

→ **Transversal
2005**

**INDICATEURS INTERNATIONAUX
ET MISE EN PERSPECTIVE
DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE**

→ Transversal 2005

001
002
003
004
005
006
007
008
009
010

*Indicateurs internationaux
et mise en perspective de l'économie française*

→ Une publication de
l'Institut de l'entreprise

avec le concours de Rexecode

Institut de
l'entreprise

La rédaction de cette plaquette a été achevée à la fin novembre 2004

© Institut de l'entreprise, 2005

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'entreprise

sommaire

L'esprit de conquête	9
Transversal 2005, du nouveau dans la continuité	15
I. REVUE DES INDICATEURS	19
Croissance	
Taux de croissance du PIB	20
Ecarts de taux de croissance du PIB par rapport à l'UE	22
Taux de croissance du PIB par habitant	24
La France dans la zone euro	26
Facteurs de production	
Indicateurs démographiques	28
Taux d'activité	30
Taux de chômage	32
Taux d'emploi	34

Productivité du travail	36
Taux d'investissement en valeur des entreprises	38
Indicateurs de recherche et développement	40

Rôle de l'Etat

Dépenses publiques en % du PIB	42
Principaux prélèvements obligatoires	44
Solde des comptes des administrations publiques	46
Emploi public en % de l'emploi total	48
Indicateurs d'éducation	50

Environnement extérieur

Parts de marché à l'exportation	52
Coûts horaires de la main-d'œuvre	54
Investissements directs à l'étranger	56
Prix du pétrole	58

Variables monétaires et financières

Taux d'inflation	60
Taux d'intérêt à court terme	62
Taux d'intérêt à long terme	64

Capitalisation boursière	66
Taux d'épargne des ménages	68

II. ANALYSES STRUCTURELLES 71

L'impôt sur la fortune en Europe : les raisons d'un repli	73
--	----

Les enjeux fiscaux de la décentralisation	79
---	----

Réforme ferroviaire : l'heure des choix	81
---	----

Electricité : le prix de l'environnement	85
--	----

L'évaluation des politiques publiques : le dur passage du dire au faire	91
--	----

L'enseignement professionnel initial et l'entreprise : points de repère internationaux	95
---	----

—

—

L'esprit de conquête ...

Comme chaque année, on trouvera dans *Transversal 2005* le bilan de l'année écoulée. A ces aspects statistiques et analytiques, *Transversal* ajoute désormais un volet structurel par la synthèse des travaux menés par la commission « Benchmarking international » de l'Institut de l'entreprise. De rétrospective, la publication devient donc prospective.

Les premières synthèses présentées concernent la fiscalité (« L'impôt sur la fortune en Europe : les raisons d'un repli » et « Les enjeux fiscaux de la décentralisation »), l'évaluation des politiques publiques (« L'évaluation des politiques publiques : le dur passage du dire au faire »), la libéralisation du secteur ferroviaire (« Réforme ferroviaire : l'heure des choix ») et du secteur électrique (« Electricité : le prix de l'environnement »), ainsi que la formation professionnelle initiale (« L'enseignement professionnel initial et l'entreprise : points de repère internationaux »). Ainsi trouvera-t-on dans notre revue annuelle un examen des réformes mises en œuvre chez nos voisins immédiats ou plus lointains dans un certain nombre de domaines.

Au-delà de ces synthèses permettant comparaisons et réflexions, *Transversal 2005* présente de nouveau les performances françaises mises en perspective historique et géographique. Et une fois de plus, le tableau n'est pas enthousiasmant. Sans même s'appesantir sur notre taux de chômage qui continue à battre des records, sur notre taux d'emploi qui reste l'un des plus faibles d'Europe, force est de constater que le taux d'activité français est très concentré sur une seule génération, celle des adultes de 25 à 54 ans ; que notre taux de recherche-développement, qui se situe dans une situation intermédiaire entre l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ne brille pas en matière de dépôt et d'utilisation des familles de brevets ; que nous continuons à détenir le record en poids des dépenses publiques dans le PIB avec une part supérieure à 50 % de celui-ci ; que nous consacrons moins de ressources à l'enseignement supérieur que tous les autres pays suivis ; que nos chômeurs sont le plus souvent les moins bien formés du monde ; et que nos exportations rapportées à celles de l'ensemble de la zone euro enregistrent un recul significatif depuis cinq ou six ans.

En sens inverse, notre démographie nous place dans une situation relativement favorable par rapport à celle de nos partenaires européens avec un nombre

moyen d'enfants par femme de 1,9 en 2002 ; les ressources que nous consacrons à l'enseignement secondaire sont parmi les plus élevées au monde ; enfin, nos investissements directs à l'étranger se sont fortement accrus depuis les années 80 et notre stock s'élève en 2003 à près de 25 % de notre PIB. De même, le stock des investissements directs étrangers en France représente près de 37 % du PIB en 2003. Sans même parler de notre commerce extérieur, ces taux montrent une forte immersion de la France dans les échanges mondiaux de produits, de services, d'usines et de laboratoires de recherche. C'est bon signe pour l'efficacité de notre pays, même si les derniers chiffres de productivité montrent que nous ne nous détachons guère du peloton européen. L'ampleur des investissements étrangers en France nous écarte (provisoirement ?) d'une situation idéale dans laquelle flux et stocks seraient à peu près équivalents dans chaque sens, ce qui démontrerait que la France conserve sa souveraineté économique dans le monde.

En synthèse, le taux de croissance du PIB français, après avoir surclassé celui de la plupart des autres pays européens de 1965 à 1985, s'est situé depuis en dessous des performances de l'Union européenne et ceci jusqu'à la fin des années 90. A partir de 2000, l'écart entre les rythmes de croissance français et européen est redevenu très légèrement positif. S'agissant du PIB par habitant, nous sommes également au centre du peloton européen, alors que des futurologues américains - Hermann Kahn et Edmund Stillman - nous imaginaient figurer en tête de peloton vers la fin du siècle dernier. Il est vrai que c'était il y a trente ans, des années-lumière donc par rapport à aujourd'hui. Seuls aujourd'hui quatre pays d'Europe du Sud ont un PIB par habitant inférieur à celui de la France : l'Italie, l'Espagne, la Grèce et le Portugal.

C'est le manque de tonicité, pour ne pas dire la mollesse, de l'économie française qui se trouvent ainsi mis en évidence depuis une vingtaine d'année, le léger mieux enregistré récemment n'étant pas suffisamment probant pour nous incliner à l'optimisme.

Combien de fois faudra-t-il répéter que les nations européennes, malgré leur taux élevé d'intégration, conservent la faculté d'accélérer leur croissance d'un demi-point à 1 % sur des périodes de l'ordre de huit à dix ans, comme le démontrent les performances des Pays-Bas et de plusieurs pays nordiques, cette liberté pouvant atteindre 1,5 % entre grands espaces économiques comme les Etats-Unis et l'Europe toujours sur la longue durée, et que tout se joue sur la définition d'une bonne politique économique (à plusieurs variantes possibles), sur sa mise en œuvre, sur sa poursuite avec persévérance, continuité, ténacité pour créer la confiance et permettre enfin un phénomène de mobilisation qui peut ajouter de la croissance à la croissance dans des proportions importantes.

Sans appeler à la rescousse des économistes américains comme Robert Barro, David Aschauer ou le rapport Camdessus en France, on sait bien que la croissance à long terme de la richesse nationale est corrélée à la démographie, à l'épargne (à condition que celle-ci ne soit pas excessive), à l'investissement à la fois dans l'outil productif et dans les infrastructures, à la qualité et à l'efficacité de notre système d'enseignement, à notre taux d'innovation qui n'est pas sans lien avec notre effort de recherche-développement. A un élan vital que les Britanniques et les Américains ont retrouvé tandis que nous perdions le nôtre. A une réelle solidarité qui ne crée ni frustration, ni jalousie, ce qui amène à penser que solidarité ne rime pas forcément avec libéralité mais avec justice. Il n'est peut-être pas inutile de redécouvrir que l'expression « économie politique » a un sens, même si pour de nombreux esprits, trop tournés vers les sciences exactes, elle n'est qu'un amalgame inventé par des littéraires dépourvus de toute culture scientifique. Le monde est composé d'êtres de chair et de sang et non d'ectoplasmes ou d'*homo economicus* dont le comportement résulte de façon rigide de lois codifiées et répertoriées.

Comment, dans le nouvel univers instable plein de bruit et de fureur de la guerre économique qui a bouleversé l'horizon de nombreux peuples au rythme de mots qui riment comme restructuration, accélération, internalisation, mondialisation, redonner confiance aux Français ? Comment dépasser un bonhomme de chemin suivi au jour le jour par un pays peuplé de monsieurs prud'homme ?

Peut-être en ne négligeant pas complètement l'industrie, dont la dimension régresse régulièrement et fortement dans les agrégats macroéconomiques. Certes, on n'en reviendra pas à l'industrie glorifiée par Rouget de Lisle en 1821 dans le « Premier chant des industriels » :

*Déployant ses ailes dorées,
L'industrie aux cent mille bras,
Joyeuse, parcourt nos climats,
Et fertilise nos contrées.
Le désert se peuple à sa voix,
Le sol aride se féconde,
Et, pour les délices du monde,
Au monde, elle donne des lois.
Honneur à nous, enfants de l'industrie !
Honneur, honneur à nos heureux travaux !
Dans tous les arts, vainqueurs de nos rivaux
Soyons l'espoir, l'orgueil de la patrie ;
Soyons l'espoir, l'orgueil de la patrie.*

L'ampleur du débat sur la désindustrialisation nous montre que le saint-simonisme qui a imprégné les Trente Glorieuses fait encore envie. Car l'industrie constitue toujours le socle de notre économie, même si ses externalisations et les services qui accompagnent naturellement notre temps libre et même nos figures productives imposées se sont massivement développés. C'est désormais le monde des entreprises qui est à l'honneur, qu'elles relèvent du secondaire ou du tertiaire, ces deux catégories s'interpénétrant de plus en plus. Ainsi le concept de recherche-développement commence-t-il à imprégner maintenant le secteur des services où certains groupes commencent à en mesurer les effets sur leur croissance.

Et puis, si l'industrie a vu sa part décroître dans le PIB, penser qu'une tertiairisation sans fin forgerait l'avenir de l'économie, c'est franchir un pas trop important. Si l'industrie emploie désormais moins du quart de la population active, elle réalise près du tiers de la valeur ajoutée nationale et ses investissements représentent encore un pourcentage supérieur de l'investissement total, tandis que ses exportations représentent les trois cinquièmes des échanges extérieurs. Aux Etats-Unis, où l'on a beaucoup parlé désindustrialisation, l'industrie a conservé presque la même part relative dans l'activité économique au niveau du quart du Produit National Brut. Ce n'est pas tant l'économie américaine qui se désindustrialise que son potentiel humain, tant la productivité du secteur continue à croître de façon importante.

Ce qui a de la valeur aujourd'hui, ce sont les programmes, les réseaux reliant les appareils, les banques de données... Même constatation en ce qui concerne le spatial, avec les satellites qui permettent aux usagers de disposer d'innombrables d'information et avec les téléviseurs qui imposent la création d'une importante valeur ajoutée au niveau de la production et de la distribution des images de toute nature. Les nouveaux produits industriels deviennent des matières premières pour le secteur de la communication. S'il y a une relative désindustrialisation, il y a surtout adossement des services à l'industrie. Sans cols bleus, moins de cols blancs. Industrie et services, même combat... Partout la symbiose industrie-services est amorcée. L'industrie demeure une force motrice, mieux intégrée au secteur des services. Pourquoi ses atours seraient-ils moins séduisants aujourd'hui ? Enfin, sacrilège, pourquoi ne pas reparler de politique industrielle en partant d'une conception très différente, celle de l'entreprise creuset où des hommes de formation et d'aspiration différentes uniraient leurs efforts au profit d'une ambition commune, l'esprit de conquête dans la solidarité ?

En France, deux courants ont toujours coexisté, celui des entreprises qui partaient à l'assaut des marchés sans se soucier des aides dont elles pouvaient bénéficier, et celui des entreprises qui cherchent à tirer profit de leur voisinage avec l'Etat, un Etat souvent inspiré par les meilleures résolutions sur sa nécessaire

objectivité. C'est le clientélisme excessif et parfois pervers des secondes qui a fait prendre, à certaines époques, dix ans de retard dans la sidérurgie et la machine-outil, dans les télécommunications et l'électronique.

Autre sacrilège, celui qui consiste à parler aujourd'hui de « grands programmes ». Sous le général de Gaulle et Georges Pompidou, la France a joué en permanence le rôle ingrat de l'éclaireur de pointe dans certains domaines considérés comme stratégiques. Pour montrer le chemin à l'Europe en matière d'aéronautique, de spatial, de nucléaire ou d'informatique, elle a affecté à l'époque à ces domaines plus de la moitié de son budget de recherche. C'est ainsi que naîtront Concorde, Airbus, Ariane, la filière du nucléaire civil et l'usine d'enrichissement du Tricastin, le réacteur d'avion CFM 56, les télécommunications numériques...

Mais le sort de la guerre industrielle se joue aussi ailleurs, dira-t-on. Les automobiles, transistors et appareils photographiques japonais, l'acier coréen, les navires taiwanais et les innombrables produits *made in China* gagnent partout dans le monde des batailles parce que le Japon, la Corée du Sud, Taiwan et maintenant la Chine ont su mettre l'accent sur la recherche dans des industries qui, pour n'être pas réputées de pointe, n'en contribuent pas moins à la force de frappe industrielle des pays développés. Où est la vérité ? Dans l'Europe. Une nouvelle vague de grands programmes pourrait dynamiser l'économie européenne et la propulser au niveau de l'économie américaine, voire même au-delà. Depuis trois décennies, aucun des grands programmes imaginables n'est plus envisageable à l'échelon national. Toute initiative nationale d'importance ne pourra s'épanouir qu'au niveau européen, notre espace de référence, grâce peut-être à des agences légères et responsables auxquelles l'Europe délèguera ses ambitions sur le modèle de l'Agence spatiale européenne par exemple. Lancer de grands projets au niveau communautaire sans décourager la recherche faite sans bruit dans d'innombrables domaines, tel pourrait être l'un des socles de l'Europe, qui se trouverait ainsi dotée d'une vitrine scientifique et technologique élargie dont elle a tellement besoin pour affermir sa construction.

Bref, toute économie a été, est ou sera encore industrielle ; tout grand programme dans un espace élargi a un effet d'entraînement qu'on ne devrait pas négliger. Eternel recommencement des concepts économiques, à condition de leur faire correspondre notre nouvel environnement et le bon périmètre.

Bernard Esambert

***Président de la commission « Benchmarking international »
de l'Institut de l'entreprise***



Transversal 2005, du nouveau dans la continuité

Depuis sa création, *Transversal* a eu pour objectif de mettre en perspective les performances économiques de la France en comparant un ensemble d'indicateurs macroéconomiques avec d'autres grands pays. Cet exercice de comparaison cherche à identifier les atouts et les faiblesses de l'économie française par rapport à celle des Etats-Unis, du Japon, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de la Corée du Sud. A ces six pays s'ajoute un agrégat de la zone euro lorsqu'il est disponible. De nouveaux acteurs mondiaux comme la Chine ou l'Inde jouent désormais un rôle croissant. Il est encore difficile de les introduire dans *Transversal* en raison de l'absence de données économiques sur longue période. Les pays retenus dans l'échantillon sont tous membres de l'OCDE, ce qui facilite les comparaisons internationales car des séries statistiques relativement homogènes existent pour la grande majorité des indicateurs sélectionnés. La comparaison devra cependant être élargie dès que possible.

La première partie de *Transversal 2005* préparée par Rexecode présente ces indicateurs, au nombre de vingt-cinq, qui ont été regroupés dans cinq rubriques. La première est consacrée à la croissance et présente des comparaisons internationales en matière de taux de croissance du PIB en volume et de PIB par habitant. La deuxième porte sur les facteurs de production avec la présentation de séries statistiques sur la démographie, la productivité par tête, le taux d'emploi, le taux de chômage, le taux d'activité, le taux d'investissement en valeur des entreprises et enfin des indicateurs de recherche et développement. Des indicateurs relatifs au poids du secteur des administrations publiques (en termes de dépenses, recettes et solde budgétaire et en termes d'emplois et d'éducation) sont proposés dans la troisième rubrique intitulée « Rôle de l'Etat ». Une quatrième rubrique est consacrée à l'environnement extérieur, avec trois indicateurs de compétitivité et d'attractivité (parts de marché, coûts horaires de la main-d'œuvre et investissements directs à l'étranger) et des données sur la production et le prix du pétrole sur longue période. La dernière rubrique présente quelques variables monétaires et financières (taux d'inflation, taux d'intérêt à court et long terme, capitalisation boursière et taux d'épargne).

Transversal s'est enrichi cette année d'une deuxième partie regroupant des synthèses de travaux menés principalement au sein de la commission « Benchmarking » de l'Institut de l'entreprise. Pour cette édition 2005 de *Transversal*, l'accent est mis sur six sujets faisant appel à des comparaisons internationales : la place de l'impôt sur la fortune dans les systèmes de prélèvements obligatoires ; les implications fiscales de la décentralisation ; les réformes du secteur ferroviaire en Europe ; l'impact des mesures de protection de l'environnement sur les prix de l'électricité ; les pratiques d'évaluation des politiques publiques ; l'articulation entre l'enseignement professionnel initial et l'entreprise. A travers l'analyse des politiques conduites à l'étranger, ces notes mettent en avant les avantages et les coûts d'un certain nombre de réformes structurelles envisagées ou déjà adoptées en France.

Les indicateurs présentés dans l'édition 2005 de *Transversal* soulignent à nouveau le différentiel de croissance entre les Etats-Unis d'une part et la zone euro et la France d'autre part. Si des facteurs conjoncturels peuvent expliquer ce différentiel de croissance, celui-ci est en majeure partie lié à des éléments structurels, consécutifs à la croissance potentielle et qui expliquent pourquoi, en moyenne, les croissances européenne et française ne peuvent pas espérer égaler la croissance américaine.

Avant de passer en revue ces éléments structurels à l'origine des écarts de croissance de chaque côté de l'Atlantique, rappelons les principaux faits marquants qui caractérisent la conjoncture de ces deux dernières années et qui ont également pesé sur les performances économiques des pays suivis dans l'échantillon. Ainsi, le déclenchement de la guerre en Irak et l'épidémie de SRAS sévissant en Asie ont été autant de chocs qui ont touché l'économie mondiale début 2003 et ont provoqué l'arrêt de la reprise mondiale qui s'était esquissée à la fin 2002. Une fois ces incertitudes levées, l'activité a réussi à rebondir de manière spectaculaire en Asie et aux Etats-Unis tandis que l'économie européenne peinait à se redresser. Bénéficiant d'un yuan très sous-évalué, la forte croissance de l'économie chinoise a sorti le Japon du marasme. Le dynamisme des exportations nipponnes a permis un redressement des profits et de l'investissement, les entreprises continuant aussi à se désendetter. La vigueur de l'activité mondiale a permis également un redressement spectaculaire des marges et des profits des entreprises américaines, tandis que la faiblesse des gains de productivité observés en Europe a pesé sur le rétablissement de la situation financière de ses entreprises.

Les ménages et les entreprises américains ont bénéficié d'un *policy-mix* particulièrement accommodant, tandis que les marges de manœuvre tant monétaires que budgétaires étaient très limitées dans la zone euro. Alors que la Fed a baissé ses taux directeurs de 550 points de base en trois ans, l'assouplissement de la politique monétaire en Europe a été nettement plus tardif et d'une moindre

ampleur. De même, le solde des comptes publics américains est passé d'un excédent de 1,6 % du PIB en 2000 à un déficit de 4,3 % en 2004. En Europe, le très léger excédent de 0,2 % en 2000 s'est transformé en un déficit de 2,7 % en 2004. Il est vrai que l'instrument budgétaire dans la zone euro est contraint par le Pacte de stabilité et de croissance qui impose une certaine discipline budgétaire aux Etats membres afin d'éviter le dérapage des dettes publiques. Même si le Pacte n'a pas été respecté par un certain nombre de pays dont le couple franco-allemand, il a limité tout de même la liberté de réaction des gouvernements ; mais il est également possible qu'il ait évité des dérapages plus importants.

Au total, le PIB en volume n'a progressé en 2003 que de 0,6 % en France et de 0,5 % dans la zone euro contre 3 % aux Etats-Unis. Le principal soutien à la croissance française a résidé dans les dépenses effectuées par les administrations publiques, le déficit public ressortant à plus de 4 % du PIB. Le net repli des exportations a contribué négativement à l'activité. Le taux de marge des entreprises non financières a reculé pour la deuxième année consécutive, en conséquence, l'investissement productif est resté faible, pénalisant la croissance.

L'activité française s'est redressée à partir de la mi-2003 pour connaître des rythmes de progression relativement élevés au premier semestre 2004 en ligne avec un redressement de tous les compartiments de la demande finale. En particulier, la consommation privée est restée dynamique, et cela malgré l'absence de hausse de l'emploi et des salaires, les ménages n'hésitant pas à épargner moins et emprunter plus. Pour autant, les chiffres décevants du troisième trimestre 2004 des enquêtes de conjoncture laissent planer de fortes incertitudes quant à une éventuelle accélération du processus de reprise. L'appréciation régulière de l'euro a été également un handicap supplémentaire au cours des dernières années qui est venu refaire parler de lui depuis l'automne dernier, de même que la flambée des cours du pétrole.

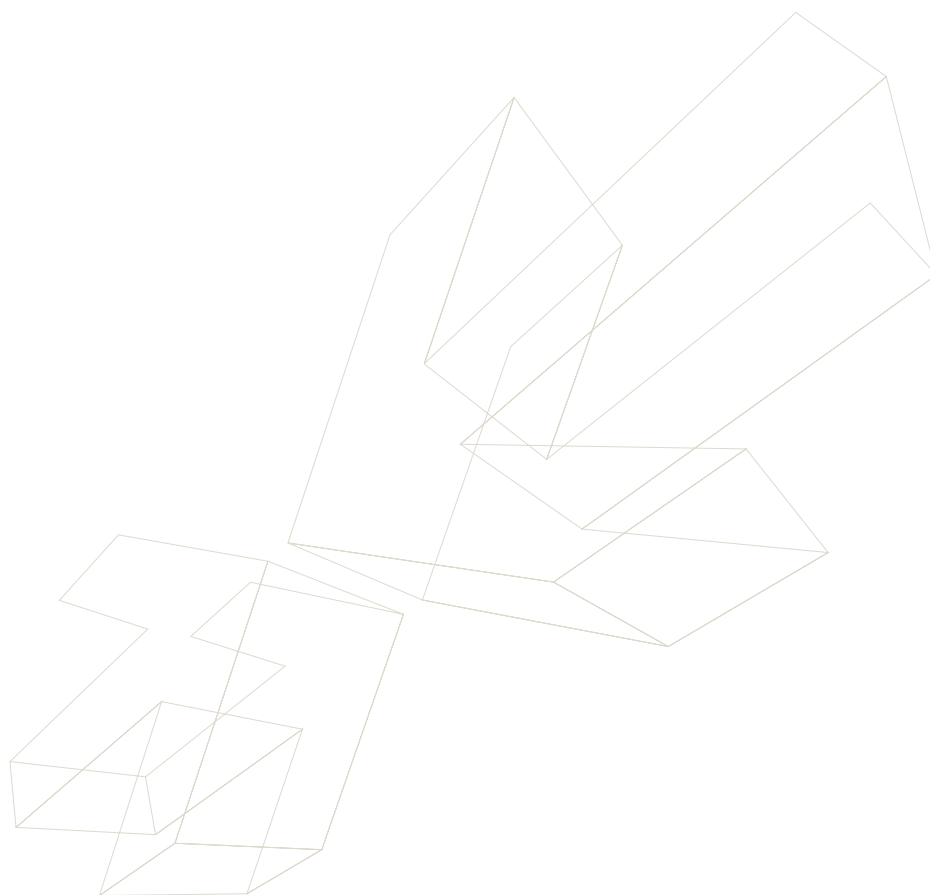
Au-delà de ces facteurs conjoncturels tels qu'un *policy-mix* plus accommodant aux Etats-Unis qu'en France ou la hausse de l'euro, la remarquable performance de l'économie américaine au cours de la période récente s'explique en grande partie par la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication qui a permis une accélération des gains de productivité américaine. Par ailleurs, si le taux d'emploi a progressé de 5 points depuis le début des années 90 tant dans la zone euro qu'en France, il reste largement inférieur au taux d'emploi américain. A cela s'ajoute une démographie moins dynamique et une productivité du travail nettement plus soutenue aux Etats-Unis qu'en France. Tous ces éléments contribuent à expliquer l'écart de croissance entre la France et les Etats-Unis.

Les données disponibles pour 2003 confirment la position atypique de la France en termes d'emploi public qui représente 23 % de l'emploi total alors que les ratios observés aux Etats-Unis et dans la zone euro restent inférieurs à 16 %. En contrepartie de cette situation, la dépense publique en France a un poids exceptionnellement élevé dans le PIB. Autre point noir que nous avons déjà signalé l'année dernière, la part des exportations françaises dans les exportations de la zone euro a continué de se replier en 2003 pour la quatrième année consécutive. Si l'appréciation de l'euro est un élément explicatif, il n'est pas suffisant étant donné que la part des exportations allemandes a progressé au cours de la même période. De même, le fait que la France soit classée au deuxième rang mondial pour les flux entrants d'IDE dans le *World Investment Report 2004* juste derrière la Chine mais devant les Etats-Unis n'est pas nécessairement signe d'une compétitivité accrue. Ces flux entrants, outre le fait qu'ils doivent être comparés aux montants de flux sortants, peuvent correspondre à des mouvements de trésorerie ou à des rachats d'entreprises françaises par des entreprises étrangères. Si l'évolution de la compétitivité de la France est aujourd'hui un sujet de préoccupation, rien n'est irréversible et une politique volontariste lui permettrait de se repositionner dans des spécialisations et dans un courant d'innovation plus porteurs.

Michel Didier

Directeur de Rexecode

I. REVUE DES INDICATEURS



Taux de croissance du PIB

Croissance

Les données économiques récentes confirment l'existence d'une zone européenne continentale dont la France, l'Allemagne et les Pays-Bas constituent l'épicentre. Les performances du Royaume-Uni paraissent davantage corrélées à celles des Etats-Unis, tant pour la profondeur du cycle conjoncturel que pour la performance de moyen terme.

