revenu et au dispositif de soutien aux bas revenus. Cette réforme amoindrirait l'écart de situation entre les différents parcs de logement, au profit des locataires du parc privé qui ont le plus souffert des évolutions récentes des prix. Elle réduirait aussi le risque de capture des aides au logement par les propriétaires-bailleurs.

Améliorer l'efficacité et l'équité du système de santé

Avec une dépense de santé plus élevée que dans nombre de pays développés (11,6 % du PIB en 2011, contre 9,3 % du PIB pour la moyenne OCDE, graphique 7) et, pour la seule dépense publique (de l'ordre de 9 % du PIB), un niveau supérieur à la moyenne de l'Union européenne, les performances françaises en matière de santé sont bonnes, mais avec des inégalités sociales de santé particulièrement marquées, un défaut manifeste de coordination pour la maîtrise des dépenses et un problème structurel de financement. Plusieurs voies de réforme sont proposées par le CAE pour améliorer l'efficacité du système de santé dans son ensemble.

Définir le périmètre d'intervention avec un « panier de soins solidaire »

Pour rompre avec la logique actuelle qui consiste à limiter la dépense de la Sécurité sociale par une réduction des taux de remboursement ou bien augmenter les prélèvements obligatoires, la *Note du CAE* n° 8 préconise de définir un « panier de soins solidaire » pour lequel on décide d'organiser un financement garantissant une solidarité entre malades et bien portants comme entre hauts et bas revenus¹¹. Ce panier regrouperait l'ensemble des produits de santé et des actes curatifs ou préventifs, pratiqués en médecine ambulatoire ou à l'hôpital, qui bénéficieraient d'une couverture pour des indications



clairement identifiées. Son périmètre serait défini et actualisé de façon systématique et transparente sur la base d'un classement des traitements disponibles selon leurs gains respectifs rapportés à leurs coûts. Cela impose de développer l'évaluation médico-économique et de tenir compte de ses enseignements. Les traitements extérieurs à ce panier n'auraient pas vocation à être pris en charge, même partiellement, par la collectivité. À très court terme, les auteurs de la *Note* préconisent de bannir les taux de remboursement à 15 % des médicaments, de toiletter le panier de soins actuel et d'instaurer un tarif de référence unique pour le remboursement de chaque molécule.

Assurer les conditions d'un véritable pilotage de l'offre de soins via la contractualisation

La France se distingue des autres pays développés par la mixité de son système d'assurance-maladie, avec sécurité sociale et assurances complémentaires. Une telle organisation entraîne une duplication des coûts de gestion (7 et 6 milliards d'euros, respectivement) et entrave la maîtrise des dépenses de soins. La régulation actuelle des complémentaires encourage aussi la sélection des risques, ce qui produit des inégalités dans l'accès à l'assurance et aux soins. C'est pourquoi la *Note du CAE* n° 12 préconise à terme de refonder le système en mettant fin à la mixité de notre système d'assurance-maladie et en organisant un financement des soins unifié, soit sur un mode public décentralisé (s'appuyant sur les agences régionales de santé), soit par une concu-

¹⁰ Trannoy A. et É. Wasmer (2013) : « La politique du logement locatif », *Note du CAE*, n° 10, octobre.

¹¹ Askenazy P., B. Dormont, P-Y. Geoffard et V. Paris (2013) : « Pour un système de santé plus efficace », *Note du CAE*, n° 8, juillet.

rence régulée entre caisses d'assurance¹². À court terme, il conviendrait *a minima* de corriger le système en créant les conditions d'une véritable concurrence dans le secteur des complémentaires *via* la définition d'un contrat homogène, supprimer les exonérations sociales sur les contrats collectifs, respecter le principe de participation financière plafonnée des patients et associer les assurances complémentaires à la contractualisation.