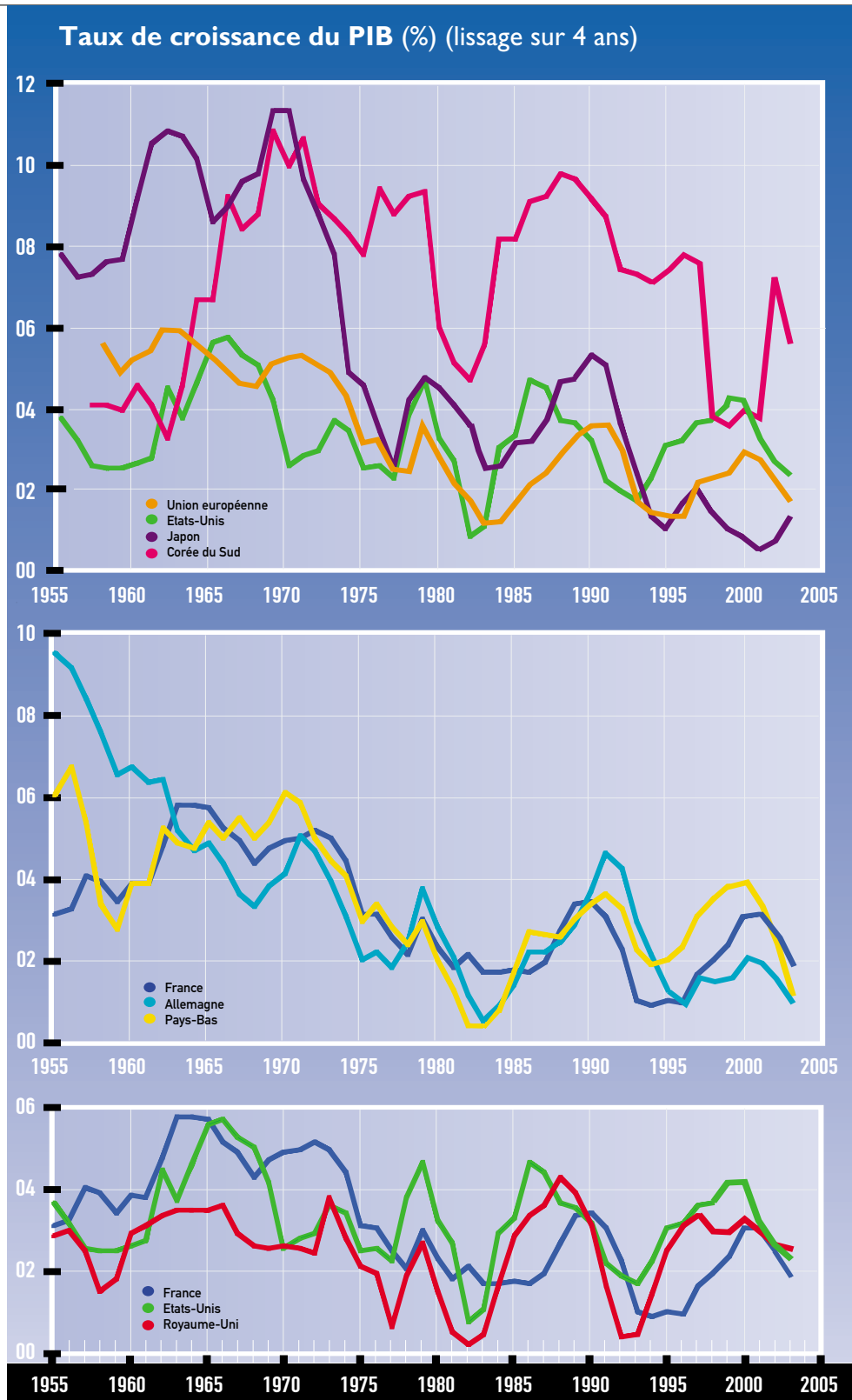
Les données de moyen terme mettent clairement en lumière un effet de ciseaux à la charnière des années 70. Avant cette date, dynamisées par l'ensemble des réformes structurelles effectuées après la Seconde Guerre mondiale qui ont permis le rattrapage des Trente Glorieuses, les performances de la France dépassent globalement celles des Etats-Unis et du Royaume-Uni. Après cette date, les réformes structurelles changent de camp : d'une manière générale, le glissement vers des politiques de libération de l'offre par la réforme de la fiscalité, la refonte des réglementations ou l'amendement des politiques sociales ont dynamisé la croissance, aussi bien aux Etats-Unis qu'au Royaume-Uni. Cela s'est fait sans empêcher l'utilisation de la stimulation budgétaire de l'économie,

aussi bien par les réductions d'impôts que par la dépense publique. Il semble donc y avoir davantage de complémentarité que d'opposition entre les politiques de l'offre et celles de la demande, les premières paraissant rendre les secondes plus efficaces.

Après avoir terminé sa phase de rattrapage avec les pays industrialisés au milieu des années 70, la croissance nipponne a continué à être largement supérieure à celle de la zone euro au cours des années 80. Suite à l'éclatement des bulles boursière et immobilière au début des années 90, le Japon est entré dans une décennie de stagnation économique. Les signaux de reprise sont nets sans être totalement confirmés, le dynamisme de la demande intérieure étant nettement contenu par la réalité du marasme démographique. Quant à la Corée du Sud, elle est désormais bien sortie de la crise de 1997, qui aura quand même duré près de cinq ans, et elle continue son rattrapage, malgré l'effet de tenaille maintes fois annoncé : perte des marchés liés aux bas salaires d'une part, difficulté d'assumer la fuite en avant technologique d'autre part.

DÉFINITIONS

Les taux de croissance représentés dans les graphiques sont lissés sur quatre ans (chaque taux de croissance représenté est la moyenne des taux de croissance des quatre dernières années), ce qui permet de faire apparaître une tendance et de gommer l'effet immédiat de la conjoncture. Afin d'établir des comparaisons internationales, il est nécessaire d'exprimer le PIB du pays dans une monnaie commune. En général, on l'exprime en dollars, le taux de change actuel retenu étant celui qui garantit la parité de pouvoir d'achat entre le pays et les Etats-Unis en 1999. Par parité de pouvoir d'achat, on entend le taux de change assurant l'égalisation des prix d'un même panier de biens dans les deux pays.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Ecarts de taux de croissance du PIB par rapport à l'UE

Croissance

Au cours des trente dernières années, c'est la croissance française qui a été la plus proche de la moyenne de l'Union européenne, avec un écart généralement inférieur à un point. Malheureusement, cet écart, globalement positif jusqu'au milieu des années 70, voire au début des années 80, a ensuite été négatif pendant près de dix ans (1985-1995). La remontée significative observée à la charnière de l'année 2000 reste fragile pour au moins trois raisons. La dépense publique a été le premier contributeur de la croissance de cette période ; pour des motifs évidents, ce rôle sera normalement contenu dans les prochaines années. Le dynamisme de la demande des ménages repose sur le statut de l'épargne qui est lui-même lié à la confiance en l'avenir ; celle-ci suppose que les problèmes structurels de la dépense publique et sociale soient résolus. Enfin, dans le passé récent, la France n'a pas été en mesure de tirer pleinement parti de la demande mondiale qui lui était adressée. La parité de l'euro face au dollar risque d'approfondir le déficit commercial enregistré en 2004 pour la première fois depuis 1991. Tout se passe comme si l'Allemagne avait, durant trente ans, donné le ton de la croissance européenne. La réunification a produit un élan remarquable rapidement retombé. Le principal moteur de la croissance reste le commerce

extérieur. Le passage de relais à la consommation intérieure bute sur des blocages de même nature qu'en France, liés en particulier au fonctionnement du marché du travail.

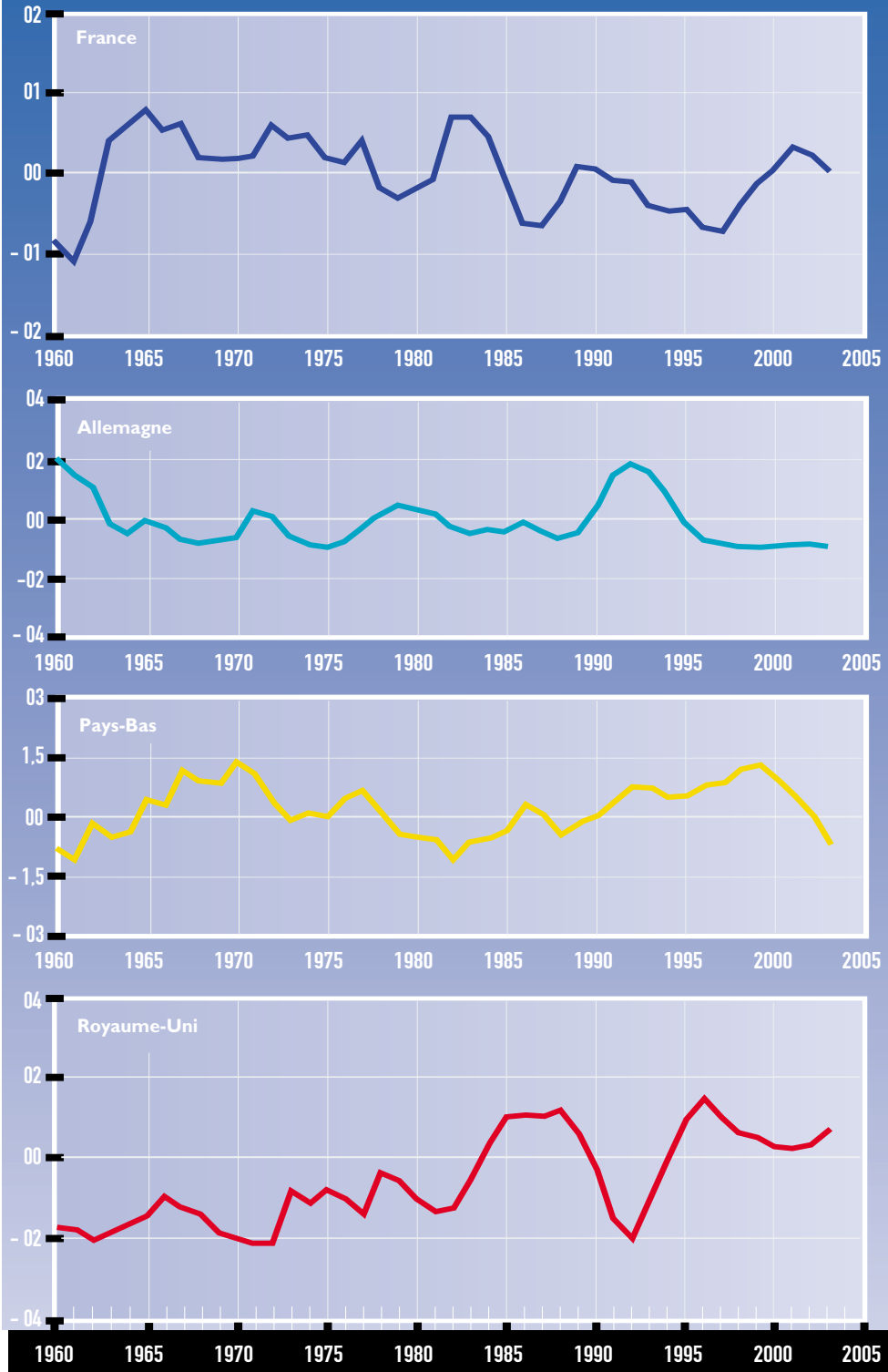
Après une période difficile à la fin des années 70, les accords de Wassenaar en 1982 ont conduit à une modération salariale aux Pays-Bas. La compétitivité des entreprises s'est alors améliorée et la croissance néerlandaise a été largement supérieure à celle de l'Union européenne tout au long des années 90. Depuis 2000, les performances des Pays-Bas se sont toutefois nettement dégradées, l'écart de croissance avec l'Union européenne redevenant même négatif en fin de période. L'économie batave a connu une période de surchauffe, provoquant de nouvelles tensions salariales qui ont pesé sur la compétitivité des entreprises déjà mises à mal par l'appréciation de l'euro et le ralentissement mondial.

Jusqu'au début des années 80, les performances britanniques étaient inférieures à celles de l'Union européenne. A partir de 1982, la croissance du Royaume-Uni est plus dynamique que celle de l'Europe, à l'exception de la période 1990-1992. Depuis la sortie de la livre sterling du SME, les performances outre-Manche sont redevenues globalement supérieures à celles de l'Union européenne.

DÉFINITIONS

Les écarts de taux de croissance présentés sur la planche graphique ci-contre sont déterminés en calculant la différence entre le taux de croissance de chacun des quatre pays européens retenus dans l'échantillon et le taux de croissance de l'Union européenne (à quinze).

Ecarts de taux de croissance du PIB par rapport à l'UE (%)
(lissage sur 4 ans)



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Taux de croissance du PIB par habitant

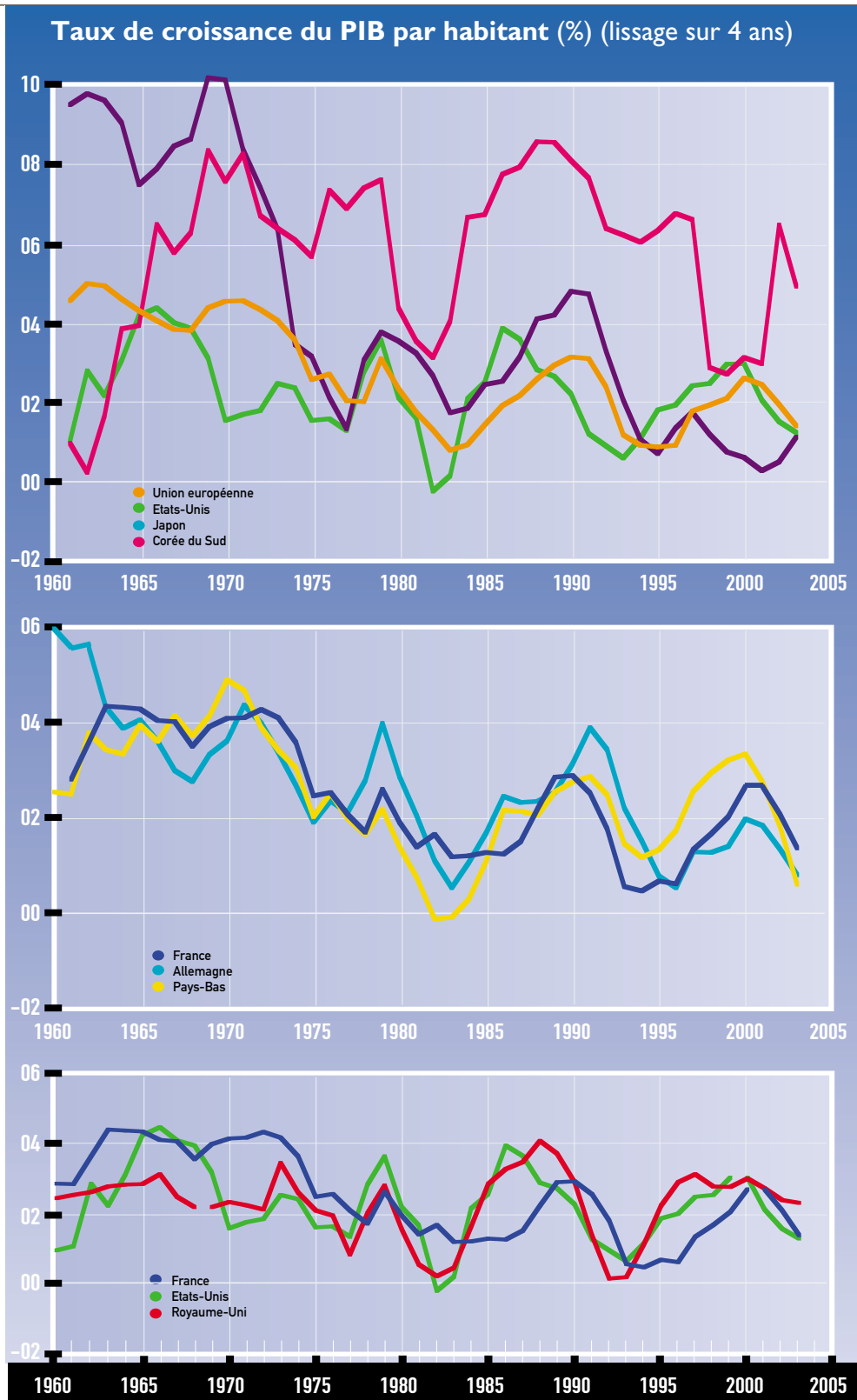
Croissance

En 2003, le PIB moyen par habitant est ressorti aux Etats-Unis à 35 977 dollars 1999 au taux de change assurant la parité des pouvoirs d'achat (PPA). Au Japon, le PIB par tête a représenté 25 769 dollars 1999 (PPA). Le PIB par habitant de la zone euro a été légèrement inférieur à celui du Japon, ressortant à 24 225 dollars 1999 (PPA). Le PIB par habitant de la Corée du Sud représente 16 306 dollars 1999 (PPA) en 2003. Il progresse généralement à des rythmes largement supérieurs à ceux observés dans les pays industrialisés. Le PIB par tête allemand (25 445 dollars 1999) est proche de celui de la France (24 319 dollars 1999). Le PIB par habitant des Pays-Bas est légèrement plus élevé que celui de la France et de l'Allemagne, ressortant à 26 878 dollars 1999, de même que celui du Royaume-Uni, qui s'élevait à 25 821 dollars 1999.

Depuis le milieu des années 90, le PIB par habitant américain a augmenté plus vite que celui de la zone euro. Alors que les PIB par tête des Etats-Unis et du Japon progressaient aux alentours de 2 % en 2003, celui de la zone euro a quasiment stagné, en hausse de seulement 0,2 % par rapport à l'année précédente. Après s'être resserré pendant longtemps, l'écart de niveau de vie de part et d'autre de l'Atlantique évolue à nouveau en sens contraire, en faveur des Etats-Unis.

DÉFINITIONS

La croissance économique est généralement mesurée de manière quantitative par la seule augmentation du PIB. Mais cette mesure reste trop globale et ne permet pas de refléter correctement les disparités de niveaux de richesses entre les pays. Pour avoir une première estimation du niveau de vie d'un pays, on peut diviser le PIB d'un pays par sa population totale. On obtient alors le PIB par habitant qui mesure le revenu moyen par habitant.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

La France dans la zone euro

Croissance

En 1997, le PIB par habitant français s'élevait à 20 910 euros. La France se classait alors en sixième position dans la zone euro en termes de PIB par tête. Elle était devancée par le Luxembourg suivi de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Belgique. Les six pays de la zone euro dont le niveau de vie se situait en dessous de celui de la France étaient la Finlande suivie de l'Irlande, de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal et enfin de la Grèce.

En 2003, le PIB par habitant français ressortait à 25 300 euros, situant désormais la France en huitième position dans la zone euro en termes de niveau de vie. La France est dépassée maintenant par sept pays dont le premier reste le Luxembourg suivi, non plus de l'Allemagne, mais de l'Irlande puis des Pays-Bas, de l'Autriche, de la Finlande, de la Belgique et enfin de l'Allemagne. Par rapport à 1997, l'Allemagne a ainsi cédé cinq places tandis que l'Irlande en a gagné six. Seuls les quatre pays d'Europe du Sud ont désormais un PIB par habitant inférieur à celui de la France : l'Italie suivie de l'Espagne, de la Grèce et enfin du Portugal.

Entre 1997 et 2003, le niveau de vie français a progressé de 21 % tandis que celui

de la zone euro dans son ensemble a augmenté de 24 %. La plus faible progression concerne l'Allemagne dont le PIB par habitant exprimé en euros courants n'a augmenté que de 13 %. La plus forte progression a été réalisée bien évidemment par l'Irlande dont le niveau de vie a bondi de 87 % entre 1997 et 2003. Les hausses enregistrées par la Belgique et l'Autriche sont proches des performances françaises (respectivement 22 % et 23 %). Les pays du Sud connaissent des rythmes de progression plus soutenus avec des hausses de 27 % pour l'Italie, 39 % pour le Portugal, 48 % pour l'Espagne et 52 % pour la Grèce. Les Pays-Bas, la Finlande et le Luxembourg connaissent également des hausses supérieures à celle de la moyenne européenne (respectivement 32 % pour les deux premiers et 38 % pour le troisième).

Au cours de la période 1997-2003, la France est devant la moyenne de la zone euro en termes de PIB par habitant. Mais l'écart entre le niveau de vie français et celui de la moyenne européenne se réduit régulièrement. Alors que le PIB par habitant français était 10,2 % plus élevé que celui de la zone euro en 1997, il n'est plus que 7,3 % plus élevé en 2003.

DÉFINITIONS

Limiter la comparaison des niveaux de vie aux douze pays de la zone euro permet de pouvoir les exprimer dans une même monnaie, l'euro, et ainsi éviter les problèmes de conversion de change et de calcul de parités de pouvoir d'achat. La période d'existence de l'euro remonte à l'année 1997 puisque l'entrée dans la zone euro supposait une stabilité des changes depuis deux ans. Pour résumer la position de la France, un premier indicateur compare le PIB par habitant en euros courants des douze pays membres de la zone euro et un deuxième détermine le ratio entre le PIB moyen par Français et le PIB moyen par Européen.

Le PIB par habitant dans les pays de la zone euro (en milliers d'euros)

	1997	rang	2000	rang	2003	rang
Allemagne	22,81	2	24,70	6	25,81	7
Autriche	22,55	3	25,51	3	27,63	4
Belgique	21,32	5	24,17	7	25,92	6
Espagne	12,27	10	14,96	10	18,14	10
Finlande	20,82	7	25,14	5	27,54	5
France	20,91	6	23,44	8	25,30	8
Grèce	9,14	12	11,16	12	13,90	11
Irlande	18,18	8	26,98	2	34,08	2
Italie	17,86	9	20,27	9	22,66	9
Luxembourg	37,13	1	48,84	1	51,38	1
Pays-Bas	21,34	4	25,31	4	28,13	3
Portugal	9,35	11	11,54	11	12,97	12
Zone euro	18,97		21,51		23,57	

Comparaison des PIB par habitant de la France et de la zone euro

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Rang de la France	6	7	8	8	8	8	8
Position relative de la France*	110,2	110,4	109,3	108,9	108,5	108,3	107,3

* PIB moyen par Français en euros divisé par le PIB moyen par Européen (en %).

Indicateurs démographiques

Facteurs de production

A moyen terme, le potentiel de croissance d'une économie dépend principalement des ressources de main-d'œuvre disponibles et de la productivité du travail, elle-même liée au stock de capital par tête. La dynamique des ressources en main-d'œuvre dépend de l'évolution démographique. Même si ses effets sont de moyen terme, elle conditionne le rythme de la croissance économique par ses effets sur la demande de biens et services – à niveau de vie donné, une population plus nombreuse consomme davantage –, sur l'offre de main-d'œuvre – cela dépend des taux d'activité et des taux d'emploi –, sans oublier les effets structurels – les transformations de la pyramide des âges ont d'importantes conséquences sur la nature de la demande aussi bien publique que privée.

D'après les données publiées par la Banque mondiale, le nombre d'enfants par femme est inférieur au seuil de renouvellement des générations (2,1) dans tous les pays retenus dans notre échantillon à l'exception des Etats-Unis. La situation est particulièrement critique au Japon et en Allemagne, où le nombre moyen d'enfants par femme ressort respectivement à 1,3 et 1,4 en 2002. La France se trouve dans une situation relativement favorable par rapport à ses partenaires européens avec un nombre moyen d'enfants par femme qui atteint 1,9 en 2002.

Si le taux de croissance de la population totale a diminué dans tous les pays depuis 1960, le rythme de progression reste toutefois plus élevé aux Etats-Unis qu'au Japon ou en Europe. La France avec un taux de croissance démographique de 0,5 % en 2002 présente de meilleures performances que l'Allemagne (+ 0,2 %) ou le Royaume-Uni (+ 0,3 %). Selon les projections de la Banque mondiale, la population cesserait de croître dans l'Union européenne à quinze à partir de 2005 et pourrait même commencer à baisser au Japon. En revanche, elle continuerait de progresser aux Etats-Unis à un rythme annuel moyen proche de 1 % l'an. La faiblesse de la croissance démographique en Europe et au Japon s'accompagne d'une hausse du taux de dépendance (rapport entre la population des plus de 65 ans et celle des 15-64 ans). Alors que le ratio des Etats-Unis reste inférieur à 20 %, les coefficients de dépendance sont proches du seuil des 25 % dans tous les pays européens à l'exception des Pays-Bas, voire légèrement supérieurs comme au Japon. Cette dégradation explique bien évidemment un problème accru de financement des retraites dans les pays concernés.

DÉFINITIONS

Le nombre moyen d'enfants par femme (ou indicateur conjoncturel de fécondité) est le ratio entre le nombre de naissances vivantes et le nombre de femmes en âge de procréer (15 à 49 ans).

Le coefficient de dépendance des plus de 65 ans est le rapport entre les effectifs des plus de 65 ans et les effectifs des 15-64 ans.

Nombre moyen d'enfants par femme

	1960	1970	1980	1990	2002
Etats-Unis	3,7	2,5	1,8	2,1	2,1
Japon	2,0	2,1	1,8	1,5	1,3
Corée du Sud	5,7	4,3	2,6	1,8	1,5
Allemagne	2,4	2,0	1,4	1,5	1,4
France	2,7	2,5	1,9	1,8	1,9
Royaume-Uni	2,7	2,4	1,9	1,8	1,7
Pays-Bas	3,1	2,6	1,6	1,6	1,7

Taux de croissance de la population totale

	1960	1970	1980	1990	2002
Etats-Unis	1,7	1,2	1,0	1,1	1,1
Japon	1,1	1,1	0,8	0,3	0,1
Corée du Sud	3,1	2,1	1,6	1,1	0,6
Allemagne	0,7	0,7	0,3	0,9	0,2
France	1,0	0,9	0,5	0,5	0,5
Royaume-Uni	0,5	0,3	0,2	0,4	0,3
Pays-Bas	1,3	1,2	0,8	0,7	0,7

Coefficient de dépendance des plus de 65 ans

	1960	1970	1980	1990	2002
Etats-Unis	12,7	14,0	16,7	18,4	18,8
Japon	9,0	10,3	13,4	17,2	26,7
Corée du Sud	3,6	3,1	2,4	1,9	10,1
Allemagne	17,1	21,7	23,7	21,7	24,8
France	18,8	20,7	21,9	21,3	24,7
Royaume-Uni	15,3	15,9	16,9	18,9	24,5
Pays-Bas	9,0	8,6	10,5	10,9	20,4

Taux d'activité

Aux Etats-Unis et au Japon, les taux d'activité sont supérieurs à 75 % de la population en âge de travailler, tandis que celui de la zone euro vient seulement d'atteindre 70 % en 2003. Au sein de cette zone, la situation est nettement contrastée, avec un taux d'activité allemand proche de celui des Etats-Unis et du Japon et des taux nettement plus faibles en France ou aux Pays-Bas. La portée de cet indicateur doit être tempérée par la prise en compte du travail à temps partiel.

En France, les taux d'activité des 15 à 24 ans et des 55 à 64 ans sont particulièrement bas, de sorte que tout se passe comme si le travail était concentré sur une seule génération, de 25 à 54 ans ! Cette spécificité française relève d'abord d'une augmentation de la durée des études avec l'objectif des deux tiers d'une classe d'âge au baccalauréat, qui a mécaniquement accru la demande de formation universitaire. A priori, cela aurait dû accroître l'employabilité des jeunes. Cependant, la professionnalisation des études a pu être insuffisante. Quoi qu'il en soit, l'employabilité des jeunes reste problématique et la succession multiforme des dispositifs d'insertion n'a pas réussi à résoudre ce problème.

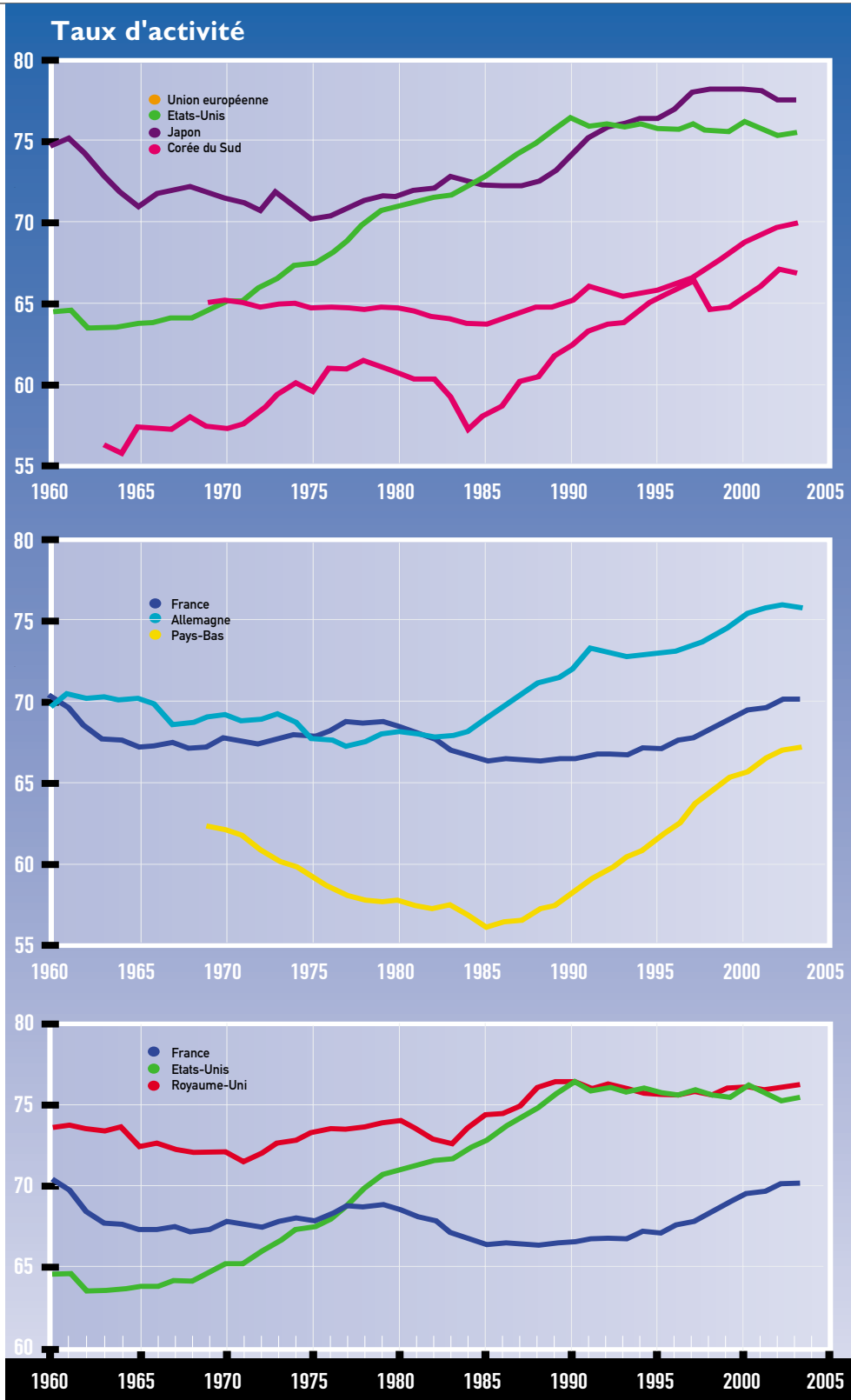
Parallèlement, la politique de l'emploi qui a consisté à favoriser le retrait précoce de la population active, soit par l'avancée à 60 ans de l'âge de la retraite, soit par les mesures de préretraite et de dispense de recherche d'emploi, s'est traduite par des taux d'activité remarquablement faibles.

Indépendamment de la question de savoir si ces politiques ont atteint leur objectif de contenir le chômage, elles sont aujourd'hui doublement remises en cause : d'abord par la perspective d'une pénurie prochaine de main-d'œuvre, liée au resserrement démographique, ensuite du fait des difficultés à assurer l'équilibre des régimes de retraite. Des pays comme les Etats-Unis ou le Japon ont déjà réussi à relever le taux d'activité des plus âgés. Les mesures institutionnelles à mettre en œuvre pour obtenir cette inflexion sont délicates lorsque le contexte demeure celui d'un chômage structurel important, ce qui est le cas dans les pays qui ont paradoxalement les taux d'activité les plus faibles.

Implicitement, ce sont les hypothèses de base d'une tendance de baisse du temps de travail sur une vie qui paraissent remises en cause par les observations récentes.

DÉFINITIONS

Le taux d'activité est le rapport entre la population active et la population en âge de travailler (15 à 64 ans).



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Taux de chômage

Les courbes d'évolution des taux de chômage sont singulièrement parallèles en France et en Allemagne. Elles sont marquées par des effets de cliquet, c'est-à-dire que les mouvements de repli du chômage n'ont jamais la même ampleur que les mouvements de hausse. Ce n'est pas le cas dans les autres pays, particulièrement aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, mais aussi aux Pays-Bas. Si la croissance reste le meilleur moyen de résorber le chômage, ces évolutions divergentes confirment l'existence de facteurs structurels qui freinent la reprise de l'emploi.

Si les taux de chômage allemand et français évoluent de concert, le niveau atteint en France est toujours supérieur à celui de l'Allemagne, malgré les problèmes posés par la réunification. Celle-ci se traduit en effet par une importante réaffectation de main-d'œuvre dans les anciens Länder de l'Est et, logiquement, par le passage au chômage de la population concernée. La situation est donc plus cruciale en France qu'il n'y paraît à première vue.

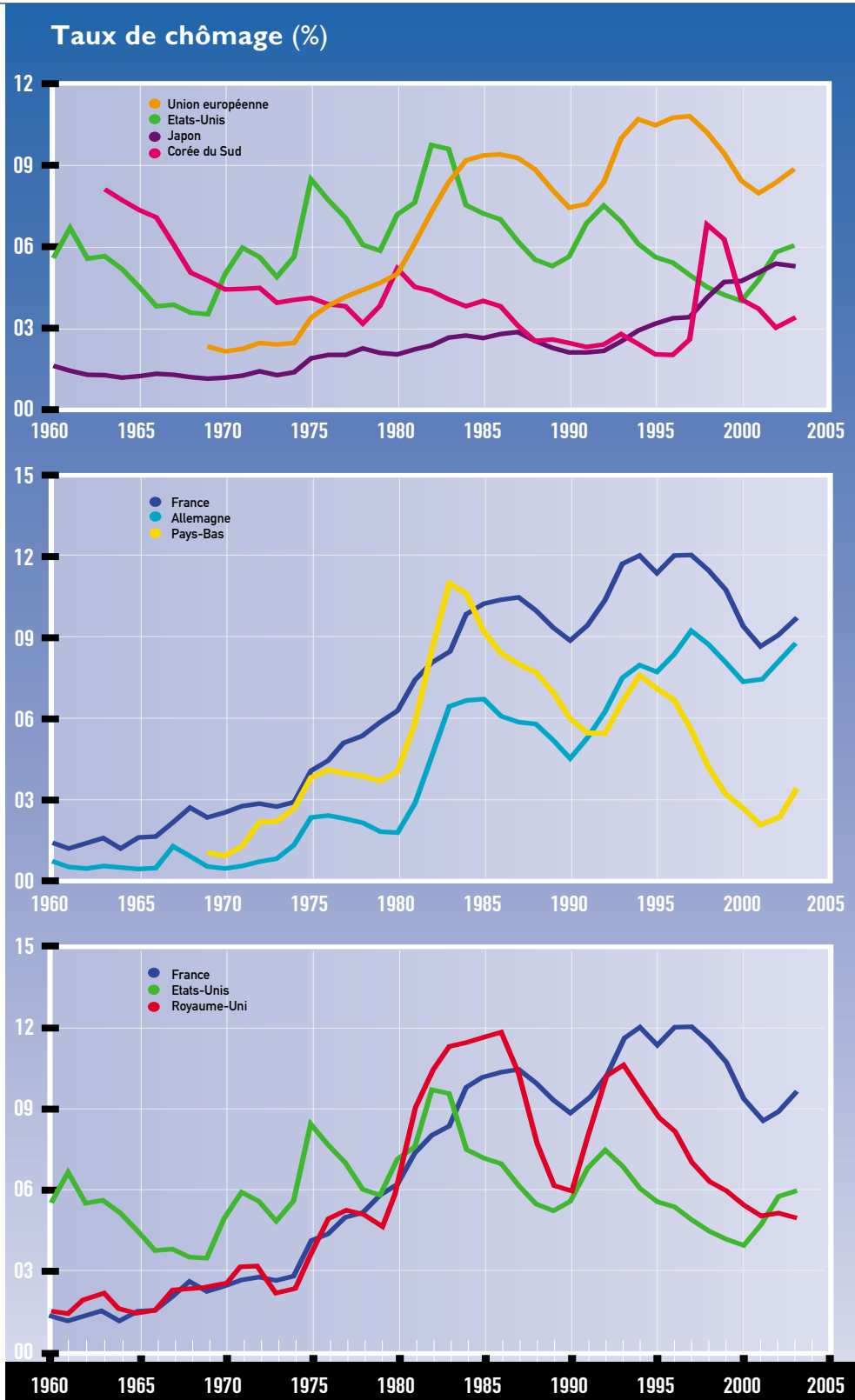
A l'inverse, non seulement les Etats-Unis ont accru leur taux d'activité, mais ils ont réussi à retrouver des taux de chômage conformes à leur tendance de long terme (autour de 6 %). Il faut bien noter que les choses n'allaient pas de soi après le premier choc pétrolier où la plupart des pays, dont les Etats-Unis, ont transformé le choc de croissance en choc sur l'emploi.

Les performances en matière d'emploi des Etats-Unis ont d'abord été expliquées par une plus grande flexibilité du marché du travail et par la création de « jobs » peu qualifiés et peu rémunérés. Sur ce dernier point, les formes particulières d'emploi que la France a développées pour de nombreux jeunes n'offrent pas de différence singulière. Durant les années 90, la faiblesse du taux de chômage outre-Atlantique s'expliquerait par une croissance soutenue tirée par les technologies de l'information et de la communication.

DÉFINITIONS

Le taux de chômage rapporte le nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT) à l'ensemble de la population active disponible (soit les personnes ayant un emploi et celles à la recherche d'un emploi).

Les chômeurs au sens du BIT sont, par définition, des personnes à la recherche d'un emploi, disponibles immédiatement (délai inférieur à quinze jours) et n'ayant pas travaillé plus d'une heure dans la semaine qui précède l'enquête. Même si elle est relativement restrictive, cette définition du chômage permet des comparaisons internationales.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Taux d'emploi

Le taux d'emploi combine à la fois l'effet des taux d'activité et de chômage. Il est donc compréhensible que la France, qui a de faibles taux d'activité et un taux de chômage relativement élevé, ait aussi un des taux d'emploi les plus faibles. Seuls les Pays-Bas ont eu, structurellement, un taux d'emploi plus faible qu'en France.

Or, là encore, les évolutions convergent vers une croissance des taux d'emploi. Celle-ci a été remarquablement régulière aux Etats-Unis, où le taux est passé de 60 % en 1960 à 75 % en 2000. De façon plus surprenante, la moyenne de la Corée du Sud est elle-même à la hausse. Quant au Japon, la baisse du taux d'emploi observée au début des années 60 a été remise en cause dans les quinze dernières années du xx^e siècle.

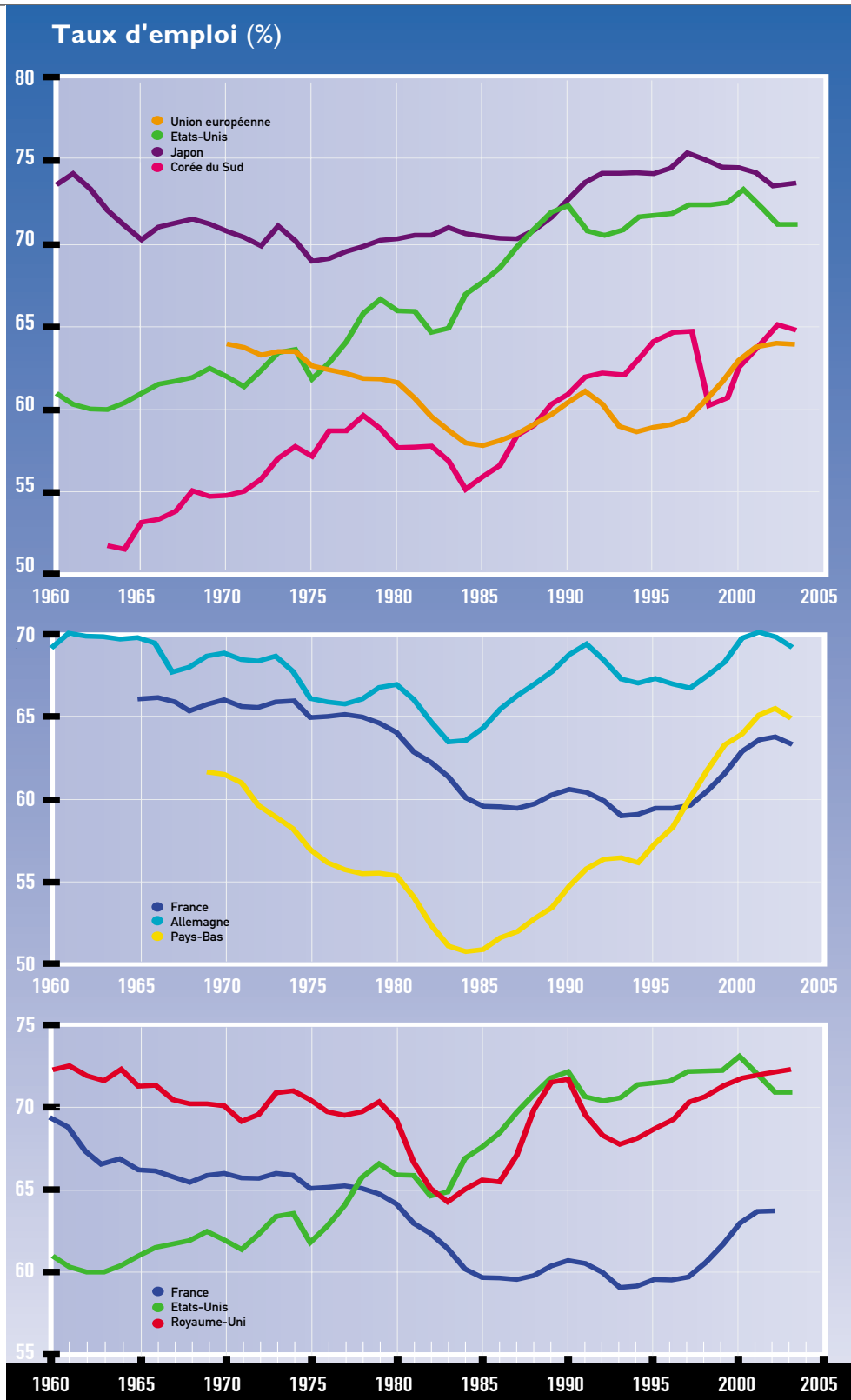
La position de la France n'en est que plus singulière. Non seulement le taux d'emploi est historiquement faible, mais il a encore fortement baissé dans la première moitié des années 80 pour ne commencer à remonter qu'à partir de 1997.

Finalement, le niveau du taux d'emploi en France est inférieur de 7 points au niveau allemand, lui-même inférieur de 3 points au niveau américain ou japonais.

Or la contribution du facteur travail à la croissance extensive dépend des taux d'activité. Ceci explique sans doute pourquoi un glissement s'est opéré dans l'ordre des priorités lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 : les gouvernements des Quinze se sont donné comme premier objectif de redresser les taux d'emploi, la réduction du chômage passant au second plan. Il s'agit de parvenir d'ici à 2010 à des taux d'emploi de plus de 70 % en moyenne, de plus de 60 % pour les femmes et de plus de 50 % pour les plus de 55 ans.

DÉFINITIONS

Le taux d'emploi total est le rapport entre la population active occupée (l'emploi total) et la population en âge de travailler. L'emploi total est la somme de l'emploi privé (tous les emplois du secteur privé non administratif, y compris l'emploi dans les entreprises nationales) et de l'emploi public (emploi dans les administrations publiques). Pour la majorité des pays, la population en âge de travailler est la population âgée de 15 à 64 ans, à l'exception des Etats-Unis où il s'agit de la population de 16 ans et plus.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Productivité du travail

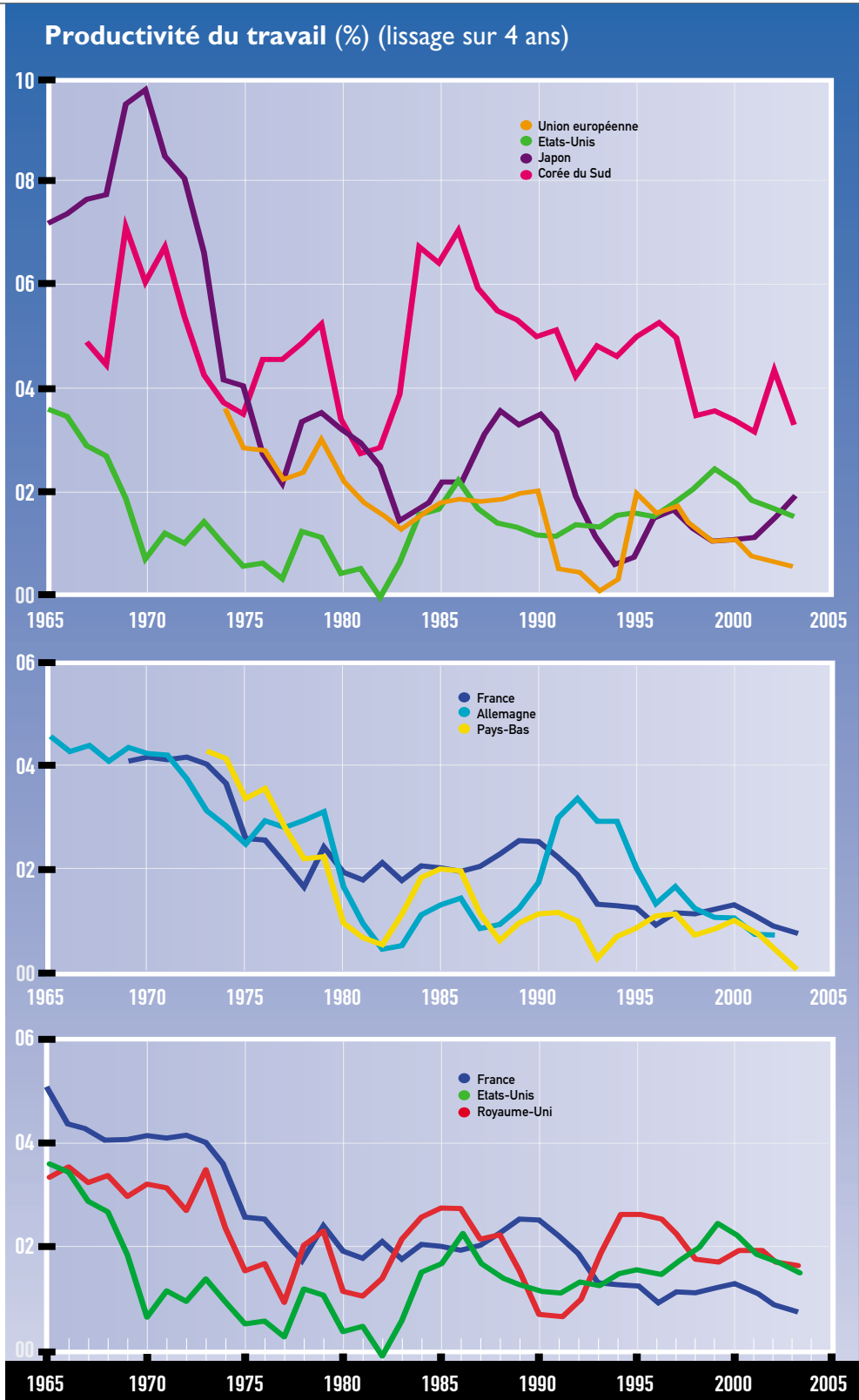
Durant les années 60 et 70, l'Europe a pu compenser de moindres taux d'emploi par une évolution plus favorable de la productivité. C'est pratiquement terminé avec le second choc pétrolier, où l'efficacité du travail croît approximativement au même rythme en Europe et aux Etats-Unis. Ces dernières années, l'écart s'est creusé, mais dans l'autre sens, l'évolution de la productivité apparente du travail étant proche du double de celle de l'Europe. Ce résultat mériterait d'être corrigé de la durée moyenne du travail, supérieure outre-Atlantique.

Le Japon lui-même est rentré dans le rang en passant d'un taux de croissance maximum de 10 % (en 1970) à moins de 2 % ! Comme partout, la marque des deux chocs pétroliers est très sensible mais c'est l'éclatement des bulles spéculatives à la charnière des années 90 qui explique l'essentiel de la morosité actuelle. Logiquement, la Corée du Sud poursuit son chemin de rattrapage avec des taux de croissance de la productivité proches de 5 % l'an.

Au fur et à mesure que les challengers rattrapent le niveau de productivité des Etats-Unis, le prix à payer en termes d'investissement de productivité s'accroît. Il faut investir davantage en termes de recherche-développement, effectuer les changements structurels au rythme même du leader. Or, non seulement l'Europe n'a pas tiré parti, autant que les Etats-Unis, des opportunités ouvertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication mais, en plus, elle a sacrifié le futur au présent en relâchant globalement son effort de recherche (cf. infra).

DÉFINITIONS

La productivité se définit généralement comme le rapport entre un volume de production et les quantités de facteurs de production nécessaires à sa réalisation. Cette productivité peut se mesurer aussi bien au niveau d'une entreprise que d'une branche ou que de l'économie nationale. On rapporte la production soit à l'ensemble des facteurs de production (productivité globale), soit à un seul des facteurs nécessaires (productivité partielle). Sur la planche graphique ci-contre est représentée la productivité du travail. Calculée en divisant le PIB en volume par le nombre d'actifs employés, il s'agit de la productivité par tête, à distinguer de la productivité horaire déterminée à partir du nombre d'heures travaillées.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Taux d'investissement en valeur des entreprises

La croissance est doublement liée au taux d'investissement : pour assurer le plein emploi du travail, sous forme d'investissements de capacité ; pour accroître le niveau de vie, sous forme d'investissements de productivité. La période de rattrapage nécessite partout d'importants efforts d'investissements, de sorte qu'il n'y a pas de différence sensible dans les taux d'investissement des entreprises entre la France et l'Allemagne de 1960 à 1990. En revanche, la décennie des années 90 a été favorable à ce dernier pays, sans doute en partie du fait des efforts de mise à niveau liés à la réunification.

Ce qui est somme toute frappant, c'est la capacité des Etats-Unis à rebondir : une première fois en réponse au premier choc pétrolier, une seconde fois en réponse aux opportunités ouvertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Dans les deux cas, entre 1976 et 1981 puis entre 1991 et 2000, le taux d'investissement des entreprises augmente de 3 points. C'est grâce à ces deux inflexions positives que le taux d'investissement des

Etats-Unis reste à parité avec celui de l'Europe.

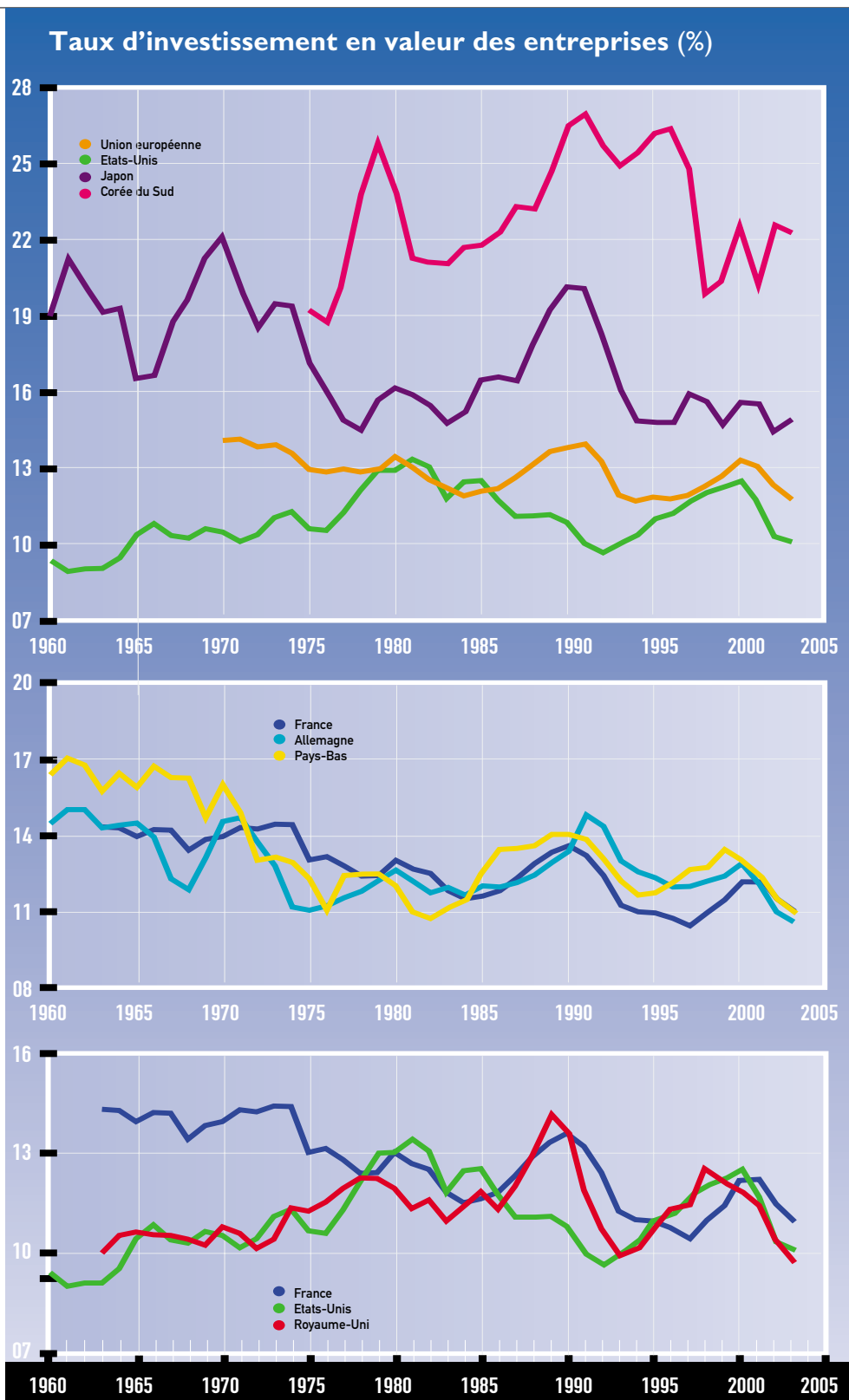
La surprise vient sans doute du Japon qui maintient des taux d'investissement élevés, proches de 15 %, après le surinvestissement de la fin des années 80, et alors même que la crise économique y persiste. On peut toujours s'interroger sur la capacité de ce pays à faire passer la demande de consommation intérieure en premier moteur de la croissance.

Le décrochage progressif de la France n'en paraît que plus singulier. Le premier choc pétrolier n'a jamais été effacé. La reprise de 1987-1990 efface de façon éphémère les effets, en termes d'investissement, du second choc pétrolier. Les années 1990-1997 sont marquées par la politique de convergence liée à la création de l'euro. Concrètement, cela se traduit par des taux d'intérêt excessivement élevés. Leur baisse explique la reprise engagée en 1997 ; cette dernière a été rapidement remise en cause par l'accumulation d'incertitudes qui a accompagné le tournant du siècle.

DÉFINITIONS

Le taux d'investissement en valeur des entreprises est le rapport entre l'investissement productif et le PIB en valeur. On distingue généralement trois formes d'investissement. Le premier est l'investissement de capacité qui correspond à une hausse de la capacité de production via, par exemple, l'installation de nouvelles machines pour répondre à une augmentation de la demande. Le deuxième est l'investissement de remplacement qui représente l'acquisition de machines dans le but de renouveler le capital usé ou obsolète. Le troisième est l'investissement de productivité afin d'améliorer l'efficacité du travail humain.

Le taux d'investissement est un indicateur du dynamisme de l'activité des entreprises privées, et plus généralement de l'évolution future de la croissance économique, l'investissement des entreprises étant à la base de l'accumulation du capital productif.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Indicateurs de recherche et développement

Facteurs de production

L'innovation des entreprises est un facteur essentiel à la croissance économique et détermine les avantages comparatifs d'un pays en matière de compétitivité internationale. Une hausse des investissements en recherche et développement (R&D) a un impact positif sur la compétitivité d'un pays, car elle permet l'apparition de nouveaux produits ou de nouveaux procédés de production. Mais mesurer l'innovation est difficile car celle-ci peut prendre différentes formes. L'analyse des performances technologiques porte généralement sur les « inputs » tels que les dépenses de recherche et développement et les « outputs » tels que le nombre de brevets.