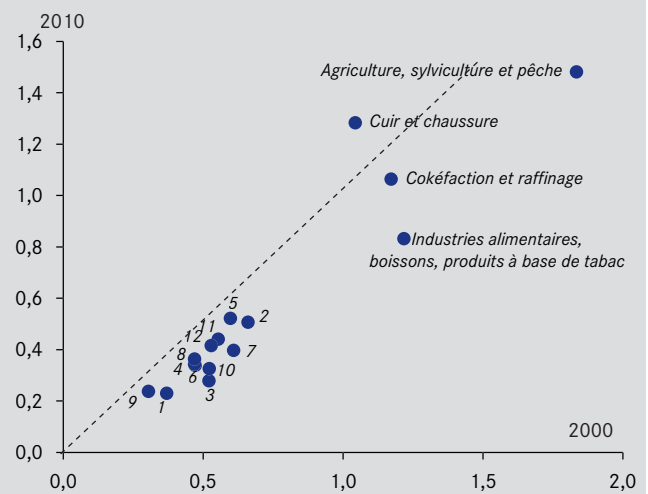
À moyen terme, il s'agit de pouvoir mettre en place des conditions d'une réelle contractualisation avec les offreurs de soins. Les Agences régionales de santé (ARS) ou les caisses d'assurance en concurrence régulée seraient dotées d'une enveloppe financière globale, basée sur les besoins estimés des populations dont elles ont la charge et reposant sur un financement global de cotisations proportionnelles au revenu. Elles auraient la faculté de répartir au mieux cette enveloppe entre la médecine ambulatoire, l'hôpital et le médico-social. Elles auraient aussi la maîtrise des conventionnements et des modalités de rémunération des professionnels de santé. Mettre les ARS ou les caisses d'assurance au centre des dispositifs de pilotage permettrait de mieux adapter l'offre de soins aux besoins de chaque population couverte et d'instaurer des mécanismes incitant à l'efficacité des dépenses de soins.

Impact des politiques publiques sur la compétitivité : l'exemple de la politique énergétique

Les parts de marché à l'exportation de la France ont fortement reculé en dix ans. L'image de cette dégradation est encore plus évidente en relatif par rapport à l'Allemagne (graphique 8). À l'exception du secteur cuir et chaussures porté par les marques de luxe, la performance relative de la France vis-à-vis de l'Allemagne s'est détériorée dans les dix dernières années. La *Note du CAE* n° 6 aborde la question de la compétitivité en relation avec les coûts de l'électricité qui demeurent inférieurs en France à ceux de nos principaux concurrents¹³. La *Note* montre qu'une augmentation des prix de l'électricité en France de 10 % réduirait la valeur des exportations d'environ 2 %. L'effet est donc élevé et il est plus important pour les exportateurs dans les secteurs qui sont intensifs en énergie. Le prix de l'énergie, parce qu'il est un coût à court terme, est un facteur important de la compétitivité. Mais c'est aussi un signal à long terme : un prix élevé pour l'énergie, ou l'anticipation d'un prix élevé, est une incitation à investir dans de nouvelles technologies et de nouveaux produits.

La tension entre ces deux nécessités – préserver la compétitivité aujourd'hui tout en préparant la compétitivité de

8. Parts de marché mondiales de la France rapportées à celles de l'Allemagne par secteur en 2000 et 2010



Lecture : En 2000, la part de marché mondial de la France dans l'agriculture est presque deux fois celle de l'Allemagne. Une décennie plus tard, ce n'est plus qu'une fois et demie celle de l'Allemagne.

Légende : 1. Industries extractives ; 2. Textile-habillement ; 3. Travail du bois ; 4. Papier, carton, imprimerie et reproduction d'enregistrements ; 5. Chimie, pharmacie ; 6. Caoutchouc, plastique ; 7. Autres produits minéraux non métalliques ; 8. Métallurgie, produits métalliques (sauf machines et équipements) ; 9. Machines et équipements (nca) ; 10. Équipements électriques, optique ; 11. Équipements de transport ; 12. Autres industries manufacturières, recyclage.