Exprimées en niveau, les dépenses de R&D les plus élevées sont évidemment observées aux Etats-Unis, suivis du Japon et de l'Allemagne (chiffres de 2001). En pourcentage du PIB, c'est le Japon qui affiche le ratio le plus élevé avec des dépenses de R&D représentant 3,1 % du PIB, suivi cette fois par les Etats-Unis

(2,8 %) et la Corée du Sud (3 %). En Europe, les ratios sont plutôt proches des 2 % du PIB. La France (2,2 %) se situe dans une situation intermédiaire entre l'Allemagne (2,5 %) et le Royaume-Uni ou les Pays-Bas (1,9 %).

Par rapport aux chiffres observés vingt ans plus tôt (en 1981), c'est le Japon qui a consenti l'effort de R&D le plus élevé avec 1 point de PIB supplémentaire. Les Etats-Unis ont gagné 0,5 point de PIB et l'Allemagne 0,1. L'objectif de Lisbonne étant d'atteindre 3 % du PIB en 2010, il reste d'importants efforts à faire en Europe !

En ligne avec ses efforts de recherche, le Japon détient le record du nombre de brevets déposés dans plusieurs pays, suivi de l'Allemagne et des Etats-Unis. La France est largement derrière avec un nombre de familles « triadiques » de brevets qui est resté relativement constant entre 1991 et 1998 alors qu'il s'est fortement accru dans d'autres pays, en particulier en Allemagne.

DÉFINITIONS

Les dépenses intérieures brutes de recherche et développement sont les crédits alloués à la recherche et développement par les différentes sources de financement : entreprises privées, autorités publiques, enseignement supérieur et institutions à but non lucratif.

Une famille de brevets est définie par l'ensemble des brevets déposés dans plusieurs pays pour protéger une invention unique. Utiliser les comptages des familles de brevets, et non des brevets de chaque office, a pour but d'améliorer la comparabilité internationale (suppression du biais lié à l'avantage au pays d'accueil, sélection de brevets de valeur plus homogène). Nous présentons ici le nombre de familles « triadiques » de brevets, qui regroupent des brevets déposés auprès de l'Office européen des brevets (OEB), de l'Office japonais des brevets (JPO), et les brevets délivrés par l'US Patent & Trademark Office (USPTO).

Dépenses de recherche-développement (en milliards de dollars courants PPA)

	1985	1995	2000
Etats-Unis	115,3	184,1	265,3
Japon	40,7	84,8	92,8
Royaume-Uni	14,4	21,5	25,6
Allemagne	29,2	43,7	54,9
France	18,4	29,3	33,2
Pays-Bas	4,5	6,5	8,3
Corée du Sud	nd	12,9	15,8

Dépenses de recherche-développement (en % du PIB)

	1981	1991	2001
Etats-Unis*	2,34	2,72	2,82
Japon	2,11	2,75	3,09
Royaume-Uni	2,38	2,07	1,90
Allemagne*	2,43	2,53	2,50
France	1,93	2,37	2,20
Pays-Bas**	1,79	1,97	1,94
Corée du Sud	nd	1,92	2,96

* 2002
** 2000

Nombre de familles « triadiques » de brevets (par année de priorité et par millions d'habitants)

	1991	1995	1998
Etats-Unis	42,2	45,3	52,2
Japon	72,0	74,3	80,9
Royaume-Uni	23,0	26,7	31,7
Allemagne	46,8	58,3	69,9
France	30,7	32,4	34,0
Pays-Bas	39,1	47,6	49,8
Corée du Sud	2,1	7,2	7,7

Source : Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie, édition 2003.

Dépenses publiques en % du PIB

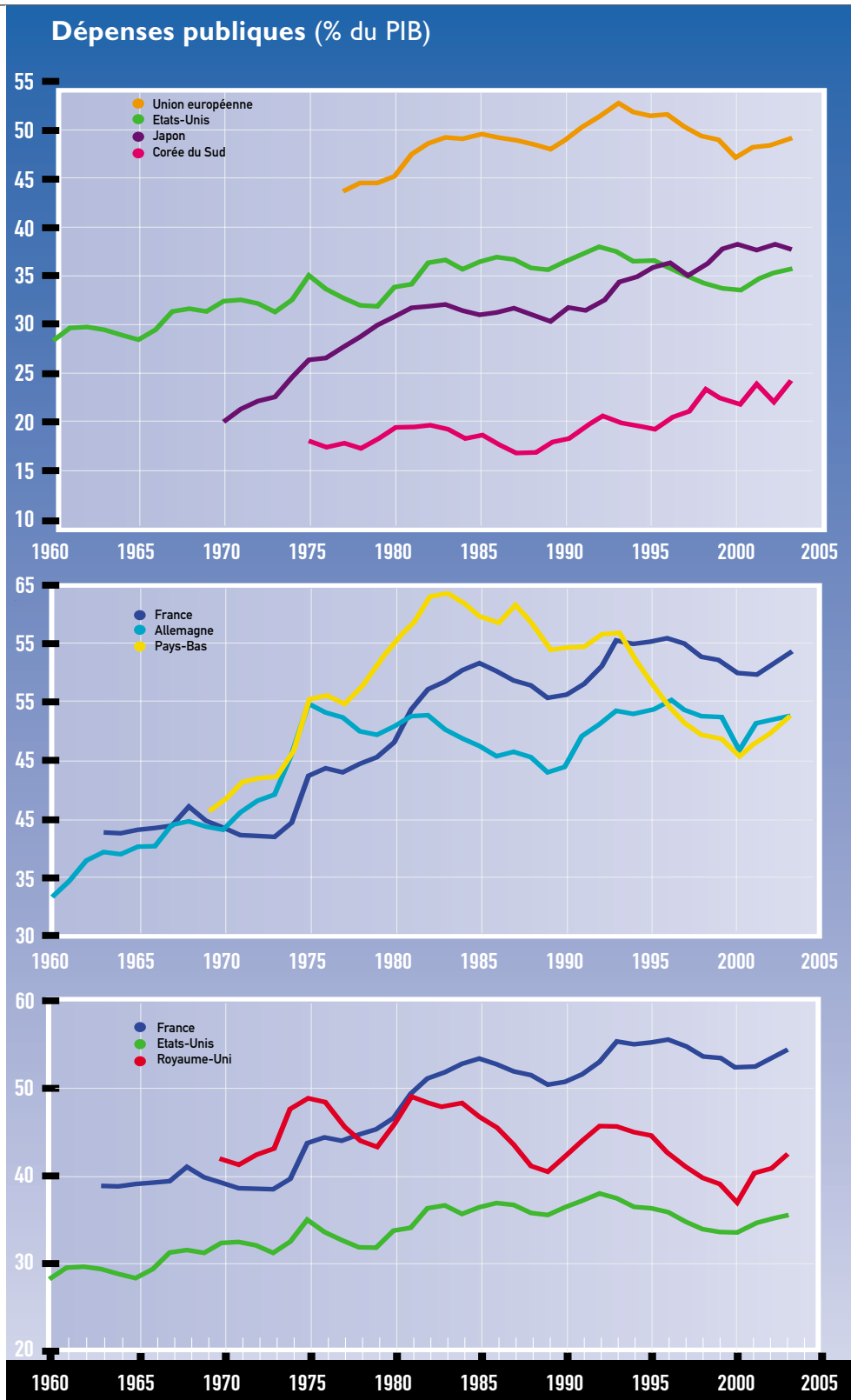
Il est frappant de constater que l'écart entre l'Union européenne et les Etats-Unis en matière de dépenses publiques rapportées au PIB a doublé, passant de 5 à 10 points environ entre 1965 et 2002, et que cette divergence est presque entièrement dessinée dans les années qui ont suivi le choc pétrolier. D'un point de vue structurel, tout se passe donc comme si les Européens n'avaient pas très vite pris la mesure du nouveau régime de croissance. Au final, en dehors du Royaume-Uni, aucun pays n'a réussi à faire revenir ce taux aux niveaux atteints avant les chocs pétroliers !

C'est particulièrement vrai pour la France qui, en 1974, a un niveau de dépenses publiques inférieur à celui de l'Allemagne, des Pays-Bas, voire du Royaume-Uni. Les hausses de taux ont été brutales : 5 points de 1975 à 1976, 8 points entre 1979 et 1985 et encore 5 points de 1988 à 1993. L'effet de ciseau, synonyme de désynchronisation, est particulièrement net entre la France et l'Allemagne de 1975 à 1990. Si donc l'écart entre ces deux pays est réduit à 5 points en fin de période, c'est principalement du fait de la réunification (plus 5 points pour l'Allemagne de 1990 à 1993). Il faut par ailleurs noter l'impact de la politique de convergence pour obliger à maîtriser le poids des dépenses publiques dans le PIB.

Quant au Japon, la progression est tout autant remarquable, avec une augmentation de 18 points du poids des dépenses publiques entre 1970 et 2002. Ce record absolu est lié à une progression régulière, liée à la demande de services collectifs durant la phase 1970-1980 (plus 10 points) ; elle provient ensuite d'une multitude de plans de relance mis en œuvre pour lutter contre la crise depuis 1990 avec un effet mitigé.

DÉFINITIONS

Les dépenses publiques correspondent aux dépenses totales des administrations publiques (dépenses courantes de fonctionnement, transferts sociaux et économiques, charges financières afférentes à la dette publique et dépenses nettes en capital). Sur les graphiques ci-contre, elles sont exprimées en pourcentage de PIB nominal.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Principaux prélèvements obligatoires

Au cours des trente dernières années, l'impôt sur le revenu a progressé dans tous les pays de l'échantillon à l'exception des Pays-Bas. S'il est nettement plus élevé dans les pays anglo-saxons et en Allemagne, son poids dans le PIB a plus que doublé en France.

En termes de poids de l'impôt sur les sociétés dans le PIB, c'est l'Allemagne qui occupe de loin la place la plus favorable en 2002, suivie des Etats-Unis. Si le poids de l'impôt sur les sociétés dans le PIB s'est réduit aux Etats-Unis et en Allemagne, il s'est nettement accru en France, au Royaume-Uni et dans une moindre mesure aux Pays-Bas.

En revanche, le poids des cotisations sociales dans le PIB à la charge tant des salariés que des employeurs s'est accru dans tous les pays au cours des trente dernières années.

La discussion sur les principes de la fiscalité a rarement été aussi animée, aussi bien quant aux principes qu'aux règles pratiques. Quant aux besoins, le principe de leur prise en charge collective a été

universel jusqu'au moment où l'opinion publique s'est interrogée à la fois sur leur distribution géographique et sur leur efficacité. Qu'on songe aux enquêtes d'évaluation sur les écoles et les établissements de santé. Quant aux prélèvements, le principe de la progressivité est resté longtemps intouchable jusqu'au moment où l'on s'est interrogé sur les risques d'une fiscalité confiscatoire – avec des taux marginaux supérieurs ou égaux à 70 %. La Suède a ici donné un exemple significatif avec un système fiscal ramené à deux taux : 0 et 25 %.

Dans de nombreux pays, la légitimité de la dépense publique a été mise en balance avec la légitimité de la dépense privée. Le recours à un plafonnement de la dépense publique – comme au Canada, avec un taux maximum de 40 % – est, dans ce cas, un substitut à des taux d'imposition proportionnels. Les deux systèmes fournissent une contrainte forte et visible à la fois à l'opinion publique et aux décideurs politiques.

DÉFINITIONS

Dans la classification de l'OCDE, le groupe des impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital sur les personnes physiques couvre les impôts prélevés sur le revenu ou sur le bénéfice net (revenu brut déduction faite des abattements autorisés) des personnes physiques et des entreprises. Sont aussi couverts les impôts prélevés sur les gains en capital des personnes physiques et des entreprises et sur les gains provenant de jeux.

Dans le groupe des cotisations de sécurité sociale figurent les versements obligatoires qui donnent droit de bénéficier d'une prestation sociale future (éventuelle). Ces versements sont généralement affectés au financement des prestations sociales et souvent effectués au profit d'institutions ou d'administrations publiques qui fournissent de telles prestations. Les cotisations peuvent être collectées à la fois auprès des employés et des employeurs.

Impôts sur le revenu des personnes physiques (en % du PIB)

	1965	1975	1985	1995	2002
Etats-Unis	7,8	8,9	9,7	10,0	10,0
Japon	3,9	5,0	6,8	6,0	4,7
Corée du Sud	nd	1,2	2,1	3,7	3,1
Allemagne	8,2	10,6	10,7	10,5	9,0
France	3,7	3,8	5,0	5,0	7,6
Royaume-Uni	10,1	14,1	9,8	10,0	10,6
Pays-Bas	9,1	11,2	8,3	7,9	7,2

Impôts sur les sociétés (en % du PIB)

	1965	1975	1985	1995	2002
Etats-Unis	4,0	2,9	1,9	2,9	1,8
Japon	4,0	4,3	5,8	4,2	3,1
Corée du Sud	nd	1,3	1,8	2,4	3,1
Allemagne	2,5	1,6	2,3	1,1	1,0
France	1,8	1,9	1,9	2,1	2,9
Royaume-Uni	1,3	2,2	4,7	2,8	2,9
Pays-Bas	2,6	3,2	3,0	3,1	3,5

Cotisations de sécurité sociale à la charge des salariés (en % du PIB)

	1965	1975	1985	1995	2002
Etats-Unis	1,2	2,2	2,7	3,0	3,1
Japon	1,3	2,2	3,0	3,9	4,2
Corée du Sud	nd	0,0	0,0	0,4	2,7
Allemagne	3,7	5,2	5,9	6,5	6,3
France	2,3	3,1	5,2	5,8	4,1
Royaume-Uni	2,1	2,4	3,2	2,6	2,4
Pays-Bas	5,0	6,8	8,5	11,2	6,5

Cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs (en % du PIB)

	1965	1975	1985	1995	2002
Etats-Unis	7,8	8,9	9,7	10,0	10,0
Japon	3,9	5,0	6,8	6,0	4,7
Corée du Sud	nd	1,2	2,1	3,7	3,1
Allemagne	8,2	10,6	10,7	10,5	9,0
France	3,7	3,8	5,0	5,0	7,6
Royaume-Uni	10,1	14,1	9,8	10,0	10,6
Pays-Bas	9,1	11,2	8,3	7,9	7,2

Source : Statistiques des recettes publiques 1965-2003, OCDE.

Solde des comptes des administrations publiques

Aucun des pays développés retenus dans notre échantillon n'atteint l'équilibre budgétaire en moyenne période. D'ailleurs, pour être significatif en termes de politique conjoncturelle, cet indicateur devrait accorder une place particulière aux investissements publics qui, s'ils grèvent le budget présent, engendrent normalement du revenu et/ou du bien-être futur. Un déficit structurel est alors assimilable à l'attitude de la firme qui emprunte pour investir. La France a, depuis longtemps, sorti une partie des dépenses d'investissement public de son budget (cf. les dépenses d'infrastructures autoroutières). Quant au Royaume-Uni, il a adopté la « règle d'or » de n'emprunter que pour financer l'investissement avec un plafond d'endettement net fixé à 40 % du PIB.

Le deuxième problème posé par le solde négatif des administrations publiques est de savoir s'il correspond à une volonté politique de réguler la conjoncture ou s'il n'est que la conséquence de promesses politiques non financées. A cet égard, la manière dont ont été utilisés les bénéfices de la croissance dans la seconde moitié des années 90 est remarquable. Aux Etats-Unis, le déficit budgétaire de 6 % observé en 1992 a été transformé en excédent de près de 1,6 % en 2000. Cette évolution exceptionnelle a permis de relancer en masse l'économie améri-

caine après le 11 septembre 2001. Le déficit attendu pour 2004 devrait ressortir à 4,5 % du PIB.

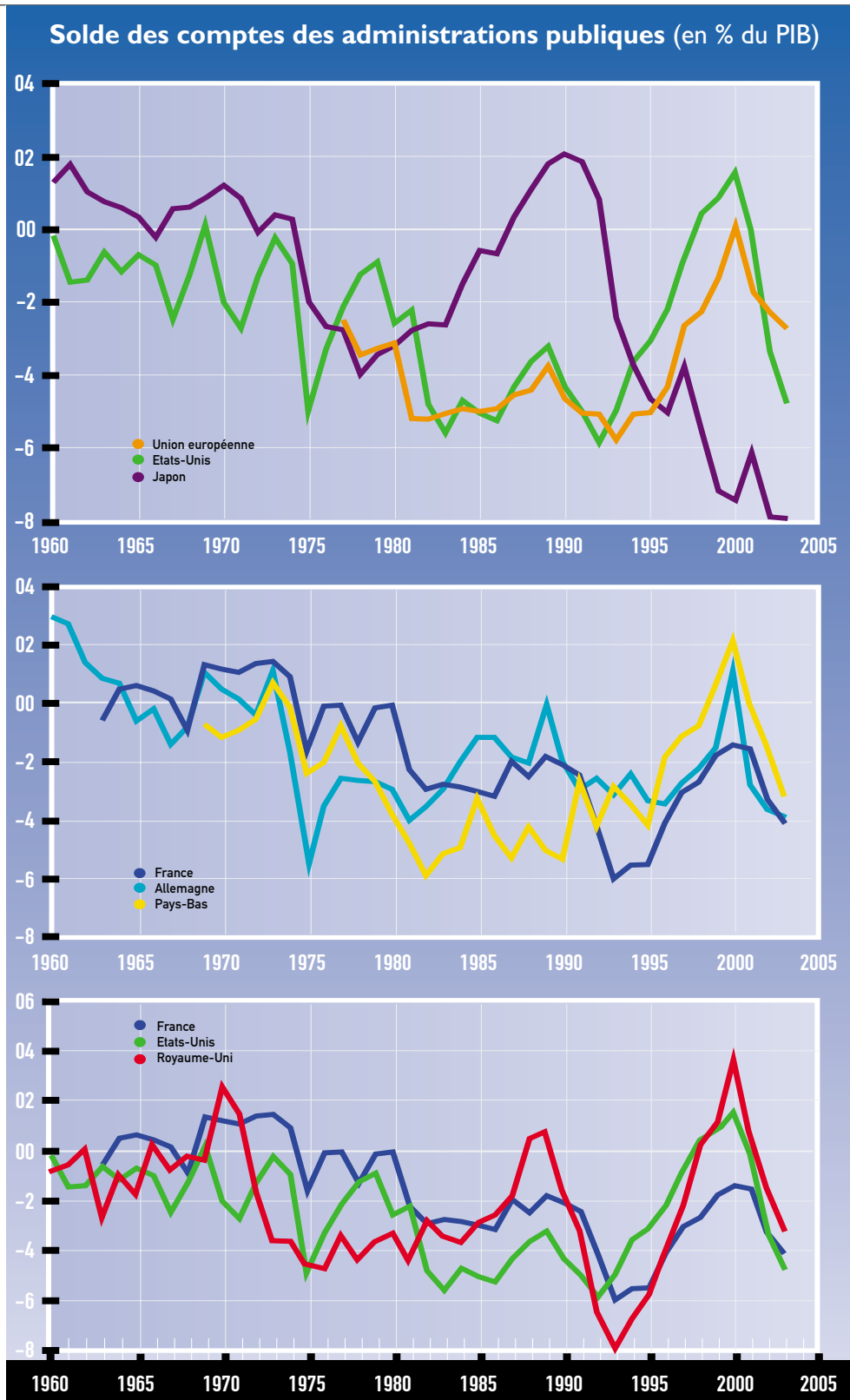
Le mouvement a été globalement parallèle dans l'Union européenne bien qu'un peu moins puissant. Il est vrai que la France s'est singularisée en 2000 en utilisant une partie des ressources de la croissance pour accroître les dépenses publiques et sociales. Finalement, le retournement de conjoncture a laissé peu de marges de manœuvre et le Pacte de stabilité a été écorné par ceux-là mêmes qui l'avaient le plus défendu.

Enfin, le dernier problème concerne la manière dont le déficit est obtenu. On sait que les Etats-Unis utilisent régulièrement la baisse des impôts. Pour la première fois, le déficit français du début du millénaire est partiellement alimenté par des réductions d'impôts.

Finalement, mais on touche ici un grave problème structurel, le Japon montre que la multiplication des plans de sauvetage ne permet pas à une économie surendettée de retrouver le chemin de la croissance autonome. Il est difficile de prévoir quand ce pays pourra resserrer son déficit budgétaire sans fragiliser une reprise toujours incertaine.

DÉFINITIONS

Les graphiques de la page ci-contre présentent l'évolution au cours des quarante dernières années du solde des comptes des administrations publiques, soit les recettes publiques moins les dépenses publiques et moins les charges d'intérêt de la dette en cours. Ces soldes sont exprimés en pourcentage du PIB. Le déficit primaire est le déficit budgétaire avant paiement des intérêts de la dette publique en cours.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Emploi public en % de l'emploi total

Le poids de l'emploi public dans l'emploi total est identique aux Etats-Unis et dans la zone euro, ressortant un peu au-dessus des 15 % en 2003. Mais l'agrégat de la zone euro cache de fortes disparités entre les pays européens. L'emploi public est exceptionnellement élevé en France (supérieur à 20 % de l'emploi total) alors qu'il dépasse à peine les 10 % de l'emploi total en Allemagne et aux Pays-Bas.

Au cours des trente dernières années, il est à noter la stabilité du poids de l'emploi public dans l'emploi total tant aux Etats-Unis (autour de 16 %) qu'au Japon (légèrement supérieur à 8%). Alors que le poids de l'emploi public dans le PIB au Royaume-Uni était largement supérieur à celui de la France au début des années 80, il s'est fortement infléchi au cours des années Thatcher pour revenir légèrement au-dessus de la barre des 18 % ces dernières années.

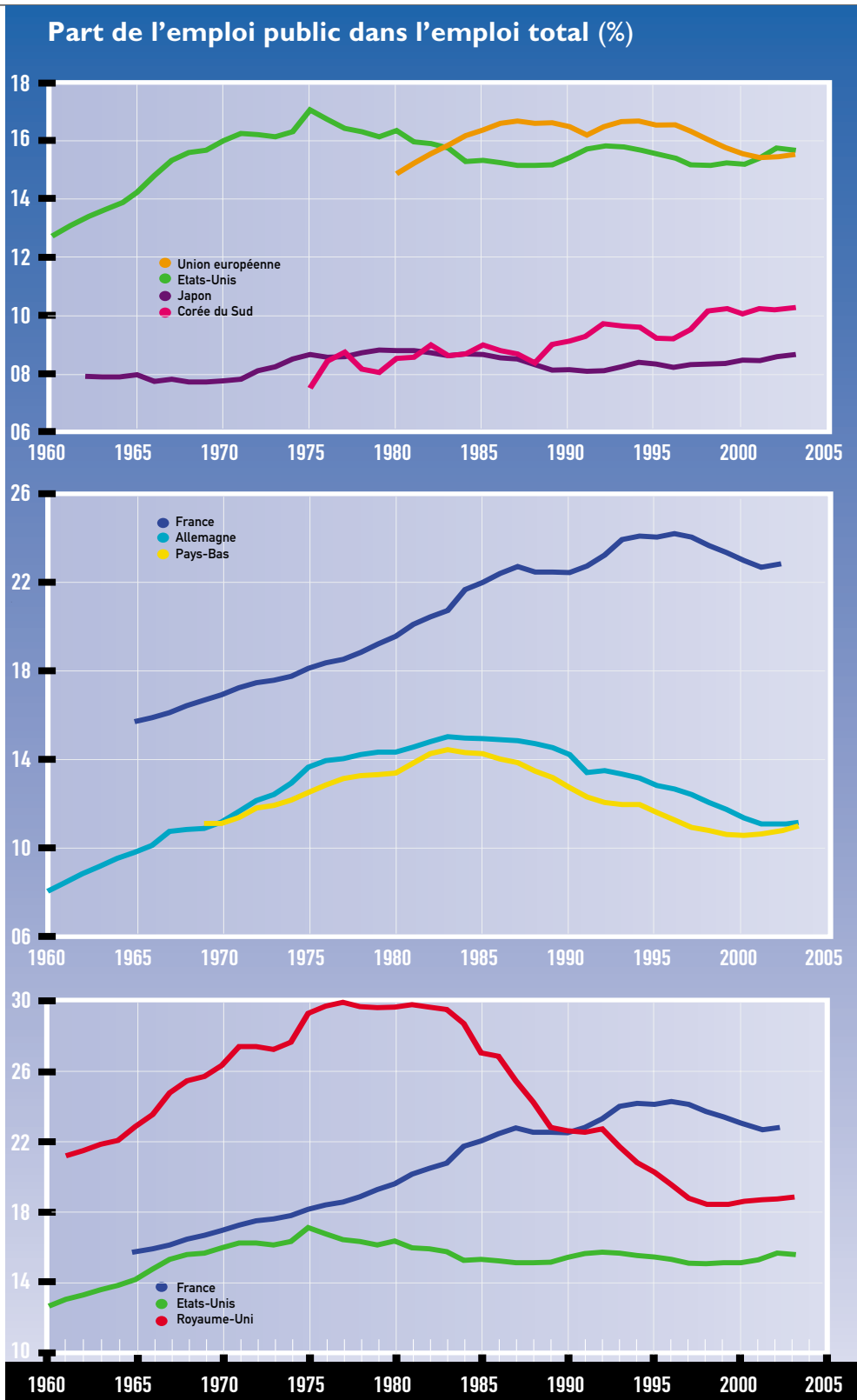
Dans de nombreux pays, la question de la nature particulière de l'emploi public a fait l'objet d'évaluations et de discussions. Tout d'abord, le nombre de personnes concernées par le statut de fonctionnaire est souvent réduit, voire très réduit. Aux Pays-Bas, « il n'existe pas de fonction publique au sens où nous l'entendons en France »¹; en Suède, « la notion de fonctionnaire est très restrictive » ; en Nouvelle-Zélande, le nombre de fonctionnaires est passé de 90 000 à 30 000.

Ensuite, le statut des fonctionnaires se rapproche progressivement du statut du secteur privé. En Suisse, le statut de la fonction publique a été supprimé ; en Italie, il est devenu très proche de celui du secteur privé (loi du 24 février 1997) ; aux Pays-Bas, l'emploi à vie – typique du régime des fonctionnaires – n'empêche pas l'alignement du système de retraite sur celui de droit privé ; en Nouvelle-Zélande, « 42 % des agents de la fonction publique bénéficient d'un contrat à durée déterminée ! » Le Japon lui-même a organisé les échanges de personnel entre l'administration centrale et le secteur privé (1999). Enfin, les recrutements dans les postes de cadres de la fonction publique se rapprochent des formules qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé. En Suède, les principaux directeurs des agences (qui correspondent aux fonctions administratives et non politiques des ministères) ont un contrat de travail qui peut être résilié... Chaque directeur d'agence est responsable du recrutement, de la formation et de la rémunération des effectifs de son agence. Aux Pays-Bas, le recrutement des agents du secteur public se fait par entretien... Si les formules sont diverses, elles signalent une capacité de réforme qui passe les statuts au crible de leur objet social.

DÉFINITIONS

L'emploi public représente l'emploi dans les administrations publiques (hors entreprises publiques). L'emploi total correspond à la population active employée (salariés des secteurs public et privé et travailleurs indépendants).

1. Braun Gérard (2001), *La réforme de l'Etat à l'étranger*, Rapport d'information 348, Sénat.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Indicateurs d'éducation

Selon l'OCDE, l'éducation est « un investissement dans les qualifications humaines qui peut contribuer à promouvoir la croissance économique, à accroître la productivité, à favoriser l'épanouissement personnel et le développement social et à réduire les inégalités sociales ».

En 2001, le poids des dépenses publiques d'éducation dans les dépenses publiques totales varie de 9,7 % en Allemagne à 17,7 % aux Etats-Unis. En France, 11,2 % des dépenses publiques totales ont été consacrées à l'éducation. Au Royaume-Uni, en France et en Allemagne, le rythme de progression des dépenses d'éducation a été similaire à celui des dépenses publiques totales entre 1995 et 2001. En revanche, le poids des dépenses d'éducation dans les dépenses publiques totales s'est légèrement accru aux Pays-Bas (de 9 à 10,7 %) alors qu'il s'est un peu réduit au Japon (de 11 à 10,5 %).

Si les dépenses d'éducation ont augmenté au même rythme que les ressources nationales entre 1995 et 2001 en Allemagne, ce ne fut pas le cas en France,

au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, où les dépenses d'éducation ont crû plus lentement que le PIB. Malgré cela, les dépenses d'éducation représentent 5,7 % du PIB en France en 2001, très proche du ratio américain (5,6 %). Spécificité de la France, elle consacre beaucoup de ressources à l'enseignement secondaire et peu de ressources à l'enseignement supérieur comparativement aux autres pays suivis.

Dans tous les pays de l'échantillon à l'exception de la Corée du Sud, l'accès à un niveau de formation de fin d'études secondaires favorise l'insertion sur le marché du travail. Cette corrélation inverse entre niveau de qualification et taux de chômage se confirme, sauf en Corée du Sud et aux Pays-Bas, avec les résultats associés à la détention d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

DÉFINITIONS

Les dépenses publiques d'éducation comprennent les dépenses publiques directes au titre des établissements d'enseignement et les aides publiques versées aux ménages (par exemple, les bourses et prêts accordés aux élèves/étudiants pour financer leurs droits de scolarité et leurs frais de subsistance) et à d'autres entités privées (par exemple, les subventions aux entreprises ou aux organisations syndicales qui proposent des programmes de formation en alternance).

Les dépenses unitaires à un niveau d'enseignement donné sont obtenues par la division des dépenses totales au titre des établissements d'enseignement de ce niveau par les effectifs correspondants en équivalents temps plein.

Le ratio de chômeurs (exprimé en pourcentage) est égal au nombre de chômeurs de 25 à 64 ans divisé par le nombre de personnes dans la population.

Dépenses publiques totales d'éducation

	en % des dépenses publiques totales		en % du PIB	
	1995	2001	1995	2001
Etats-Unis	nd	17,1	nd	5,6
Japon	11,0	10,5	3,5	3,6
Corée du Sud	nd	17,7	nd	4,9
Allemagne	9,7	9,7	4,6	4,6
France	11,3	11,2	6,0	5,7
Royaume-Uni	11,4	11,4	5,2	4,7
Pays-Bas	9,0	10,7	5,1	5,0

Dépenses annuelles par étudiant au titre des établissements d'enseignement (2001) (en dollars PPA)

	Primaire	Secondaire	Supérieur	Ensemble
Etats-Unis	7 560	8 779	20 098	10 871
Japon	5 771	6 534	nd	7 018
Corée du Sud	3 714	5 159	nd	5 035
Allemagne	4 237	6 620	6 370	6 696
France	4 777	8 107	6 965	7 124
Royaume-Uni	4 415	5 933	8 101	5 972
Pays-Bas	4 862	6 403	8 075	6 733

Evolution du ratio de chômeurs par niveau de formation

	Inférieur au 2 ^e cycle du secondaire		2 ^e cycle du secondaire et post-secondaire		Niveau tertiaire	
	1995	2002	1995	2002	1995	2002
Etats-Unis	6,0	6,5	4,0	4,5	2,4	2,6
Japon*	3,1	4,7	2,6	4,1	2,2	3,2
Corée du Sud	0,7	1,5	1,2	2,0	1,6	2,4
Allemagne	7,6	9,2	6,1	6,9	4,3	3,9
France	9,0	7,7	7,5	5,6	5,7	4,6
Royaume-Uni	8,1	4,9	6,2	3,4	3,4	2,2
Pays-Bas	4,4	2,3	3,7	1,8	3,5	1,9

* 1998 au lieu de 1995

Source : Regards sur l'éducation, Indicateurs de l'OCDE, édition 2004.

Parts de marché à l'exportation

Les parts de marché à l'exportation des pays développés à économie de marché ont vocation à se réduire du fait même de la montée en puissance de nouveaux compétiteurs. C'est particulièrement vrai des Etats-Unis dans les années 60, où le dynamisme de l'Europe puis du Japon a réduit de 16 % (1960) à 11 % (1977) la part de marché américaine. Cette baisse de 5 points a principalement bénéficié au Japon et à l'Allemagne. En même temps, la stabilisation des parts de marché américaines depuis cette date est impressionnante car on n'y voit pas de trace sensible de la montée en puissance du Sud-Est asiatique ou même de la Chine. Il est vrai que la baisse du dollar qui a fait suite aux accords de Plaza (1985) s'est traduite par une remontée significative (plus 3 points) des dites parts de marché. Cette évolution passée interroge singulièrement sur le retournement sensible depuis l'an 2000 (moins 2 points) et sur la capacité des Etats-Unis à entamer un mouvement de reconquête par la baisse du dollar.

Il est tout aussi fondamental de remarquer la baisse des parts de marché japonaises (moins 3 points de 1993 à 2000) car elle manifeste qu'il ne faut jamais prolonger les tendances courantes dans un futur hypothétique. A nouveau la baisse du dollar, mais aussi l'émergence de nouveaux compétiteurs paraissent être ici les facteurs explicatifs.

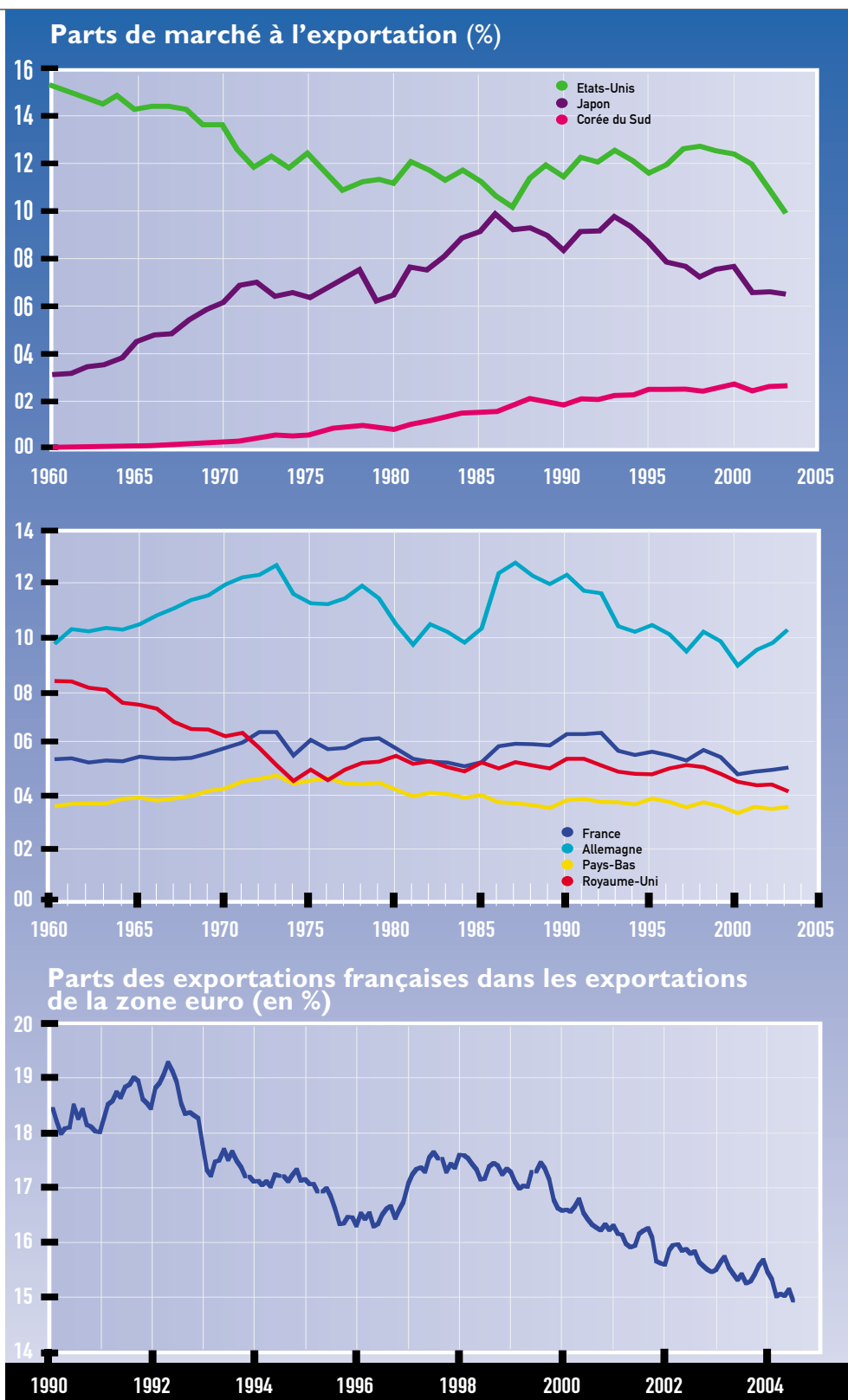
La situation allemande paraît elle-même assez simple à analyser. Les exportations allemandes ont, en effet, été sous la pression de la hausse du mark consécutive à la baisse du dollar (1973-1981); par la suite, on peut considérer qu'une partie du surplus exportable de l'Allemagne a été absorbé par la demande intérieure en provenance des Länder est-allemands. Au total, la part de marché à l'exportation de l'Allemagne est restée stable à 10 %.

On peut faire une constatation similaire pour la France puisque sa part de marché de longue période tourne autour de 5 %. Cependant, celle-ci a été nettement stimulée par la dévaluation de 1969, puis par celle de 1983. Les avantages liés au dollar fort (1981-1986) ont été contrariés par la politique sociale intérieure. Les tensions qui ont entraîné la sortie de la livre, de la lire ou de la peseta du Système monétaire européen (1993) sont le point de départ d'une baisse tendancielle qui n'est pas encore stabilisée.

On le voit, le change a joué un grand rôle dans l'évolution des parts de marché de la France. Les données disponibles sur l'importance relative des exportations françaises dans les exportations européennes sont un signal fort selon lequel les réserves de compétitivité doivent être cherchées ailleurs que dans les ajustements de change devenus impossibles dans la zone euro.

DÉFINITIONS

Les parts de marché à l'exportation d'un pays se calculent en rapportant les exportations totales en valeur aux exportations mondiales totales en valeur. Pour un pays donné, les parts de marché à l'exportation sont un indicateur de sa pénétration du marché mondial.



Source : base de données Teleco-Rexecode.

© REXECODE

Coûts horaires de la main-d'œuvre

Les coûts horaires de main-d'œuvre devraient être un paramètre essentiel de la compétitivité d'une économie. Malheureusement, les données disponibles qui permettent de comparer la situation de la zone euro à celle des Etats-Unis montrent le rôle déterminant du taux de change. C'est ainsi que l'écart de 30 points observé en 1996 a été résorbé dans les premières années du siècle pour se creuser à nouveau rapidement depuis. Actuellement, la zone euro connaît les coûts horaires de main-d'œuvre les plus élevés du monde sans que l'évolution prévisible du dollar permette d'espérer d'amélioration à court terme. Pour la France, qui est globalement plus chère que la moyenne européenne, l'écart se monte à 30 % vis-à-vis des Etats-Unis et 35 % vis-à-vis du Japon. Les effets les plus vraisemblables d'une telle situation concernent l'obligation pour nombre d'entreprises d'installer une partie significative de leurs activités dans la zone dollar pour en éviter les conséquences négatives. Celles qui ne l'avaient pas fait dans les

phases précédentes de baisse du dollar (1986-1996) risquent bien de surréagir à cette situation.

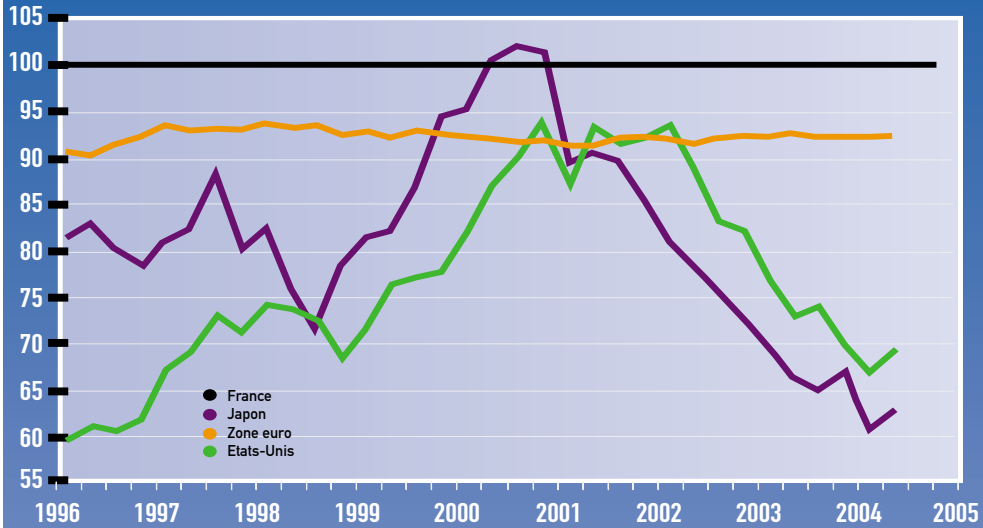
Ce premier danger pour la compétitivité européenne et, avec elle, la croissance économique de la zone euro, se double d'un risque croissant de délocalisation chez les nouveaux adhérents de l'Union européenne. Pour s'en tenir aux données du 4^e trimestre 2003, lorsque le coût horaire de la main-d'œuvre atteint 27,3 euros, celui de la Lituanie ne dépasse guère 3,2 euros. Le coût de la Hongrie (5,4 euros) ou de la République tchèque (5,7 euros) ne convergeront sans doute pas avant longtemps avec ceux de l'Union européenne à quinze et l'une des questions fondamentales qui se posera à plus ou moins brève échéance sera celle de l'évolution de leur parité monétaire... qui devrait s'accroître avec leurs progrès de productivité.

DÉFINITIONS

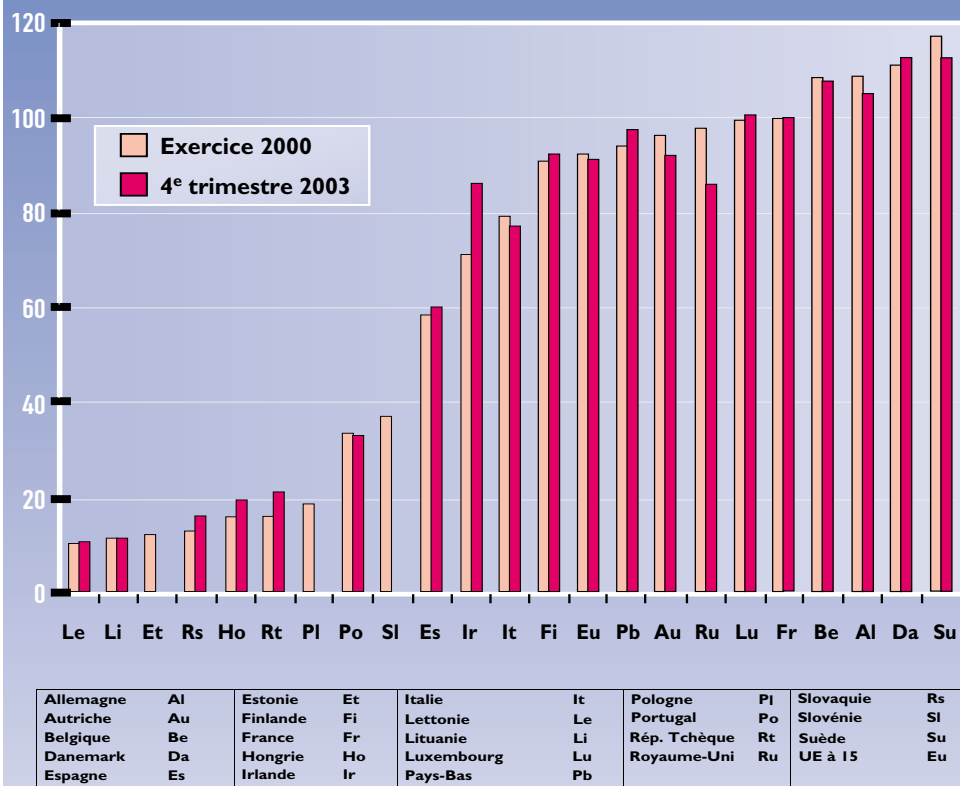
Pour les pays de l'Union européenne, le coût horaire de la main-d'œuvre est obtenu à partir des estimations d'Eurostat, publiées dans son enquête quadriennale et interpolées par Rexecode à l'aide de séries nationales mensuelles ou trimestrielles de gains ou de coûts horaires. L'enquête Eurostat porte sur des unités locales de dix salariés et plus dans l'industrie et les services. Le terme « coût de la main-d'œuvre » fait référence aux dépenses consenties par les employeurs pour rémunérer leurs salariés. Ces coûts se divisent en deux catégories principales, les coûts directs (rémunération directe, primes) et les coûts indirects (charges salariales à la charge de l'employeur). Le nombre d'heures utilisé dans le calcul est le nombre d'heures payées.

Naturellement, la comparaison des coûts de la main-d'œuvre doit tenir compte de l'évolution du taux de change de leurs devises et des écarts de productivité.

Coûts horaires de la main-d'œuvre (France = 100)
Ensemble de l'économie hors services non marchands



Coûts horaires de la main-d'œuvre (France = 100)
Union européenne et futurs entrants
Ensemble des secteurs hors services non marchands



Source : Eurostat, calculs Rexecode.

Investissements directs à l'étranger

D'après les données publiées par le *World Investment Report 2004*, la France se placerait au deuxième rang mondial des pays d'accueil des investissements étrangers en 2003. Avec un montant de flux d'IDE entrants de 47 milliards de dollars, la France se situe juste derrière la Chine (53,5 milliards de dollars) mais devant les Etats-Unis (29,8 milliards de dollars). Ces flux d'IDE entrants représentent 14 % de l'investissement total en France (2003), un poids largement supérieur à celui observé dans les autres pays de l'échantillon, exception faite des Pays-Bas.

Ce chiffre est parfois analysé comme la preuve que les étrangers ne partagent pas certains avis français sur la perte d'attractivité du territoire national. Ce jugement serait peut-être recevable si les flux sortants ne compensaient pas, et au-delà, les flux entrants. Il apparaît alors que, d'une manière générale, le solde net est négatif.

La même observation peut être faite pour le stock d'investissement. Une perspective plus longue permet d'observer que c'est surtout dans la deuxième moitié des années 90 que le stock d'investissement s'internationalise. On aura

reconnu sans peine le grand mouvement de concentration interfrontières qui a accompagné la bulle de l'Internet. Pour mémoire, rappelons l'achat par l'anglais Vodafone de l'allemand Mannesman au premier semestre 2000 ou celui d'Orange par France Telecom.

Finalement, le stocks des investissements directs étrangers en France en 2003 représente 36,7 % du PIB, soit un poids dix fois plus élevé que celui observé en 1980 (3,6 % du PIB). Par rapport aux pays de l'échantillon, seuls les stocks d'IDE entrants et sortants en Allemagne ont connu une telle progression au cours des vingt dernières années.

L'internationalisation de l'investissement est un phénomène réellement remarquable et la participation des entreprises françaises à ce mouvement un signe fort de leur capacité stratégique à accompagner ce mouvement.

DÉFINITIONS

Un investissement direct étranger (IDE) est un investissement qu'une entité résidente d'une économie (investisseur direct) effectue dans le but d'acquérir un intérêt durable dans une entreprise résidente d'une autre économie. Selon le FMI, une relation d'investissement direct est établie dès lors qu'un investisseur détient au moins 10 % du capital social de l'entreprise investie. En-deçà du seuil de 10 %, les opérations sur titres sont classées dans les investissements de portefeuille.

Investissements directs à l'étranger

	1992-97*	1998	2000	2001	2002	2003
Etats-Unis	5,4	10,3	15,8	8,1	3,3	1,5
Japon	0,1	0,3	0,7	0,6	1,0	0,6
Corée du Sud	0,8	4,8	5,4	2,6	1,8	2,1
Allemagne	1,2	5,4	48,9	5,6	9,8	3,0
France	7,3	11,6	16,4	19,0	17,6	13,9
Royaume-Uni	10,4	29,7	48,7	21,9	10,9	5,0
Pays-Bas	14,0	48,9	77,9	62,4	29,5	19,2

* Moyenne annuelle

Flux d'investissement direct sortant (en % de la FBCF)

	1992-97*	1998	2000	2001	2002	2003
Etats-Unis	7,1	7,7	7,2	6,4	6,0	7,5
Japon	1,6	2,3	2,5	3,6	3,4	2,6
Corée du Sud	1,7	4,5	3,1	1,7	1,6	1,9
Allemagne	6,3	19,4	14,0	9,8	2,3	0,6
France	9,7	18,2	67,1	32,7	17,7	17,0
Royaume-Uni	19,3	49,1	95,7	24,5	13,8	19,0
Pays-Bas	27,4	48,5	92,3	57,6	39,8	35,1

* Moyenne annuelle

Stock d'investissement direct entrant (en % du PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Etats-Unis	3,0	4,4	6,9	7,2	12,4	14,1
Japon	0,3	0,3	0,3	0,7	1,1	2,1
Corée du Sud	2,1	2,3	2,1	1,8	7,3	7,8
Allemagne	3,9	5,1	7,1	7,8	25,1	22,6
France	3,8	6,9	7,1	12,3	19,8	24,7
Royaume-Uni	11,8	14,1	20,6	17,6	30,4	37,4
Pays-Bas	10,8	18,8	23,3	28,0	64,9	65,6

Stock d'investissement direct sortant (en % du PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Etats-Unis	7,8	5,7	7,5	9,4	13,2	18,8
Japon	1,8	3,2	6,6	4,5	5,9	7,8
Corée du Sud	0,2	0,5	0,9	2,0	5,2	5,7
Allemagne	4,6	8,4	8,8	10,5	25,8	25,8
France	3,6	7,1	9,1	13,1	33,9	36,7
Royaume-Uni	15,0	22,0	23,2	26,9	62,3	62,7
Pays-Bas	23,7	36,1	36,3	41,6	81,4	75,0

Source : World Investment Report, 2004.

Prix du pétrole

La croissance économique reste liée à la consommation d'énergie, et particulièrement de pétrole. L'accélération de la demande dans les zones en développement rapide d'Asie constitue un facteur structurel supplémentaire de pression à la hausse des prix, dès aujourd'hui et, selon toute vraisemblance, pour les décennies à venir. D'un autre côté, l'Opep¹ ne parvient pas réellement à instaurer un prix du baril de brut suffisant pour assurer les investissements de long terme, y compris en matière de fret et de raffinage.

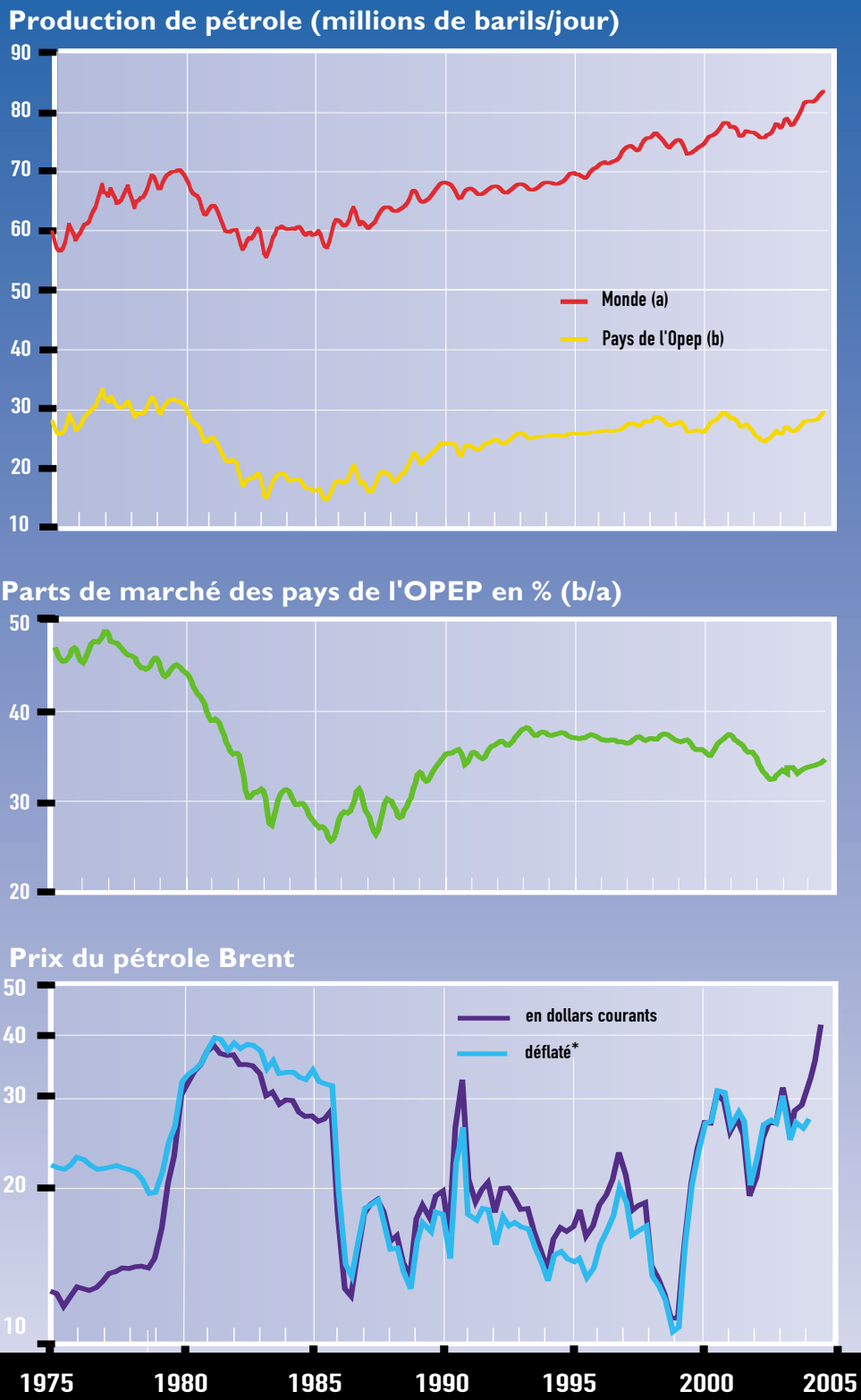
Dans ce contexte, le moindre événement est plus que répercuté sur le prix instantané, accroissant l'incertitude sur le prix à venir. Il en est ainsi des incertitudes géopolitiques et sociales, en Irak certes, mais aussi au Venezuela, au Nigeria et, dans un passé récent, en Norvège.

De plus, la baisse du dollar n'est pas sans répercussion sur le pouvoir d'achat des producteurs de pétrole. Ceux-ci peuvent être tentés par une augmentation des prix en dollars pour maintenir les ressources financières qu'ils retirent des exportations de brut.

Dans ce contexte, le pétrole peut devenir un objet de spéculation, ce qui avive encore les tendances à la volatilité des cours.

Même aux étiages actuels, le cours du brut atteint à peine, en pouvoir d'achat, le niveau qui a suivi le second choc pétrolier, avec un plafond en 1981. De plus, les risques d'inflation sont doublement contenus, par la baisse du dollar d'un côté, par les approvisionnements dans les pays à bas salaire de l'autre. Cela ne veut pas dire que certains secteurs, dont le transport aérien, ne souffrent dès aujourd'hui de cette situation. Le choc ne serait donc pas nécessairement sensible au niveau macroéconomique ; il pourrait néanmoins avoir un impact élevé dans certains secteurs très ciblés si, comme on peut le penser, il devait se poursuivre.