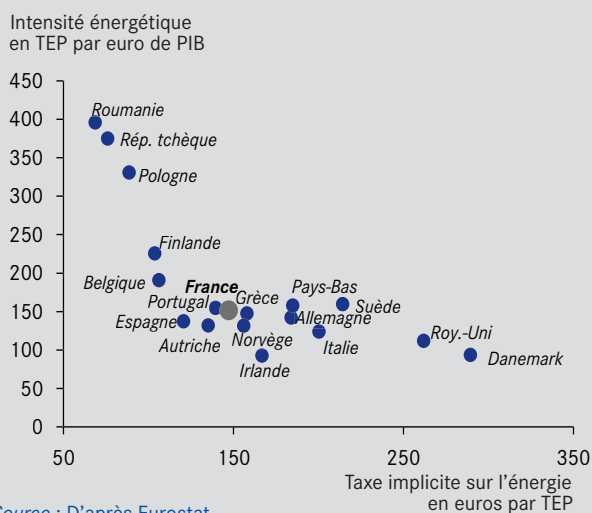
Source : Calculé d'après BACI-CEPII.

demain – impose d'envoyer les bons signaux aux acteurs économiques. C'est pourquoi les auteurs de la *Note* proposent d'annoncer de manière crédible la hausse graduelle des prix de l'énergie pour modifier les données du calcul des agents économiques. La politique de communication du gouvernement sur les prix de l'électricité devrait être plus lisible. La très forte spécificité de la France – forte taxation du travail, faible taxation de l'énergie (graphique 9) – amène aussi les auteurs à recommander que la taxation supplémentaire de l'énergie soit progressivement utilisée pour réduire le coût du travail. Partant du constat d'un fort impact à court terme des coûts de l'électricité sur les performances des exportateurs industriels, les auteurs de la *Note* préconisent la prudence sur le rythme de déclassement des équipements nucléaires historiques dont le coût au kWh est particulièrement performant. Compte tenu de la sensibilité particulière de la compétitivité des secteurs industriels intensifs en énergie aux prix de l'électricité, ils proposent une imputation différenciée de la charge de service public (incluant le financement du développement des énergies renouvelables), en fonction de l'intensité énergétique. Cette imputation différenciée peut aller au-delà des plafonnements existants, comme c'est le cas en Allemagne.

¹² Dormont B., P-Y. Geoffard et J. Tirole (2014) : « Refonder l'assurance-maladie », *Note du CAE* n° 12, avril.

¹³ Bureau D., L. Fontagné et P. Martin (2013) : « Énergie et compétitivité », *Note du CAE*, n° 6, mai.

9. Taxation de l'énergie et intensité énergétique en Europe, 2010



La politique énergétique est un exemple d'une politique publique à fort impact sur les coûts des entreprises exportatrices et donc leur compétitivité. D'autres politiques publiques analysées plus haut peuvent aussi affecter la compétitivité française (logement, coût du travail, formation, santé, concurrence sur le marché des biens et services) même si leur objectif premier n'est pas la compétitivité. Le CAE considère que l'impact des politiques publiques sur la compétitivité doit être systématiquement pris en compte par les décideurs publics. La *Note du CAE* n° 11 montre à cet égard qu'une baisse des prix français de 1 % par rapport à nos partenaires hors zone euro ou une dépréciation de l'euro de 1 % augmentent nos exportations manufacturières de la même manière¹⁴. La compétitivité française se détermine donc autant à Paris qu'à Francfort.

Cohérence d'ensemble

Les réformes structurelles souffrent en France d'une perception souvent négative : elles n'auraient aucun effet positif à court terme et pèsent même sur l'activité en réduisant l'emploi dans les secteurs soumis à l'adaptation de la réglementation. Cette vision doit être amendée pour plusieurs raisons.