1. Les pays membres de l'Opep sont l'Algérie, l'Indonésie, l'Iran, l'Irak, le Koweït, la Libye, le Nigeria, le Qatar, l'Arabie saoudite, les Emirats arabes unis et le Venezuela.



* par le prix des valeurs unitaires des exportations mondiales

Source : base de données Teleco-Rexecode.

© REXECODE

Taux d'inflation

Suite aux chocs pétroliers de 1973 et 1979, la plupart des pays connaissent une accélération brutale de leur inflation qui culmine au début des années 80 à des taux supérieurs à 10 % par an. Il est à noter que l'Allemagne échappe partiellement à ce phénomène puisque le taux d'inflation annuel moyen entre 1973 et 1983 y est proche de 5 %. Ce résultat est au cœur du cercle vertueux du modèle allemand où la force du mark oblige à maîtriser les coûts salariaux internes, ce qui permet en retour d'améliorer la compétitivité-prix des produits. L'ensemble s'appuie sur l'accord des partenaires sociaux dans le cadre de la cogestion.

La France a suivi une politique similaire durant les années 80 avec le couplage du franc fort et de la désinflation compétitive. Dans la foulée, en 1986, l'indépendance de la Banque de France était acquise et les principes de la politique monétaire centrés sur une régulation institutionnelle de l'offre mis en pratique. Avec la fin du financement monétaire des déficits publics, l'exception française en matière d'inflation – qui n'a de sens que durant la deuxième moitié du XX^e siècle – avait vécu.

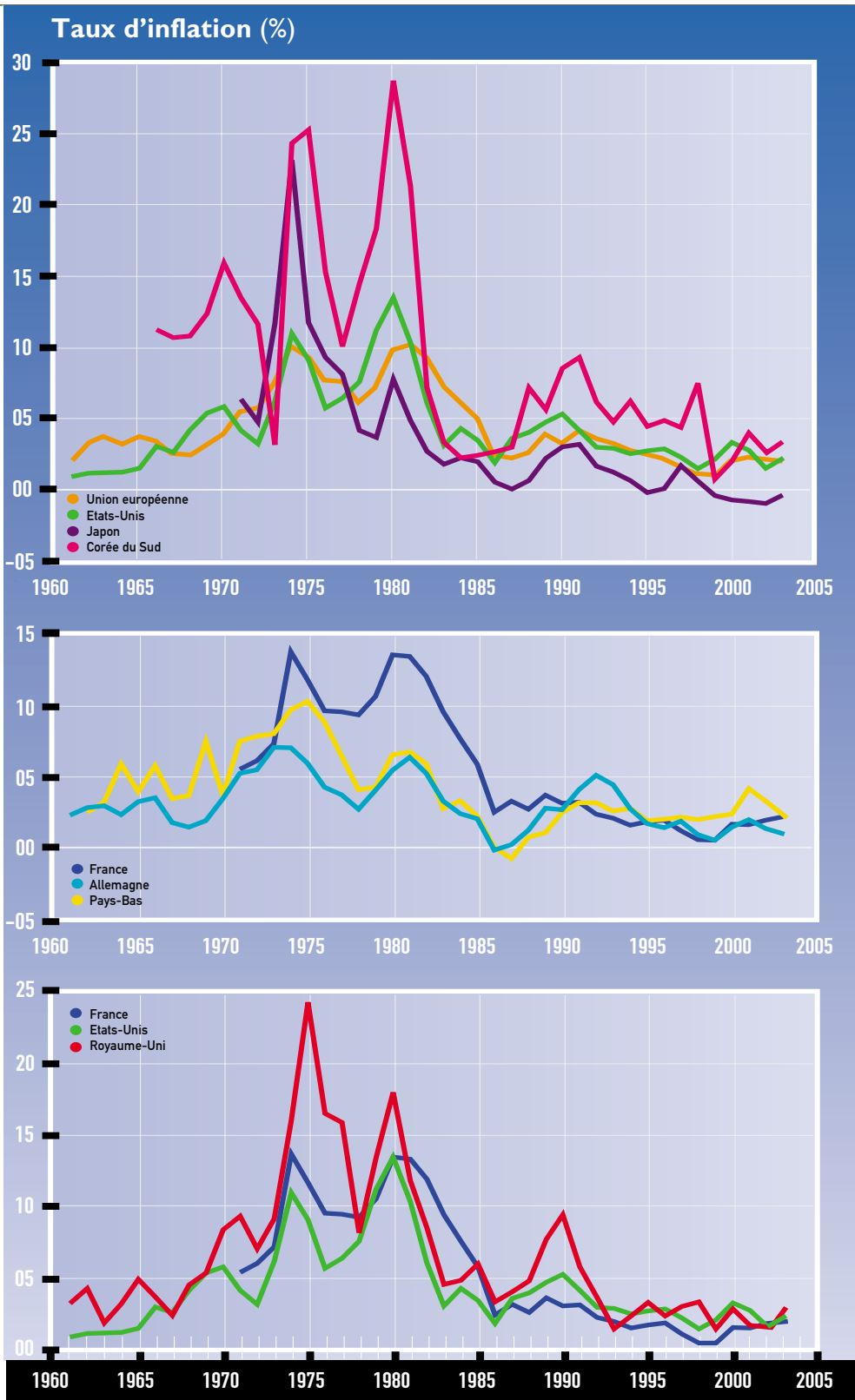
Dans ce contexte, la question essentielle concerne le seuil de hausse de prix que la politique monétaire peut, officiellement ou non, retenir. On sait que la Banque centrale européenne retient officiellement un seuil de 2 % pour l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). On peut se poser la question de la pertinence de ce seuil dans un monde où les prix industriels sont tirés vers le bas à la fois par le progrès des techniques de production d'une part, par la puissance

de la concurrence en provenance des économies émergentes d'Asie d'autre part. Un seuil moyen de 2 %, qui incorpore les services, peut masquer une déflation des prix industriels. Une telle situation ne peut qu'avoir des effets délicats sur les négociations salariales et sur l'embauche.

Il n'est pas indifférent de constater que les Etats-Unis, dont la croissance a été structurellement supérieure à celle de l'Europe, ont toléré une hausse des prix moyenne comparable à celle de l'Europe, mais supérieure à celle de la France ou de l'Allemagne (1987-2002). Il est vrai que, pour des raisons historiques, la sensibilité de ce pays au chômage est plus importante que la réticence à l'inflation. L'Allemagne se trouve dans une configuration inverse.

Cette analyse a des conséquences d'autant plus importantes que l'on s'oriente vraisemblablement vers une hausse structurelle du prix des produits de base. La politique monétaire doit alors naviguer entre le risque d'une spirale coûts-prix et celui inverse, de l'étai où les entreprises devraient réduire leurs coûts autres que celui des matières premières pour n'avoir pas la possibilité de hausser leurs prix.

Enfin, le Japon continue à montrer l'intérêt des analyses keynésiennes en matière de trappe à liquidité puisque les pressions déflationnistes ne sont pas encore vaincues. Il manifeste aussi les limites des politiques de relance par la dépense publique, dont le coefficient multiplicateur n'est vraisemblablement pas supérieur à l'unité.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Taux d'intérêt à court terme

Afin de lutter contre les poussées inflationnistes générées par les deux chocs pétroliers, les politiques monétaires restrictives mises en place dans tous les pays ont conduit à une vive remontée des taux d'intérêt à court terme en 1974 puis en 1981. Cette hausse était plus accentuée en France qu'en Allemagne en raison de tensions inflationnistes plus exacerbées. A la fin des années 80, seul le Royaume-Uni connaît une nouvelle forte hausse de son taux d'intérêt à court terme lors de l'éclatement de la bulle immobilière. Si elle est moins spectaculaire, la remontée des taux d'intérêt au Japon au début des années 90 intervient également lors de l'éclatement d'une bulle immobilière et boursière.

Au cours de la précédente décennie, les taux d'intérêt à court terme se situent sur une tendance baissière de part et d'autre de l'Atlantique en ligne avec

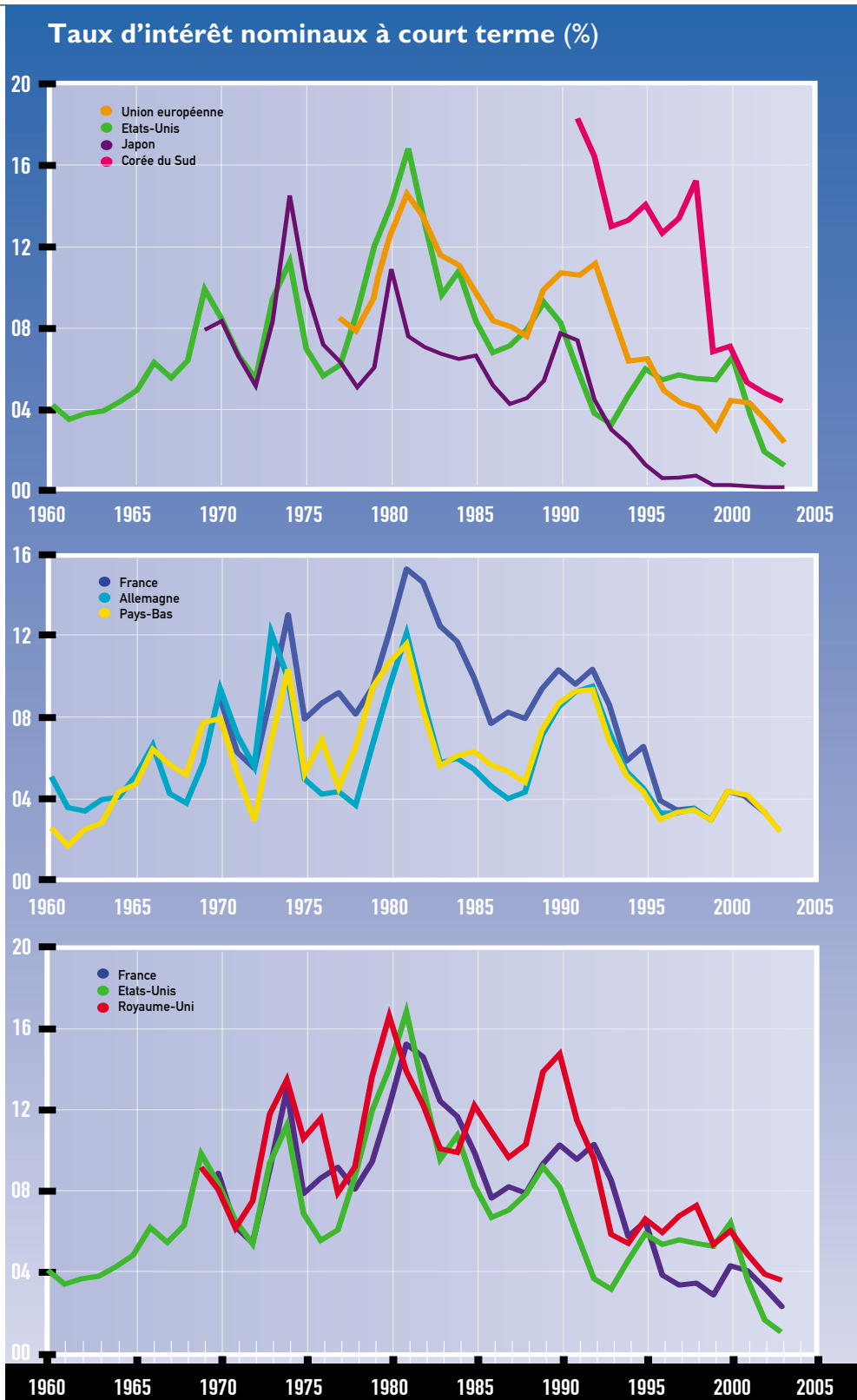
l'absence de pressions inflationnistes. La Federal Reserve adopte toutefois une politique monétaire nettement plus expansionniste que celle mise en place par la Banque centrale européenne à partir de 2000 afin de lutter contre le ralentissement économique. Les Etats-Unis sont aujourd'hui confrontés au dilemme d'une reprise réelle mais encore fragile alors que la politique monétaire prend une orientation plus restrictive. Ce retournement s'explique à la fois par la faiblesse du dollar et par la nécessité de retrouver une marge de manœuvre pour l'avenir.

Le Japon en effet a confirmé qu'une politique monétaire expansionniste, sans doute décidée trop tardivement, finissait par n'avoir plus d'efficacité pour soutenir l'activité économique lorsqu'elle aboutissait à des taux nominaux proches de zéro.

DÉFINITIONS

Pour atteindre son objectif de stabilité des prix, la Banque centrale contrôle l'évolution des taux d'intérêt à court terme à travers des procédures qu'on désigne sous le terme général d'*open market*, et qui consistent à acheter ou à vendre des titres sur le marché monétaire afin de provoquer une baisse ou une hausse du taux d'intérêt à court terme. Dans la zone euro, les taux d'intérêt à court terme subissent l'influence des taux directeurs de la Banque centrale européenne, à savoir le taux de refinancement, le taux de facilité de prêt marginal (taux plafond) et le taux de facilité de dépôt (taux plancher).

Les variations du taux d'intérêt à court terme se répercutent sur l'activité et l'inflation, permettant ainsi à la Banque centrale d'atteindre son objectif final de stabilité des prix. Une remontée des taux d'intérêt accroît le coût des emprunts, ce qui limite l'investissement en logement des ménages et l'investissement des entreprises. Suite au ralentissement de l'investissement, l'activité et l'emploi vont également se replier, ce qui induit une moindre hausse des prix et des salaires qui, à son tour, contribue au processus de désinflation.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Taux d'intérêt à long terme

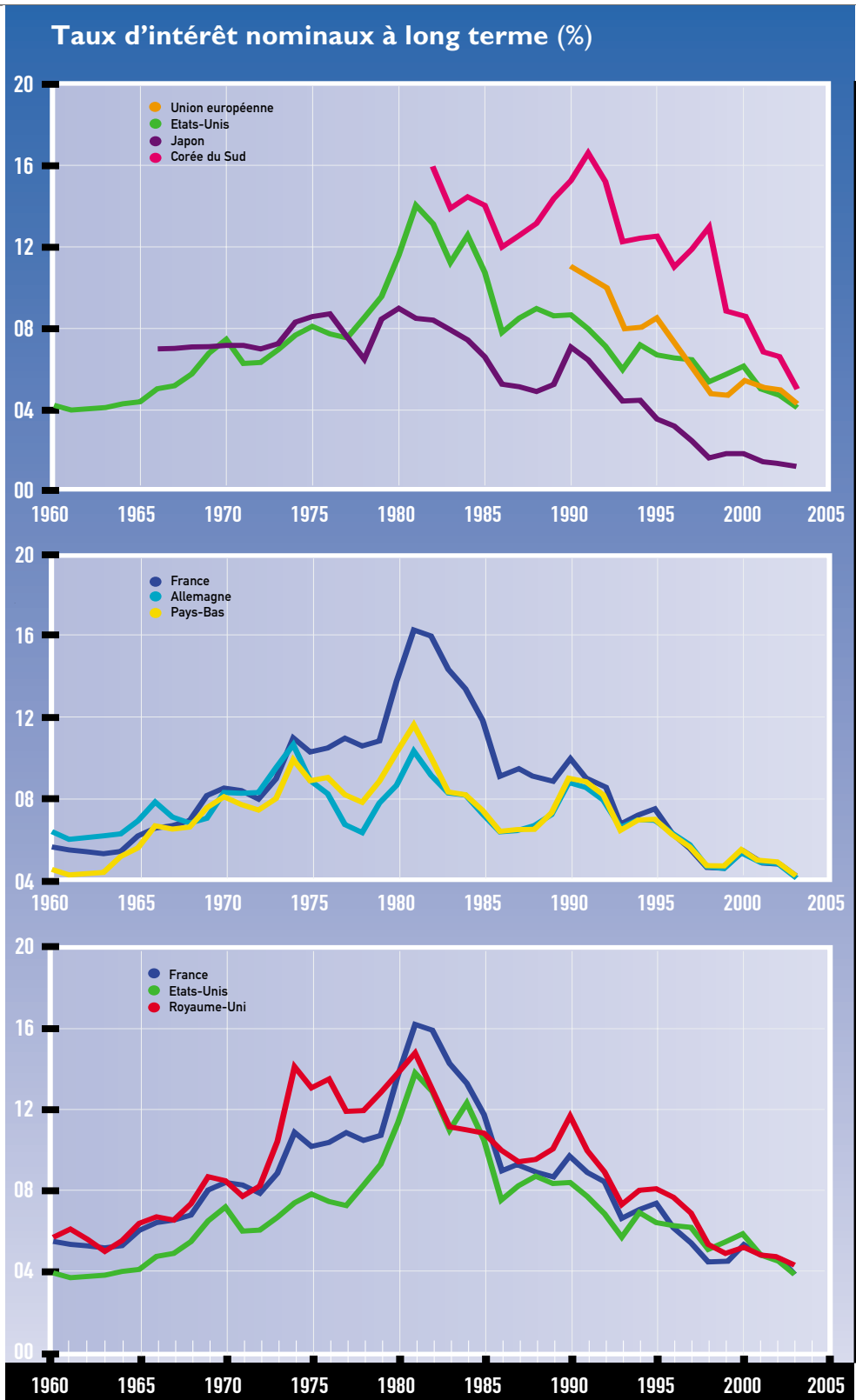
Le recul de l'inflation depuis la fin des années 80 a particulièrement contribué à faire baisser les taux d'intérêt à long terme nominaux. Par ailleurs, l'internationalisation des marchés de capitaux au cours des années 80 a entraîné une convergence des taux. Ainsi, les marchés des obligations sont désormais fortement connectés entre l'ensemble des grandes places financières. En particulier, l'adoption de l'euro a fait quasiment disparaître les écarts de rendement entre les obligations des pays européens.

Les différentiels de taux entre pays peuvent être interprétés comme des différentiels d'anticipations de croissance à moyen terme. Ainsi, les taux longs américains sont nettement plus élevés que ceux du Japon en raison de perspectives de croissance de l'économie américaine bien plus favorables à long terme.

En général, plus le délai de remboursement du prêt consenti est long, plus le taux d'intérêt est élevé. C'est la structure dite normale des taux : il est plus coûteux d'emprunter à dix ans qu'à trois mois. On parle d'inversion de la structure des taux lorsque les taux dits courts passent au-dessus des taux dits longs. Ce phénomène d'inversion de la structure des taux n'est pas rare. Il signifie que les opérateurs anticipent une forte baisse des taux courts à terme. Il peut être alors intéressant de conserver des titres longs, même s'ils sont à faible taux d'intérêt, si l'on anticipe que les taux courts futurs seront encore plus faibles que ce taux, et que donc un réinvestissement d'un placement court se ferait à un taux moindre que celui garanti par le titre long.

DÉFINITIONS

Les taux d'intérêt à long terme dépendent des anticipations des taux d'intérêt à court terme à venir, de la croissance économique et de l'inflation.



Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE

Capitalisation boursière

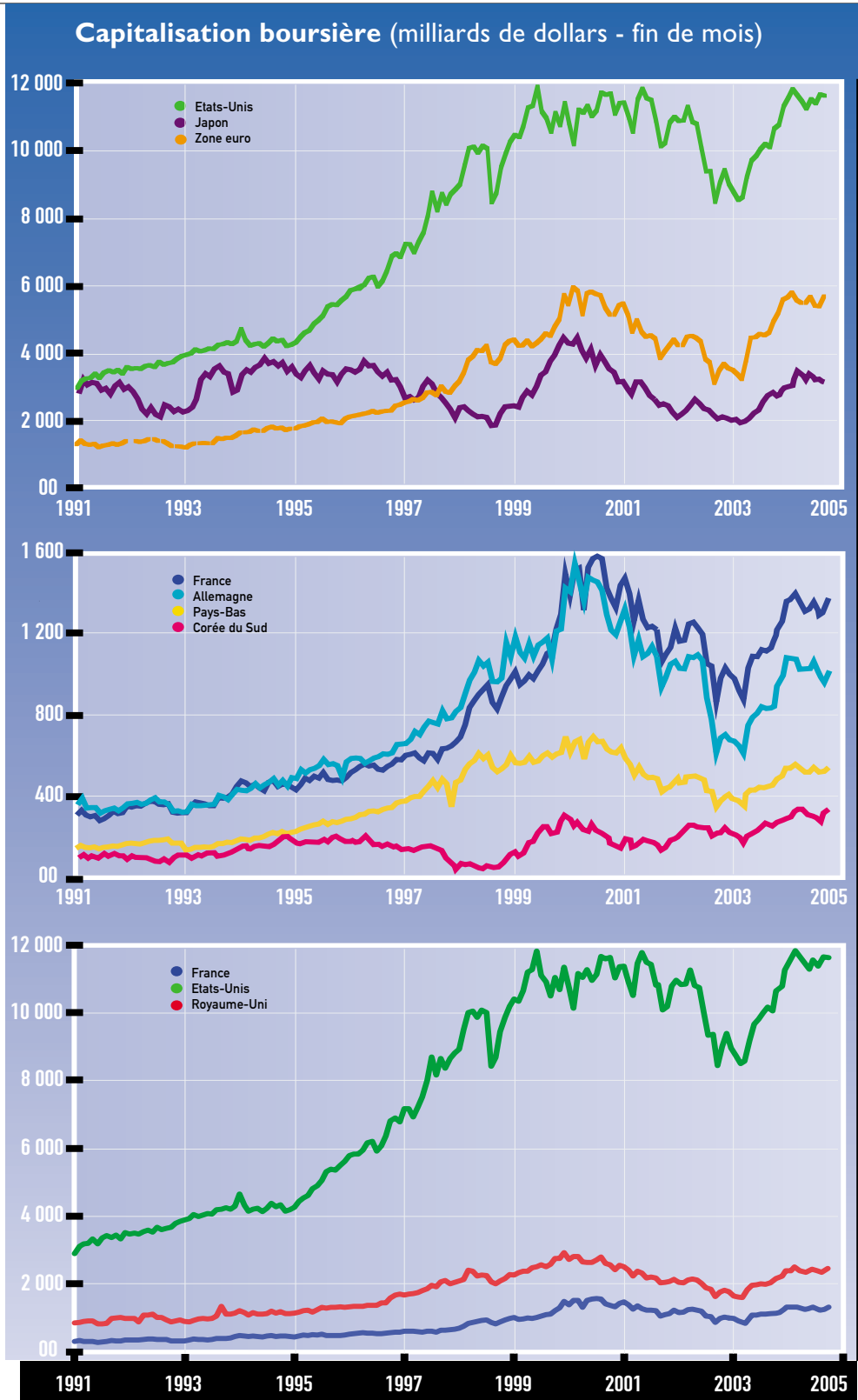
Le marché des actions a connu une forte expansion dans tous les pays de l'OCDE. Cette vigueur résulte davantage d'effets de valorisation que d'une progression des émissions de capital bien que certaines Bourses comme celle de Paris aient bénéficié de la privatisation de grandes entreprises comme AGF, France Telecom, Air France, Aérospatiale, Crédit lyonnais, etc. Au total, la capitalisation boursière a augmenté de 300 % en France entre 1991 et 2000. Malgré cela, le marché américain reste de loin le plus important, représentant plus de 50 % de la capitalisation boursière mondiale.

Entre mars 2000 et mars 2003, la capitalisation boursière a reculé de plus de 40 % en France et de presque 60 % en Allemagne. Entre juin 1999 et septembre 2002, l'éclatement de la bulle technologique a également provoqué un repli de presque 30 % de la capitalisation boursière américaine. Après trois années de baisse liées à cet éclatement, la capitalisation boursière est repartie à la hausse depuis le printemps 2003. Aux Etats-Unis, elle a même renoué avec ses plus hauts antérieurs.

DÉFINITIONS

Pour une entreprise cotée en Bourse, la capitalisation boursière équivaut au nombre de titres en circulation multiplié par leur cours. Sur les graphiques de la page suivante, la capitalisation boursière est déterminée pour l'ensemble des entreprises cotées des places boursières des différents pays suivis.

Le fait que les entreprises ont eu de plus en plus recours au cours des vingt dernières années à un financement direct, par les marchés financiers, au détriment du financement par emprunt bancaire, peut expliquer le fort développement des marchés financiers durant cette période.



Source : Fédération internationale des Bourses de valeur (FIBV).

© REXECODE

Taux d'épargne des ménages

L'évolution du taux d'épargne des ménages est devenue une des préoccupations des politiques publiques du fait de son impact immédiat sur la consommation, et donc sur la croissance économique. Son analyse reste néanmoins difficile et parfois contradictoire.

Il en est ainsi, par exemple, du rôle de l'inflation sur l'épargne. D'un côté, il est nécessaire d'accroître l'épargne pour permettre la constitution d'un patrimoine immobilier ou pour maintenir la valeur d'un patrimoine mal indexé. De l'autre, la hausse prévisible des prix est un puissant stimulant en faveur de la consommation immédiate. Le fait que la baisse des taux d'épargne soit relativement bien corrélée avec la période de désinflation des années 1981-1986 dans plusieurs pays dont les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni – contrairement à l'Allemagne qui n'avait pas connu une inflation aussi forte – montre que les effets patrimoniaux ont pu l'emporter sur l'attrait de la consommation.

A partir du milieu des années 80, ce premier couple inflation-épargne est relayé par un second qui concerne le choix entre l'épargne ex ante ou l'épargne ex post, c'est-à-dire entre l'épargne et l'endettement. C'est vraisemblablement l'ouverture à ce choix, qui suppose des transformations importantes dans les mentalités, qui explique au moins pour partie la différence entre le taux d'épargne dans le monde

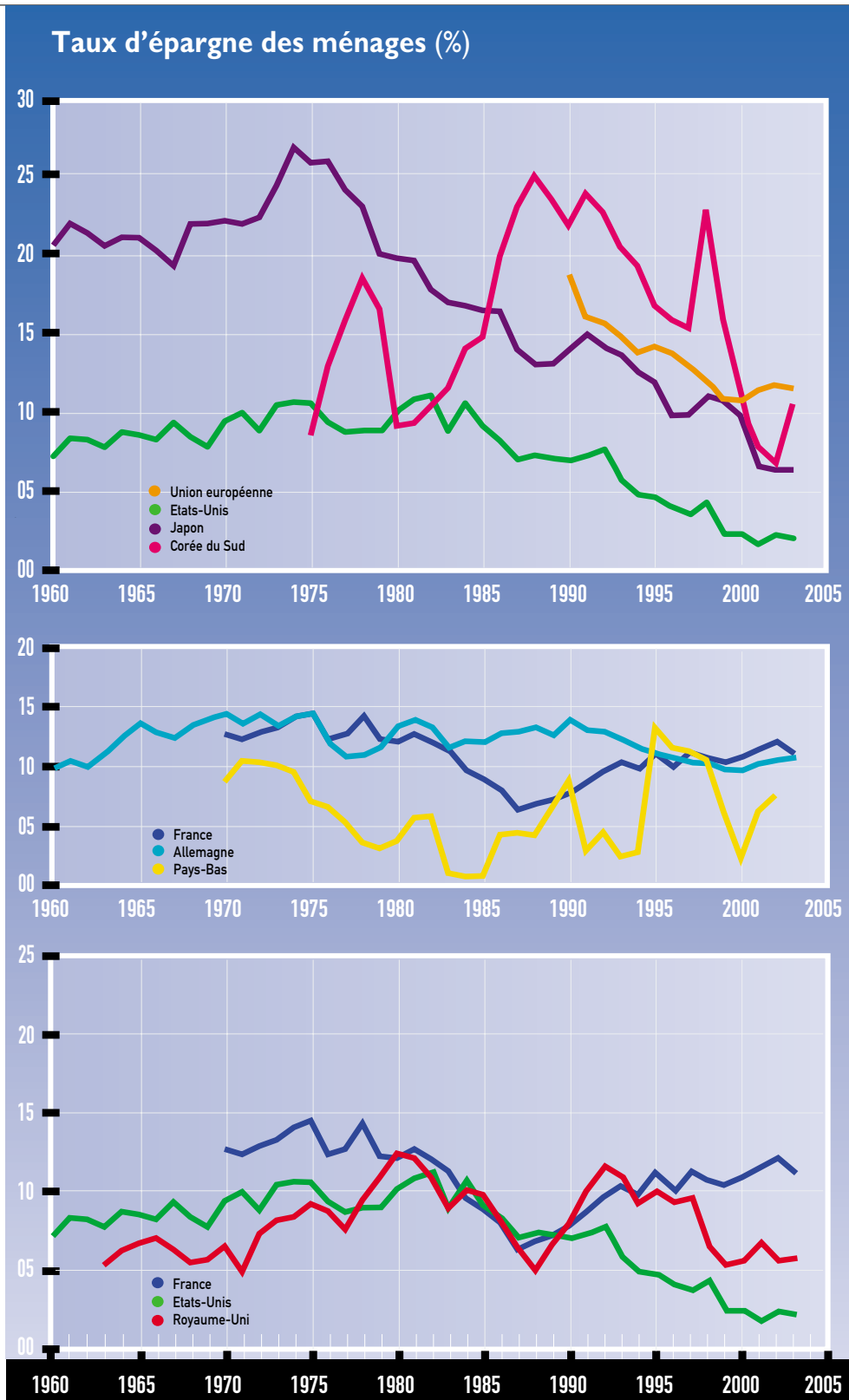
anglo-saxon par rapport à l'Europe continentale. Il est clair que ce mouvement a été accentué par la montée des cours boursiers qui permettaient de couvrir le coût des intérêts, et au-delà, par les plus-values. La stabilisation des taux d'épargne aux Etats-Unis et en Angleterre est bien synchronisée avec la crise boursière.

Enfin, le taux d'épargne intègre avec une anticipation plus ou moins fiable les politiques publiques. Il est remarquable que la baisse du taux d'épargne en France dans la première moitié des années 80 est venue en compensation de la rigueur salariale comme un effet du revenu permanent. En revanche, l'incertitude sur l'évolution à venir des retraites justifie une épargne actuelle peu favorable à la demande. Contrairement aux approches en termes de cycle de vie, on pourrait alors assister à une montée progressive des taux d'épargne liée au vieillissement de la population. Il y aurait alors à se préoccuper des conséquences d'une telle pratique sociale sur la croissance économique.

On peut noter avec intérêt que la Corée du Sud suit le modèle du Japon avec à peine quinze ans de décalage. L'épargne des ménages, moteur de la croissance dans une phase de rattrapage, tend à décroître et à rejoindre les standards occidentaux au fur et à mesure que la consommation prend le relais.

DÉFINITIONS

L'épargne des ménages peut prendre deux formes : l'investissement logement et l'épargne financière. Le taux d'épargne des ménages rapporte donc l'épargne totale de ceux-ci à leur revenu disponible. Celui-ci est la somme des revenus d'activité (salaires), de la propriété (dividendes et intérêts) et de transferts (prestations sociales) nets de prélèvements fiscaux et sociaux.

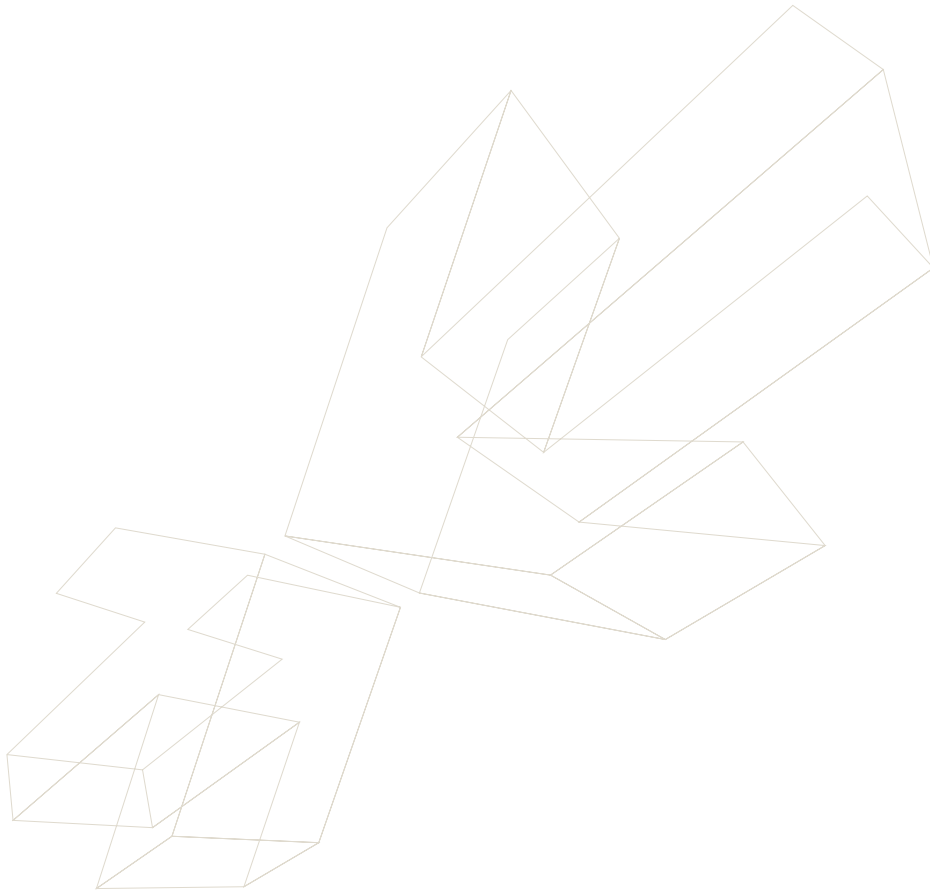


Source : Perspectives de l'OCDE, juin 2004.

© REXECODE



II. ANALYSES STRUCTURELLES





L'impôt sur la fortune en Europe : les raisons d'un repli

Extrait de Christophe Heckly (2004), « L'impôt sur la fortune en Europe : les raisons d'un repli », in Michel Taly et Gérard Mestrallet, dir., « Fiscalité du patrimoine : idées pour une réforme », *Les Notes de l'Institut*, Paris, Institut de l'entreprise, pp. 39-50.

Vers la fin des années 70, on a pu observer un regain d'intérêt pour les impôts sur le patrimoine. Ceux qui étaient en vigueur étaient le plus souvent des impôts de création ancienne, appliqués par des pays germaniques ou scandinaves (Allemagne, Autriche, Suisse, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande). Les pays anglo-saxons n'appliquent pas de système d'imposition de la fortune globale (*net wealth tax*), mais il existe depuis longtemps aux Etats-Unis un impôt sur la propriété (*property tax*), qui fournit aux collectivités locales (comtés et municipalités) l'essentiel de leurs ressources et frappe surtout les biens immobiliers, mais aussi les biens mobiliers et les actifs financiers. En raison de son caractère local et surtout immobilier, la *property tax* est souvent assimilée à l'impôt foncier français, mais comme elle est assise non sur la valeur locative mais sur la valeur vénale des biens, elle est en fait assez proche de notre impôt sur la fortune.

Après une période d'engouement qui a vu l'extension de l'impôt sur la fortune à des pays latins, comme l'Espagne et la France, ou anglo-saxons, comme l'Irlande, ainsi qu'au Japon, il semble que cet impôt n'ait pas répondu aux attentes des pays qui l'ont adopté.

Dans le contexte actuel de forte mobilité des capitaux et des personnes, les Etats s'efforcent en effet de mener des politiques sociales actives sans provoquer la fuite des capitaux et des contribuables les plus fortunés. Par ailleurs, à côté des objectifs traditionnels d'efficacité économique et d'équité, les autorités fiscales mettent actuellement de plus en plus l'accent sur les considérations de simplification administrative, ainsi que de coût et rendement comparés des différents impôts. C'est en tenant compte de tous ces critères que beaucoup de pays ont aboli leur impôt sur la fortune et que d'autres envisagent de le faire.

LE MOUVEMENT DE REFLUX DE L'IMPÔT SUR LA FORTUNE

Au moment où l'impôt sur la fortune était le plus en vogue en Europe, et même au Japon, les problèmes posés par son lointain cousin d'Amérique, l'impôt sur la propriété, auraient dû attirer l'attention sur les inconvénients d'un impôt sans rapport avec les capacités contributives des assujettis. En effet, en 1978, les protestations des contribuables californiens contre cet impôt ont abouti à l'adoption, par référendum, de la fameuse « proposition 13 », plafonnant son taux à 1 % de la valeur vénale des biens immobiliers, alors que ce taux variait auparavant entre 1,5 et 2,6 % de cette valeur. Cet épisode a eu un fort retentissement et a montré que, lorsqu'un impôt crée des distorsions graves, il est très difficile de l'appliquer à un taux élevé. La hausse des prix de l'immobilier avait eu pour effet d'augmenter artificiellement la valeur vénale des biens, et donc la charge fiscale des contribuables, dont beaucoup n'avaient pas l'intention de vendre leur logement et ne disposaient pas de revenus importants.

Hors d'Europe, le gouvernement japonais a également décidé à son tour de supprimer l'impôt sur la fortune après quelques années d'application.

En Europe, le mouvement de reflux de l'impôt sur la fortune a commencé par l'Irlande. L'instauration de cet impôt n'avait jamais été très populaire dans ce pays où les partis de gauche n'obtiennent généralement qu'un pourcentage limité des suffrages. Elle avait valu au ministre des Finances du parti centriste, Fine Gael, qui était son instigateur, le surnom de « Richie le Rouge ». Après l'arrivée au pouvoir du parti conservateur Fianna Fail, en 1977, le nouveau chef du gouvernement, Jack Lynch, décida de supprimer cet impôt.

En Suède, la suppression de l'impôt sur la fortune a été décidée par le gouvernement conservateur au pouvoir en 1991, mais sa date effective d'entrée en vigueur a été reportée à la suite de la crise financière de 1992. Cet impôt est donc toujours en vigueur et le parti social-démocrate qui est revenu au pouvoir par la suite n'envisage pas de le supprimer dans un proche avenir. A la différence des Français, les contribuables fortunés suédois n'auront donc même pas bénéficié de quelques années de répit.

L'Italie offre l'exemple intéressant d'un impôt sur le patrimoine qui avait été instauré à titre temporaire en 1992, et qui a effectivement été supprimé au bout de quelques années (contrairement au cas de l'Espagne). L'impôt sur le capital des entreprises, instauré en 1992 pour une durée de trois ans, n'a en fait été supprimé qu'en 1998. L'impôt sur la fortune des particuliers, instauré également en 1992, et assis sur les biens immobiliers, est devenu un impôt local qui s'est substitué à l'ancien impôt sur « l'augmentation de la valeur des immeubles ». Il varie entre 0,4 et 0,7 % de la valeur cadastrale des biens, après déductions pour les immeubles occupés par leur propriétaire et pour le secteur agricole.

En Autriche, dans le cadre de la réforme fiscale adoptée en 1994 par un gouvernement de coalition composé de sociaux-démocrates et de démocrates-

chrétiens, l'impôt sur le capital a été supprimé. L'Allemagne a suivi cet exemple quelques années plus tard, à la suite d'un jugement de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe, qui a déclaré cet impôt inconstitutionnel. Il a donc été supprimé en 1997, mais deux Länder à majorité sociale-démocrate, la Basse-Saxe et la Rhénanie du Nord-Westphalie, ont proposé, en 2002, de le rétablir dès 2004. Il paraît cependant peu probable que cette réforme puisse être adoptée, car il faudrait mettre le nouvel impôt en conformité avec la décision de la Cour constitutionnelle. Au Danemark, c'est un gouvernement de coalition constitué de sociaux-démocrates et de centristes qui a aboli l'impôt sur la fortune en 1997. Cette mesure s'explique notamment par des motifs politiques, puisqu'elle a permis de maintenir dans la coalition le parti centriste partisan de cette abolition et de diviser l'opposition conservatrice, dont un seul des deux grands partis était partisan de cette mesure. En échange, ce dernier a apporté ses voix à la coalition de gauche pour le vote du budget.

L'exemple le plus récent de suppression de l'impôt sur la fortune est donné par les Pays-Bas, dans le cadre de leur réforme fiscale d'ensemble de 2001. Cependant, si l'impôt sur la fortune est supprimé, il est remplacé par un impôt de 30 % sur les revenus théoriques du capital, supposés égaux à 4 % de l'actif net (à l'exclusion de la résidence principale et des capitaux investis dans une entreprise personnelle). Cela équivaut à un impôt sur la fortune de 1,2 %, mais, en revanche les revenus réels du capital (intérêts et dividendes), sont totalement exonérés. Il est certes encore trop tôt pour évaluer les effets de cette réforme.

Dans d'autres pays, comme la Finlande et la Norvège, où l'impôt sur la fortune est encore appliqué, il fait l'objet de critiques, sans que sa suppression semble être

ASSIETTE ET TAUX DE L'IMPÔT SUR LA FORTUNE EN 2000

Pays	Abattement à la base (en euros)	Seuil d'application du taux maximum (en euros)	Taux
Espagne	163 800	10 486 300	0,2-2,5
Finlande	185 000		0,9
Grèce	202 494	1 229 640	0,3-0,8
France	716 500	15 240 000	0,55-1,8
Islande	49 200		1,2-1,45*
Luxembourg	2 500		0,5
Norvège	15 000	67 400	0,9-1,1**
Suède	103 700		1,5
Suisse	(variable selon les cantons)		

* 0,6% en 2002

** 0,6 à 1,1% en 2002

Source : Bureau international de documentation fiscale.

envisageable dans un avenir proche. Ainsi, en Norvège, le Comité Skauge a préconisé, dans un rapport sur la réforme de la fiscalité remis au gouvernement en février 2003, la réduction de moitié, et, à plus long terme, la suppression de cet impôt. Cependant, la perspective d'une telle mesure a suscité des réactions défavorables dans l'opinion publique. En Finlande, où un groupe de travail avait préconisé la suppression de cet impôt, le gouvernement composé de sociaux-démocrates et de centristes a finalement décidé, à la fin de 2003, de le maintenir, mais en ramenant le taux de 0,9 à 0,8 %, et en relevant le seuil d'imposition de 185 000 à 205 000 euros.

En France, on connaît les différents temps de la valse-hésitation autour de l'impôt sur la fortune : suppression par le gouvernement Chirac en 1986, puis rétablissement en 1989 par le gouvernement Rocard, sous un nouveau nom, peut-être inspiré de l'impôt de solidarité sur le capital, qui avait été instauré temporairement par l'ordonnance du 15 août 1945.

LES RAISONS DE LA SUPPRESSION DE L'IMPÔT SUR LA FORTUNE

Un impôt qui contribue à la fuite des capitaux

C'est surtout ce facteur qui avait influé sur la décision des gouvernements irlandais ou néerlandais de supprimer cet impôt. Il avait en effet des effets nocifs sur l'activité économique du pays, en entraînant des sorties de capitaux productifs et en exerçant un effet dissuasif sur les investisseurs étrangers.

En revanche, le souci d'éviter les fuites de capitaux a été moins déterminant dans le cas de l'Autriche. Il est vrai que ce pays possède par ailleurs un système bancaire et fiscal attrayant pour les investisseurs. Il en est de même pour l'Allemagne, où ce facteur a été secondaire par rapport à ceux énoncés par la Cour constitutionnelle, ainsi que par rapport aux considérations de coût et de rendement de cet impôt.

Un coût de gestion élevé pour un rendement limité

A l'heure de la concurrence fiscale, les administrations doivent, elles aussi, être compétitives, et elles montrent une nette préférence pour les impôts modernes à grand rendement de type TVA ou CSG. Par sa complexité, l'impôt sur la fortune nécessite l'intervention d'un grand nombre de fonctionnaires pour effectuer les vérifications, alors que son produit dépasse rarement 1 % du total des recettes fiscales dans la plupart des pays.

C'est en raison de cette complexité que, dès 1976, le syndicat des fonctionnaires allemands des impôts avait réclamé sa suppression. En Autriche aussi, la complexité et le manque de clarté de cet impôt a joué un rôle déterminant dans son abolition.

Aux Pays-Bas, une étude comparative a permis de classer les différents impôts en fonction de leur coût de gestion (coût de recouvrement de l'impôt pour l'administration et coût supporté par les contribuables pour se conformer à la législation fiscale) par rapport aux recettes encaissées : en agréant le coût supporté par le contribuable à celui engagé par l'administration, on obtenait que les frais engagés représentaient 26,4 % du rendement de l'impôt contre 4,8 % pour l'impôt sur le revenu.

PAYS-BAS : COÛT, EN %, DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'IMPÔTS

Impôt sur la fortune	26,4
Ecotaxes	7,1
Droits de douane	17,6
TVA	6,2
Impôt sur les sociétés	5,1
Impôt sur le revenu	4,8
Impôts fonciers locaux	4,3
Taxe sur les véhicules à moteur	2,4
Droits d'accise	1,5
Droits de mutation	0,7

Source : F. de Kam, *The Tax System in Industrialised Countries*, Oxford University Press, 1998.

La création de distorsions dans l'allocation des ressources

En Allemagne comme en Autriche, l'impôt frappait à la fois le capital des entreprises et la fortune des particuliers. Il en résultait une double imposition au niveau des sociétés et des actionnaires. Il était certes possible de pallier cet inconvénient en limitant l'imposition à la fortune des particuliers, mais cela aurait eu en outre pour conséquence d'aboutir à une discrimination fiscale à l'encontre des entreprises individuelles, qui seraient restées imposables. La fiscalité n'aurait donc pas été neutre par rapport au régime juridique des entreprises. Les autorités fiscales allemandes auraient certes pu exonérer l'outil de travail, comme en France,

mais compte tenu du coût de recouvrement élevé de cet impôt, elles n'ont pas souhaité réduire encore son rendement.

Des distorsions dans la répartition de l'épargne entre les différents actifs peuvent résulter du fait que certains d'entre eux sont exonérés. Ainsi, en Finlande, les comptes courants bancaires, les dépôts d'épargne, ainsi que certaines obligations (notamment celles dont les intérêts font l'objet d'un prélèvement à la source) sont exonérés de l'impôt. Comme en plus les biens immobiliers sont sous-évalués, l'impôt sur la fortune finlandais n'est pas du tout neutre par rapport au choix entre les différents placements.

En Allemagne, ces distorsions étaient encore plus marquées, et c'est ce qui a motivé la décision de la Cour constitutionnelle. Les différents actifs n'étaient pas, en effet, traités sur un pied d'égalité. Les biens immobiliers étaient considérablement sous-évalués, les bases d'imposition cadastrales utilisées datant généralement de 1964. Ainsi, on a estimé que la valeur cadastrale des terrains représentait environ 50 % de la valeur du marché, la valeur des propriétés agricoles et forestières 10 % seulement, et les titres non cotés dans les sociétés 35 %¹. En revanche, les valeurs mobilières cotées et les actifs financiers ne peuvent être sous-évalués. Si l'impôt sur la fortune appliqué en Allemagne créait des distorsions économiques, il était aussi inéquitable, et c'est surtout cet aspect qu'a sanctionné la Cour constitutionnelle.

L'impôt sur la fortune n'est pas aussi équitable qu'il paraît

C'est sans doute le reproche le plus grave qu'on puisse lui faire, puisque c'est précisément en fonction de considérations d'équité qu'il a été instauré.

Ainsi, en France, le fait que l'impôt de solidarité sur la fortune ait été instauré à peu près en même temps que le RMI a une grande valeur symbolique : le rendement total de l'ISF correspondait à peu près au coût total du RMI, comme si les plus riches venaient au secours de plus démunis. Il faut cependant reconnaître que, dans la plupart des pays industrialisés, les inégalités de revenus et de patrimoines se sont fortement accentuées au cours des vingt dernières années, malgré l'existence d'impôts sur la fortune. Les droits de succession ont sans doute un effet redistributif sur les patrimoines plus efficace qu'un impôt annuel sur la fortune, car pour qu'un tel impôt ait un véritable effet redistributif, il faudrait qu'il soit confiscatoire. C'est précisément ce que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a reproché à l'impôt sur la fortune allemand, en estimant que la somme des impôts sur la fortune et sur le revenu ne devait pas excéder la moitié des revenus d'un contribuable. Cet impôt donne donc lieu à un dilemme : ou bien il est inefficace contre les inégalités, ou bien il est confiscatoire, et c'est pourquoi les Allemands ont préféré le supprimer.

1. Werner Hess, « The comeback of wealth tax ? », *Monitor Germany*, Dresdner Bank, 5 décembre 2002.

Les enjeux fiscaux de la décentralisation

Synthèse de Jacques Blanc (2003), « Décentralisation : quels enjeux fiscaux pour l'entreprise ? », préface de Gérard Mestrallet et Michel Taly, Les Notes de benchmarking international, Paris, Institut de l'entreprise.

Publié dans le cadre de ses notes de benchmarking international, l'étude de l'Institut de l'entreprise vise à évaluer les incidences, sur les conditions de l'activité des entreprises, de la relance et de l'approfondissement, en France, de la politique de décentralisation.

Le constat initial incite à la prudence : malgré la prise en charge, par l'Etat, de dégrèvements coûteux, les deux dernières décennies ont été caractérisées par un alourdissement de la taxation locale sur l'entreprise, aboutissant, dans un contexte international où tous nos principaux partenaires, à l'exception de l'Italie, ont délibérément allégé leurs impositions d'ordre équivalent, à une érosion de compétitivité. Ainsi, de 1984 à 2000, la France est-elle devenue, parmi les grands Etats industrialisés, le pays où le poids cumulé de la taxe professionnelle et du foncier bâti (entreprises) est désormais le plus lourd (1,94 % du PIB en 2000, contre 1,90 % pour l'Italie, 1,88 % pour les Etats-Unis (niveaux fédéré et local), 1,78 % pour la Grande-Bretagne et seulement 1,59 % pour l'Allemagne). Un très récent rapport du Conseil d'analyse économique confirme, en termes de points de valeur ajoutée, ce rang peu enviable.

Dans les Etats nordiques, comme en Suède, l'importance de la taxation locale du revenu, vaste gisement, dissuade de solliciter l'entreprise ; en Espagne et en Allemagne, le démantèlement de l'impôt sur les activités économiques est engagé ; en Italie, l'introduction d'un impôt régional, à haut rendement, sur l'entreprise, nécessite aujourd'hui des mesures de rééquilibrage, et sans doute demain, selon les projets du gouvernement, la suppression pure et simple de cet impôt ; aux Etats-Unis, la « *corporate income tax* » rapporte de moins en moins.

Au moins peut-on escompter, d'un regain de décentralisation, une réduction du poids du secteur public dans l'économie ou bien encore une stimulation de la croissance. Mais la relation de causalité risque, dans les deux cas, de manquer de robustesse, dans la mesure où l'influence d'autres facteurs, d'ordre culturel, semble plus déterminante : les acquis risquent dans doute de jouer, mais à la marge, et sans jouer un rôle décisif.

La constitutionnalisation du principe de l'autonomie financière, et donc fiscale, des collectivités locales peut d'ailleurs conduire à une augmentation des prélèvements obligatoires ; d'ores et déjà, la faculté, reconnue aux assemblées délibérantes, de solliciter davantage les entreprises (« déliaison » partielle de l'indexation de la variation du taux de la taxe professionnelle sur l'évolution du taux des impôts locaux perçus sur les ménages-électeurs), incite à la méfiance. En 2003, une quinzaine de départements n'ont d'ailleurs pas hésité à user de cette possibilité, afin, notamment, de couvrir le coût de dépenses transférées par l'Etat (cas de l'allocation personnalisée d'autonomie, APA) : il s'est ensuivi une dérive des taux de taxe professionnelle. Aussi bien les prochaines redistributions de compétences, par voie d'expérimentations entre l'Etat et les collectivités, risquent fort de susciter des ruptures de financement génératrices d'un alourdissement de la taxation locale sur l'entreprise.

Enfin, la constitutionnalisation du principe de la péréquation entre les collectivités territoriales soulève la question de la rentabilité de la dépense : les politiques suivies, à ce jour, ont été marquées, en effet, par une absence de sélectivité (trop de communes se trouvent bénéficiaires, par un effet de saupoudrage), voire par un détournement de procédure (la majorité du produit de la cotisation de taxe professionnelle, versée par les entreprises, distraite de sa finalité, alimente le budget de l'Etat). Ici aussi, il conviendra de suivre, avec une particulière attention, les développements de ce sujet.

L'intention de l'étude n'est pas de noircir le trait : l'avènement de la République des proximités peut réserver de bonnes surprises, en supprimant les lourdeurs administratives et en raccourcissant les circuits de décision. Mais il serait malencontreux de ne pas prendre conscience suffisamment tôt des risques qui, pour l'entreprise, lui sont associés.

Réforme ferroviaire : l'heure des choix

Synthèse de Yves Crozet (2004), « Les réformes ferroviaires en Europe : à la recherche des « bonnes pratiques » », préface de Claude Martinand, *Les Notes de benchmarking international*, Paris, Institut de l'entreprise.

En ce début d'année 2004, le transport ferroviaire français est à nouveau au creux de la vague. Après les bons résultats engrangés à la fin des années 90 (accroissement des trafics fret et voyageurs, équilibres des comptes de la SNCF), le début des années 2000 a vu resurgir les inquiétudes (contraction du trafic, déficit persistant de la SNCF, endettement croissant du système ferroviaire et notamment de RFF). Le paysage n'est pourtant pas uniformément sombre. La célébration du milliardième passager du TGV, en particulier, est bien la marque d'un succès qui se confirme. Mais tous les TGV ne sont pas aussi rentables que la première ligne (Paris-Lyon). Certaines lignes (province-province) sont déficitaires et d'autres, en construction ou en projet, le seront également. Si l'on ajoute à cela le coût du développement des trains régionaux et les grandes lignes (hors TGV), dont le trafic progresse peu, voire régresse, on comprend qu'il y a urgence à retrouver le chemin d'une nouvelle dynamique.

Dans de nombreux pays d'Europe, l'exigence est la même, mais la situation est souvent beaucoup plus claire dans la mesure où les réformes sont plus profondément engagées, parfois avec des résultats encourageants. La déréglementation du secteur ferroviaire européen a commencé au début des années 90, avec la fameuse directive 91-440. Depuis lors, les pays européens s'efforcent de relancer le transport ferroviaire en y instillant une dose croissante de concurrence. Ces éléments rappelés, il est nécessaire de souligner une évidence trop souvent passée sous silence en France : les réformes ferroviaires conduites dans l'ensemble des pays européens n'ont pas pour but de « casser » le système ferroviaire pour en offrir les seuls segments rentables aux firmes privées. C'est même tout le contraire qui se passe dans un pays comme la Suède, pays particulièrement intéressant dans la mesure où il a servi de modèle à la directive 91-440, qui a organisé la séparation entre infrastructure et exploitation. Dans ce pays a émergé un partage des tâches inattendu mais qui pourrait largement préfigurer les évolutions à venir en France : l'opérateur historique y a conservé l'exploitation des trains de grande ligne (y compris la grande vitesse), alors que des opérateurs privés (dont Kéolis, filiale de la SNCF !) ont été invités à répondre à des appels d'offre pour l'exploitation de lignes locales, partiellement subventionnées.

Ce mode de concurrence, « pour le marché » plutôt que « sur le marché », a également été instauré en Grande-Bretagne où il a montré sa capacité à ébranler l'inertie, devenue quasiment séculaire, des entreprises ferroviaires. Mais la Grande-Bretagne a fait un mauvais choix en cherchant à privatiser l'infrastructure ferroviaire, ce qui a conduit à la faillite de Rail Track. Avec d'autres méthodes, consistant à passer avec l'opérateur historique l'équivalent d'un contrat de productivité, la Suisse et l'Allemagne sont également en passe de démontrer que les formes traditionnelles d'organisation peuvent être largement remaniées.