Toutes les réformes ne se valent pas

Les réformes suggérées plus haut n'ont pas toutes les mêmes implications à court terme. D'un côté, on peut raisonnablement anticiper que bannir les taux de remboursement des médicaments à 15 % ou unifier le tarif de remboursement des molécules pourrait avoir un impact négatif à court terme sur l'emploi dans le secteur pharmaceutique. De même, une réduction progressive des aides à la pierre pourrait avoir un impact négatif à court terme sur le secteur de la construction. Ainsi, pour certaines réformes, les bénéfices sont davantage attendus à moyen-long terme, sans pouvoir escompter d'impact positif immédiat, voire en engendrant un effet négatif à court terme sur l'activité et l'emploi. Mais d'un autre côté, la libéralisation des transports terrestres, l'allègement des normes de construction ou l'ouverture de certaines professions réglementées sont susceptibles d'avoir un impact rapide et positif sur l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages.

Évaluer les réformes en équilibre général

Pour correctement évaluer l'impact des réformes structurelles sur l'économie, il est essentiel de raisonner en équilibre général, c'est-à-dire en prenant en compte l'effet des réformes sur tous les secteurs et tous les types d'agents à la fois (ménages, entreprises, administrations publiques)¹⁵. En effet, la baisse des prix observée dans les secteurs concernés entraîne un gain de pouvoir d'achat pour les ménages, lesquels peuvent réallouer ce pouvoir d'achat à d'autres secteurs de l'économie. Rappelons ici que les assurances complémentaires santé représentent jusqu'à 8 % du revenu de certains ménages, tandis que les dépenses de logement absorbent 18,5 % du revenu des Français. Tout gain même modeste dans ces deux domaines (sans parler des budgets transport et alimentation) peut avoir un effet substantiel sur le pouvoir d'achat, donc sur la consommation. Par ailleurs, les gains réalisés par les administrations publiques (par exemple, si le prix des médicaments diminue) peuvent permettre soit de réallouer la dépense vers d'autres usages, soit de réduire les prélèvements obligatoires.

Les réformes et le redressement des finances publiques

En 2013, et alors même que les taux d'intérêt étaient historiquement bas, les charges d'intérêt de la dette publique ont représenté 2,3 % du PIB, soit le même ordre de grandeur que les recettes de l'impôt sur les sociétés et bien davantage que

¹⁴ Bénassy-Quéré A. P.-O. Gourinchas, P. Martin et G. Plantin (2014) : « L'euro dans la 'guerre des monnaies' », *Note du CAE*, n° 11, janvier. La baisse des prix présente l'avantage supplémentaire d'améliorer notre compétitivité aussi par rapport à nos partenaires de la zone euro.

¹⁵ Membres du CAE (les) (2013) : « Évaluation des politiques publiques », *Note du CAE*, n° 1, février.

les dépenses publiques relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche. Le redressement des finances publiques françaises ne relève pas principalement d'un engagement européen. Il s'agit en premier lieu de redonner à l'État des marges de manœuvre pour lui permettre d'investir dans les domaines porteurs de croissance, assurer des interventions publiques efficaces, limiter la pression fiscale de manière à ne pas décourager les talents et l'innovation tout en préservant la protection sociale et, enfin, aider les plus vulnérables à affronter les changements structurels en cours. D'un point de vue comptable, réduire le niveau d'endettement permettra de limiter la vulnérabilité des finances publiques à une hausse des taux d'intérêt. En matière de souveraineté, cette discipline nous mettra à l'abri d'une défiance soudaine des marchés pouvant se traduire, par exemple, par la nécessité de vendre en urgence des actifs publics auxquels nous sommes attachés ou à des prix sous-évalués. Enfin, d'un point de vue de gestion macroéconomique, le retour progressif à l'équilibre dégagera une capacité retrouvée à soutenir l'activité lorsque l'économie se trouvera de nouveau en phase de ralentissement conjoncturel.

En période de reprise difficile, toutefois, il est important de mettre l'accent sur les mesures structurelles de redressement des comptes publics : l'important est de placer les finances publiques sur une trajectoire soutenable, même si le redressement est peu spectaculaire à court terme. La réforme de la carte administrative en cours correspond exactement à cet objectif. Les pistes de réforme évoquées plus haut vont également dans ce sens, en particulier pour ce qui touche aux domaines du logement et de la santé¹⁶.

Prendre en compte les anticipations

Une littérature abondante a tenté d'évaluer l'effet d'une réduction des dépenses publiques sur l'activité et l'emploi. Certains auteurs mettent en avant l'importance des anticipations dans ce processus : une baisse des dépenses jugée durable pourrait avoir un effet moins négatif sur l'activité à court terme car elle améliorerait les anticipations sur la croissance et la soutenabilité des finances publiques à long terme. Dans le même esprit, l'effet de signal apporté par des réformes structurelles est de nature à atténuer l'effet keynésien négatif d'une contraction budgétaire à court terme car elle améliore les perspectives de revenu à moyen-long terme.

En accompagnement des réformes de structure, renouveler la politique industrielle

Les mesures de structure préconisées plus haut visent à améliorer l'efficacité de notre système de production et de protection sociale. La question se pose ensuite d'aller plus loin pour redresser le potentiel de croissance par des interventions publiques ciblées en matière de soutien à la recherche et à l'innovation. Sans rejeter *a priori* le bien-fondé de cette démarche, la *Note du CAE* n° 13 invite les décideurs publics à cibler les activités à forte valeur ajoutée plutôt que l'industrie dont on ne sait plus aujourd'hui définir précisément le périmètre¹⁷. En plus de créer un environnement favorable à l'innovation et à l'emploi, l'objectif doit être de favoriser les restructurations et le dynamisme technologique, en mettant l'accent sur la mobilité des facteurs de production (capital, travail, connaissances, expérience) et la correction des échecs de marché, par exemple dans le domaine de la recherche. L'intervention publique doit s'accompagner de garde-fous puissants destinés en particulier à stopper les projets qui ne réussissent pas. ●

¹⁶ La question des retraites, qui constituent naturellement une part importante des dépenses publiques (près de 14% du PIB), relève plus spécifiquement de l'expertise du Conseil d'orientation des retraites et n'est délibérément pas traitée ici.

¹⁷ Fontagné L., P. Mohnen et G. Wolff (2014) : « Pas d'industrie, pas d'avenir ? », *Note du CAE*, n° 13, juin.

Le **Conseil d'analyse économique (CAE)** est une instance pluraliste composée d'économistes professionnels reconnus et de sensibilités diverses. Il est composé de membres nommés à titre personnel pour leurs travaux de recherche en économie et de correspondants venant du secteur économique des entreprises.

Le CAE est actuellement composé des membres suivants :

Philippe Askenazy

Économiste CNRS, École d'économie de Paris (PSE) et CEPREMAP

Agnès Bénassy-Quéré

Présidente déléguée du CAE, Professeur à l'Université Paris 1

Antoine Bozio

Directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP) et Chercheur associé à l'École d'économie de Paris (PSE)

Pierre Cahuc

Professeur d'économie à l'École polytechnique et Directeur du laboratoire de macroéconomie du CREST, Chercheur à l'IZA et au CEPR

Brigitte Dormont

Professeur d'économie à PSL, Université Paris Dauphine, Directrice du Laboratoire d'Économie et de gestion des Organisations de Santé (LEDa-LEGOS), Co-Directrice du Programme Économie publique et redistribution, CEPREMAP

Lionel Fontagné

Professeur d'économie à l'École d'économie de Paris (PSE) et à l'Université de Paris 1, Conseiller scientifique au CEPII

Cecilia García-Peñalosa

Directeur de recherche, CNRS et Université Aix-Marseille (GREOAM)

Philippe Martin

Professeur d'économie à Sciences-Po Paris, Chercheur au CEPR

Pierre Mohnen

Professeur d'économie à l'Université de Maastricht et « *Professorial Fellow* » au Centre de recherche économique et sociale et de formation de Maastricht (UNU-MERIT)

Guillaume Plantin

Professeur à l'Université Toulouse 1, Membre de l'École d'économie de Toulouse (TSE)

Jean Tirole

Directeur scientifique de l'IDEI, Membre de l'École d'économie de Toulouse (TSE), Membre du Comité de Direction de l'Institute for Advanced Study in Toulouse (IAST)

Alain Trannoy

Directeur de recherche à l'EHESS, Directeur de l'École d'économie d'Aix-Marseille

Étienne Wasmer

Professeur d'économie à Sciences-Po Paris, Chercheur au LIEPP

Guntram Wolff

Directeur de Bruegel

... et de deux correspondants

Patrick Artus

Directeur de la recherche et des études à NATIXIS

Jacques Cailloux

Économiste en chef pour l'Europe chez Nomura International

Les travaux du CAE sont librement téléchargeables sur son site www.cae-eco.fr

- 1 **Évaluation des politiques publiques** février 2013
Les membres du CAE
- 2 **Comment modérer les prix de l'immobilier ?** février 2013
Alain Trannoy et Étienne Wasmer
- 3 **Compléter l'euro** avril 2013
Patrick Artus, Agnès Bénassy-Quéré, Laurence Boone, Jacques Cailloux, Jacques Delpla, Emmanuel Farhi, Pierre-Olivier Gourinchas, Jean Tirole et Guntram Wolff
- 4 **L'emploi des jeunes peu qualifiés en France** avril 2013
Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo et Klaus F. Zimmermann
- 5 **Dynamique des salaires par temps de crise** avril 2013
Philippe Askenazy, Antoine Bozio et Cecilia García-Peñalosa
- 6 **Énergie et compétitivité** mai 2013
Dominique Bureau, Lionel Fontagné et Philippe Martin
- 7 **Les enjeux économiques du droit des faillites** juin 2013
Guillaume Plantin, David Thesmar et Jean Tirole
- 8 **Pour un système de santé plus efficace** juillet 2013
Philippe Askenazy, Brigitte Dormont, Pierre-Yves Geoffard et Valérie Paris
- 9 **Fiscalité des revenus du capital** septembre 2013
Patrick Artus, Antoine Bozio et Cecilia García-Peñalosa
- 10 **La politique du logement locatif** octobre 2013
Alain Trannoy et Étienne Wasmer
- 11 **L'euro dans la « guerre des monnaies »** janvier 2014
Agnès Bénassy-Quéré, Pierre-Olivier Gourinchas, Philippe Martin et Guillaume Plantin
- 12 **Refonder l'assurance-maladie** avril 2014
Brigitte Dormont, Pierre-Yves Geoffard et Jean Tirole
- 13 **Pas d'industrie, pas d'avenir ?** juin 2014
Lionel Fontagné, Pierre Mohnen et Guntram Wolff
- 14 **Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe** juillet 2014
Agnès Bénassy-Quéré, Alain Trannoy et Guntram Wolff



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Présidente déléguée Agnès Bénassy-Quéré

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Clément Carbonnier,
Jézabel Couppey-Soubeyran,
Manon Domingues Dos Santos,
Cyriac Guillaumin

Membres Philippe Askenazy, Agnès Bénassy-Quéré,
Antoine Bozio, Pierre Cahuc, Brigitte Dormont,
Lionel Fontagné, Cecilia García-Peñalosa,
Philippe Martin, Pierre Mohnen, Guillaume Plantin,
Jean Tirole, Alain Trannoy, Étienne Wasmer,
Guntram Wolff

Correspondants Patrick Artus, Jacques Cailloux

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directrice de la publication Agnès Bénassy-Quéré
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47