Le tableau qui suit est instructif sur ce point. Dans les trois pays sous revue (Allemagne, Suisse, France¹), la progression du trafic total (voyageurs plus fret) a été modeste depuis 1999. Le ralentissement de la conjoncture s'est fait sentir, comme à l'habitude pourrions-nous dire, dans la mesure, où, contrairement aux idées reçues, les deux types de clientèle sont très sensibles aux à-coups conjoncturels. Mais face à ces aléas, il apparaît que les deux premiers pays présentés ont su conserver le cap d'une amélioration de la productivité alors que la France a très vite plafonné. Il en a résulté un véritable décrochage de la France en termes de productivité unitaire.

NOMBRE D'UNITÉS DE TRAFICS² (EN MILLION) PAR SALARIÉ DU SECTEUR FERROVIAIRE

	1996	1999	2002
Allemagne	0,49	0,74	0,87
France	0,60	0,69	0,69
Suisse	0,58	0,77	0,86

Alors qu'au milieu des années 90, la SNCF faisait figure de bon élève de la classe européenne, elle se trouve complètement distancée quelques années plus tard. L'Allemagne, qui avait dû intégrer à la Bundesbahn les effectifs pléthoriques de la Reichsbahn, était en 1996 déjà engagée dans une forte réduction des effectifs. La tendance s'est poursuivie depuis. La DB était en 2002 capable de gérer un trafic de 15 % supérieur à celui de la SNCF, en unités kilométriques, avec 15 000 salariés de moins, soit 8,5 % des effectifs ! Par comparaison, en 1996, le trafic allemand était déjà supérieur de près de 17 % au trafic français, mais la DB comptait près de 45 % de salariés de plus que la France. En d'autres termes, alors qu'une véritable révolution de la productivité s'est produite en Allemagne, mais aussi en Suisse, la

1. Ces trois pays sont comparables puisque la même entité globale intègre la quasi-totalité des personnels concernés, tant pour l'exploitation des trains que pour la maintenance de l'infrastructure.

2. Les unités de trafic sont ici les voyageurs-kilomètres, que l'on additionne aux tonnes-kilomètres.

France n'a pas pu faire mieux qu'accroître un peu son trafic, dans le seul domaine des passagers. Or il faut rappeler que dans le cadre d'un système de trains à grande vitesse, c'est un résultat assez aisé à obtenir puisque le nombre de voyageurs progresse d'autant plus vite qu'un effet de structure se manifeste. Chaque fois qu'un nouveau tronçon de Ligne à grande vitesse (LGV) est ouvert (comme en 2001 le TGV Méditerranée), ou que les fréquences sont accrues sur une LGV donnée, le nombre de voyageurs-kilomètres progresse d'autant plus vite que l'on substitue ce nouveau type d'activité aux lignes anciennes.

L'année 2003 est venu renforcer ce constat. Du fait de la faible croissance économique et des grèves du printemps, le trafic ferroviaire a baissé en France en 2003 : - 6 % pour le fret et - 2 % pour les voyageurs. La productivité du travail a donc décliné puisque les effectifs salariés sont restés stables. Dans le même temps, les trafics, notamment le fret, ont continué à progresser en Allemagne et en Suisse, alors que ces deux pays ont poursuivi la contraction de leurs effectifs. Ainsi, ne nous leurrons pas sur les évolutions ferroviaires récentes. Derrière la pérennité de phénomènes anciens comme la persistance des subventions publiques ou la progression modeste des trafics, de profonds changements sont à l'œuvre. On peut comparer ces évolutions à une forme de « tectonique des plaques ». Les chemins de fer sont encore largement centrés sur les territoires nationaux, et les opérateurs historiques y semblent relativement à l'abri. Pourtant, les lents mouvements en cours vont conduire à moyen et long terme à des ruptures brutales, comparables à des tremblements de terre dans le paysage ferroviaire. Les dirigeants de la SNCF sont éminemment conscients du caractère périlleux de cette situation à terme. Les décisions prises à la fin de l'année 2003 sur le fret, les évolutions salariales et l'évolution des effectifs le montrent. Mais le diagnostic est loin d'être partagé par l'ensemble des acteurs. Nous assisterons encore certainement à de vigoureux bras de fer dont les enjeux ne sont pas minces. La concurrence qui s'ouvre progressivement dans le domaine du fret, mais aussi dans celui des transports régionaux de personnes, va constituer un lieu majeur de révélation de la capacité de l'opérateur historique à se réformer ; elle sera comme une épreuve de vérité pour les entreprises ferroviaires.

Pour le public français, trop souvent convaincu que l'organisation ferroviaire est une chose intangible, l'approche de *benchmarking* – ou de *parangonnage* – européen a donc l'intérêt de montrer que nous ne sommes pas condamnés au statu quo. Il n'y a aucune raison pour que la poursuite du subventionnement du système ferroviaire aille de pair avec la faiblesse des gains de productivité. Ce n'est pas parce qu'un secteur est subventionné qu'il échappe aux contraintes qui prévalent pour d'autres, c'est même tout le contraire qui est vrai. On ne peut, au nom du service public, avancer l'idée selon laquelle la qualité du service ne pourrait provenir que d'un accroissement des subventions ou des effectifs.

La France est ainsi particulièrement interpellée par les innovations en cours chez ses partenaires européens. Par des voies diverses, celles-ci montrent que les

réformes sont possibles, dans le domaine du transport de voyageurs, mais aussi dans le champ, particulièrement crucial pour la France, du transport de marchandises. Pour répondre à ces défis, il faut s'engager dans une stratégie d'entreprise. L'heure n'est plus à l'affichage de résultats en volume. La première étape du renouveau du fret ferroviaire consiste à fournir un service de qualité là où une clientèle solvable est prête à jouer le jeu du ferroviaire. Cette vision des choses conduit à des révisions déchirantes, qui vont à terme obliger l'opérateur historique français à se réorganiser. Il a su le faire, via ses filiales, pour développer son activité à l'étranger et saisir les opportunités que lui offre l'ouverture à la concurrence dans les pays voisins. Il faudra faire de même à l'échelle du territoire français. Comme dans d'autres industries de réseau, la zone de pertinence de l'opérateur historique est désormais l'Europe. Il va falloir en tirer les conséquences dans les années à venir et admettre que l'on ne peut plus raisonner en termes d'entité ferroviaire unique en charge, seule, du service public, et à des coûts peu ou prou décidés par elle. Nous entrons dans un phase critique où il apparaîtra de plus en plus clairement que les intérêts des partisans du statu quo entrent en contradiction avec l'intérêt général. Qu'il s'agisse du fret ou du transport régional, c'est la qualité de service qui va être de plus en plus demandée par les clients. Cette dernière doit être au rendez-vous car la relance du transport ferroviaire ne renvoie pas qu'à des questions financières. Elle correspond surtout à des enjeux liés à la compétitivité des territoires, et à la durabilité de la mobilité des personnes et des marchandises.

Electricité : le prix de l'environnement

Extrait de Jean-Marie Chevalier et David Rapin (2004), « Les réformes des industries électrique et gazière en Europe », préface de François Lamoureux, *Les Notes de benchmarking international*, Paris, Institut de l'entreprise, pp. 60-69.

La loi du 10 février 2000 définit, en son article 1, que l'objet du service public est de « garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national, dans le respect de l'intérêt général. Dans le cadre de la politique énergétique, il doit contribuer à l'indépendance et à la sécurité d'approvisionnement, à la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre, à la gestion optimale et au développement des ressources nationales, à la maîtrise de la demande d'énergie, à la compétitivité de l'activité économique et à la maîtrise des choix technologiques d'avenir, comme à l'utilisation rationnelle de l'énergie ».

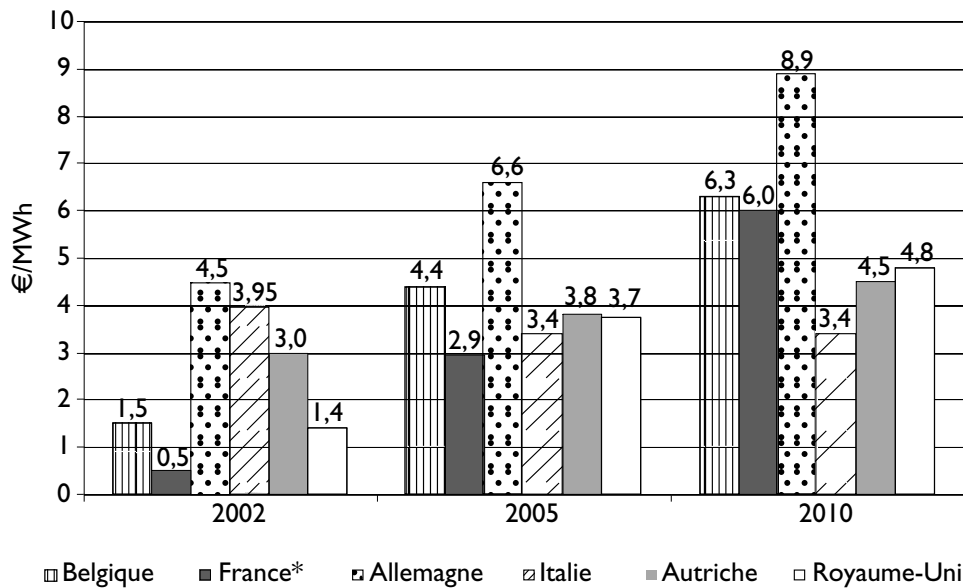
De manière opérationnelle, le service public se décline sous l'angle de la production (soutien aux filières renouvelables et à la production des Zones non interconnectées), de la fourniture (soutien aux personnes en situation de précarité), et de la distribution (via la péréquation géographique nationale des tarifs).

Une grande part de ces charges a été quantifiée et regroupée dans la *Contribution au service public de l'électricité*. Son montant pour 2004 s'élève à 1 735 M€ dont 49 % pour le soutien à la cogénération, 28 % pour les ZNI, 12 % pour la petite hydraulique, 9 % pour les autres énergies (solaire, éolien ...) et 2 % pour les distributeurs.

Les charges de service public seront amenées à croître sensiblement dans les années à venir. A partir d'hypothèses macroéconomiques, différents scénarios de croissance des charges totales de service public ont été construits par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Le scénario moyen fixe une contribution unitaire devant se situer dans une fourchette comprise entre 4,7 euros/MWh et 7,2 euros/MWh en 2007, soit en valeurs absolues entre 2 et 2,8 milliards d'euros (hypothèse haute).

Le cas français n'est pas isolé, l'ensemble des pays européens ayant fait le choix de soutenir les filières renouvelables afin d'atteindre les objectifs de la directive « énergie renouvelable ». Le tableau suivant fait une comparaison des différents systèmes à partir des données de l'Ifiec (International Federation of Industrial Energy Consumers).

SURCHARGES SUR LES PRIX ÉLECTRIQUES INDUSTRIELS RÉSULTANT
DES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX RENOUVELABLES



* Cette étude ne prend en compte que le soutien aux renouvelables et donc ignore le soutien à la cogénération.

COÛT ET EFFICACITÉ DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ EN EUROPE

Le développement qui suit tente de comparer l'efficacité des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables. Ce point exclut volontairement de l'analyse les dispositifs sociaux¹ pour se concentrer sur l'élément le plus coûteux en matière de service public : le soutien aux énergies renouvelables. Pour établir un rapport coût/efficacité des politiques mises en place, il convient de rapporter le coût des mesures à l'économie de dioxyde de carbone permise par le développement des énergies renouvelables. En d'autres termes, il s'agit de calculer le coût nécessaire pour « éviter » une quantité q de CO_2 ².

1. Ce paramètre a été exclu pour deux raisons : l'hétérogénéité des tarifs sociaux entre pays, et le fait que ces charges soient, dans bien des pays, encore de la responsabilité des monopoles historiques, et donc le fruit de subventions croisées, par nature opaques et difficiles à quantifier.

2. Le raisonnement est le suivant : une politique de soutien aux énergies renouvelables va permettre de substituer un moyen de production de référence (avec une quantité de rejet de CO_2 déterminée) par un moyen de production renouvelable dont la quantité de CO_2 rejetée est plus faible.

Pays	Surcoût du soutien annuel aux énergies renouvelables (M€)	Emissions annuelles de CO ₂ évitées (en millions de tonnes)
Belgique	153	0,880
Espagne	872	8,774
France	978	3,497
Allemagne	1889	11,483
Royaume-Uni	575	3,711

Source : l'auteur d'après CRE, Fedichem, CNE,VIK et CEER.

Comment interpréter les résultats obtenus ? On note d'abord que l'Espagne a une politique relativement efficace, même si le coût global de cette dernière est important, le montant des émissions qu'elle permet d'éviter étant plus que satisfaisant, notamment grâce à un important parc éolien. La France, quant à elle, a un système moins efficace, ce qu'on peut expliquer par deux raisons : des tarifs de rachat particulièrement avantageux et un soutien massif à la cogénération dont les émissions évitées sont bien moins grandes que pour l'éolien, le solaire ou la petite hydraulique. L'Allemagne est dans une situation intermédiaire : son parc éolien (entre autres) lui permet d'éviter plus de 10 millions de tonnes de CO₂ avec un coût net pour la collectivité assez important, près de 2 milliards d'euros. Ce chiffre doit néanmoins être rapproché des subventions au charbon allemand (4 milliards d'euros) dont la somme incombe au budget de l'Etat. La différence entre l'Espagne et l'Allemagne s'explique en partie par le taux d'utilisation des éoliennes (1500h/an en Allemagne, 2500h/an en Espagne).

Si l'on n'y prend garde, les missions de service public imposeront demain à la collectivité des coûts supérieurs aux gains résultant de la concurrence. Cette situation n'est pas en soi un problème, mais nécessite un débat public sur la capacité de la nation à accepter des coûts « soutenables » pour son économie. Il faudra donc veiller à ce que certains consommateurs – mal informés – n'assimilent pas libéralisation et hausse des prix. Il convient ainsi de quantifier le coût des missions puis d'étudier l'impact sur les électro-intensifs³.

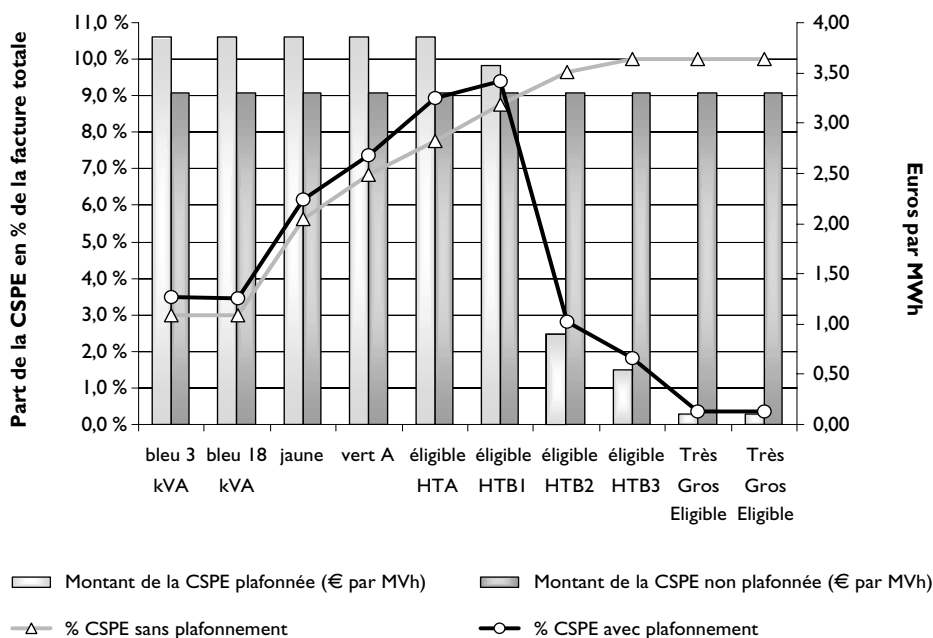
L'IMPACT DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES INDUSTRIELS

Face à la croissance des charges de service public, le gouvernement français a fait le choix d'instaurer un plafonnement à la CSPE pour les consommateurs

3. Par électro-intensif, on entend un consommateur – généralement industriel – dont la consommation électrique représente une part significative de ses coûts de revient (10 à 20 %).

électro-intensifs. Ainsi, les kWh consommés au-delà d'environ 150 GWh par site ne sont plus soumis à la contribution. La CRE estime ainsi que ce plafonnement à 500 000 d'euros entraînera une augmentation de 0,55 euros/MWh de la CSPE pour tous les consommateurs. En 2003, le pourcentage représenté par la CSPE sur la facture totale d'électricité hors taxes est donné par type de consommateur par le tableau suivant.

Même si ce mécanisme du plafonnement apporte un plus indispensable pour les consommateurs industriels, il laisse en suspens la situation des « petits » consommateurs industriels.



Source : Commission de régulation de l'énergie.

En Allemagne, une récente étude de l'Ifiec de juillet 2003 a alerté les gouvernants sur les risques compétitifs que font peser les charges de service public. En comparant la formation du prix d'une tonne d'aluminium (secteur particulièrement exposé à la concurrence internationale) entre l'Allemagne et une moyenne mondiale, on observe un surcoût allemand de 4,8 % que l'on peut attribuer, pour partie, à un prix de l'électricité nettement plus élevé.

Face à cette pression sur leurs industries, de nombreux Etats ont mis en place des mécanismes dérogatoires. Aux Pays-Bas, les surcharges attribuées aux consommateurs industriels sont limitées à un niveau maximum de 62 096 euros

par an. En Suède, le quota pour approvisionnement d'électricité verte est égal à zéro pour les clients industriels. En Finlande, le coût de la politique de soutien aux énergies renouvelables est financé par le budget de l'Etat.

En Allemagne, le gouvernement fédéral a approuvé le 9 avril 2003 des dispositions tendant à protéger la compétitivité des consommateurs industriels en modifiant la loi EEG d'avril 2000. Pour bénéficier d'un cadre dérogatoire, les compagnies doivent satisfaire aux conditions suivantes : avoir une compétitivité menacée par l'augmentation des coûts de l'électricité, une consommation de plus de 100 GWh et une part des coûts d'approvisionnement de l'électricité dans la valeur ajoutée d'au moins de 20 %. Si ces conditions sont remplies, l'entreprise bénéficie d'une taxe réduite à 0,5 euro/MWh contre 4 euros/MWh pour les autres consommateurs. Le bénéfice de cette mesure est néanmoins limité à dix à quinze entreprises.

Au Royaume-Uni, les entreprises couvertes par la directive *Integrated Pollution Prevention and Control* (IPPC) ont la possibilité de conclure avec le gouvernement un accord de *Climate Change Levy* sur l'efficacité énergétique et de bénéficier ainsi d'une réduction du taux de la taxe de 80 %. De plus, la totalité des revenus de la taxe est théoriquement reversée aux entreprises, de deux façons différentes :

- grâce à la réduction des charges patronales en 2001-2002 (baisse de 0,3 point de pourcentage de la contribution des employeurs à la National Insurance) ;
- par le biais d'aides gouvernementales en faveur de mesures d'efficacité énergétique : 50 M£ (82 millions d'euros) par an devraient y être consacrés. Il existe également un programme d'aide à l'investissement pour la première année de certains projets d'économie d'énergie, pour une somme totale d'environ 70 M£ (114 millions d'euros) en 2001-2002.

UNE SOLUTION COMPLÉMENTAIRE : LE MARCHÉ DES PERMIS D'ÉMISSION

Nous l'avons déjà observé, une large part des surcoûts de service public repose sur le soutien massif accordé aux politiques de soutien aux filières. Dès lors, il convient de s'interroger sur la possibilité d'utiliser des outils économiques plus efficaces et moins coûteux.

En effet, le mécanisme de fixation du tarif d'achat ne permet pas de prévoir ou de contrôler les capacités de production qui vont être finalement réalisées, ni, par suite, le coût pour la collectivité et les conséquences sur le marché. Comme le rappelait la CRE « si le prix fixé est trop bas, la filière concernée ne se développera pas ; s'il est trop élevé, elle se développera au-delà des objectifs poursuivis, générant un surcoût pour la collectivité ».

D'autres mécanismes de soutien aux énergies nouvelles sont donc possibles : les appels d'offres ou les marchés de certificats verts, en cours de mise en place dans plusieurs pays européens. A politique énergétique donnée, le choix d'un système fondé sur des appels d'offres présente l'avantage de maîtriser le volume

des capacités de production réalisées et la possibilité d'orienter l'implantation géographique des projets. Un marché de certificats verts⁴ pourrait permettre à chaque opérateur (producteur ou consommateur) d'atteindre un quota minimum d'électricité d'origine renouvelable à moindre coût.

En tout état de cause, le prix au client final ne devrait pas baisser significativement. La problématique du CO₂ devrait entraîner une augmentation des prix que le mouvement de libéralisation ne compensera que partiellement.

La lutte contre les changements climatiques compte parmi les principaux engagements souscrits par l'Union. En outre, en application du protocole de Kyoto, elle s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 %. Afin d'atteindre ce but, le protocole prévoit notamment un mécanisme de flexibilité fondé sur le marché : l'échange de droits d'émission. Cela devrait permettre aux entreprises de mettre en place des stratégies d'investissement pour réduire leurs émissions sans impact négatif sur leur croissance économique.

La directive européenne du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté prévoit notamment que chaque Etat membre doit désigner une ou plusieurs autorités nationales, compétentes pour gérer le marché de permis. Les intervenants sur ce marché sont évidemment les producteurs d'électricité (plus précisément les installations d'une puissance calorifique de combustion supérieure à 20 MW), mais aussi les raffineries, l'industrie de l'acier, la production de verre, la production de ciment et l'industrie papetière. Ainsi, un industriel devra chaque année comparer le niveau de ses émissions de CO₂ avec son stock de quotas (remis initialement à titre gratuit). Si son quota est insuffisant pour couvrir ses besoins, il devra acheter la différence sur le marché. A la date de restitution annuelle des quotas, s'il est toujours en défaut (i.e. avec des émissions supérieures à ses quotas), il devra s'acquitter d'une amende de 40€ (pour la période 2005-2007) ou 100€ (2008-2012).

Même si le système d'un marché d'échanges de quotas est une solution économiquement efficiente, le coût des économies de CO₂ est assez important : le passage d'une production d'électricité à base de charbon à une production à base de gaz naturel entraîne des coûts technologiques et d'apprentissage substantiels. A titre d'exemple, sur le marché de gré à gré, la tonne de CO₂ est aujourd'hui valorisée entre 7 et 9€.

Si l'on garde ces chiffres à l'esprit, le prix de gros de l'électricité devrait subir une augmentation de l'ordre de 15 à 30 % dans l'avenir. Par ailleurs, il faudra également prendre garde aux conséquences de cette législation en termes de compétitivité pour les industries dont les Etats ont ratifié le mécanisme de Kyoto (et le système européen) par rapport à ceux qui ne l'ont pas adopté.

4. Un certificat vert est la preuve attestant que l'électricité qui a été injectée sur le réseau par un producteur est bien d'origine renouvelable.

L'évaluation des politiques publiques : le dur passage du dire au faire

Extrait de Sylvie Trosa (2004), « L'évaluation des politiques publiques », préface d'Yves Cannac, *Les Notes de benchmarking international*, Paris, Institut de l'entreprise, pp. 20-24.

Pour résumer l'histoire de l'évaluation en France, on est tenté d'user d'une formule provocatrice : on en a beaucoup parlé, on en a fait un peu et pourtant ça n'a jamais vraiment pris. La prégnance d'une culture administrative nationale qui, historiquement, a privilégié le contrôle « punitif » au détriment du diagnostic constructif, a sa part de responsabilité dans cet échec : l'évaluation ne peut se développer dans une culture du blâme. L'évaluation, si elle se borne à repérer des failles, à identifier des coupables et à distribuer des mauvais points, est un exercice facile, rapide mais qui ne contribue que médiocrement à l'amélioration des pratiques de l'administration.

La volonté politique a fait défaut pour bousculer cet héritage culturel. L'évaluation a certes fait l'objet de deux décrets en Conseil des ministres, en 1990 et 1998, mais ces textes n'ont été accompagnés d'aucun plan sérieux de mise en œuvre, si bien qu'on en est resté aux déclarations de principe. Aucun des gouvernements qui se sont succédés ne s'est réellement impliqué dans le dossier, comme si tous considéraient que la modernisation du service public devait rester une affaire de gestion interne à l'administration, pilotée par les seuls fonctionnaires directement concernés.

Plus profondément, cette pusillanimité s'explique par le potentiel de déstabilisation que recèle l'évaluation. L'expérience prouve qu'une évaluation, si elle veut être efficace, ne peut jamais être totalement consensuelle : même lorsque son projet est élaboré de façon participative avec les évalués, même lorsqu'elle est conduite en impliquant au maximum les acteurs concernés, il est rare que ses conclusions n'aboutissent pas à la remise en cause de situations acquises, d'idées reçues ou de financements existants. Ces remises en cause, bien sûr, peuvent être gérées avec doigté, sur le plan humain comme sur le plan social, et elles peuvent même être jugées extrêmement motivantes par des fonctionnaires attachés à l'utilité de leur action. Mais elles peuvent également déranger des fonctionnaires qui confondent leur mission et la pérennité de leur situation présente, ou des responsables politiques qui abusent des méthodes du marketing pour promouvoir leur action. Cette question n'est pas insoluble mais elle ne doit pas être contournée.

On a sans doute eu trop tendance, pour convaincre du bien-fondé de l'évaluation, à en faire un tableau idyllique d'acteurs qui, dans un dialogue fructueux, apprennent naturellement à se parler et à s'entendre. Cette harmonie peut exister, mais le plus souvent c'est le conflit qui l'emporte. Si certains pays, comme les Etats-Unis ou les Etats du Nord de l'Europe, ont une véritable culture du débat public, d'autres comme la France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne s'accommodent mal d'une gestion publique, sereine et sans incrimination, des divergences.

Plusieurs évaluations conduites en France ont ainsi été abandonnées par crainte de déboucher sur des résultats trop déplaisants pour certaines des parties concernées ; c'est notamment le cas d'une évaluation de la politique sportive, dont le volet consacré au financement s'annonçait délicat, ou d'une évaluation consacrée au pilotage de l'offre de formation professionnelle, qui a buté sur les questions de l'équité et de la transparence dans les critères de choix des organismes.

Les mécanismes d'autocensure expliquent la retenue que manifestent les évaluateurs dès lors qu'il s'agit de s'interroger sur le bien-fondé des politiques examinées, ou tout simplement sur l'existence de voies d'action alternatives. Ainsi, une évaluation consacrée à la politique de la montagne a fait délibérément l'impasse sur le point de savoir si le dispositif d'aides publiques était bien le plus indiqué pour atteindre les objectifs visés¹. De même l'évaluation de la politique répressive en matière de sécurité routière, par sa formulation même, présupposait qu'une politique répressive dite « contrôle-sanction » était une politique adéquate, sans trop s'attarder sur d'éventuelles politiques alternatives².

L'ABSENCE DE LEADERSHIP DANS LA CONDUITE DE L'ÉVALUATION

La France a souffert d'un autre handicap : l'absence d'un groupe social se constituant autour de l'évaluation pour en porter les valeurs. Dans la plupart des pays de l'OCDE, celle-ci a immédiatement trouvé de très efficaces relais, soit dans les Parlements, qui y ont vu un moyen d'encadrer les pouvoirs de l'exécutif, soit dans les Cours des comptes, qui y ont vu un moyen d'élargir leur champ d'activité au-delà du contrôle de la régularité, soit encore dans la société civile, qui s'en est emparée comme d'un outil lui permettant de demander plus efficacement des comptes aux administrations.

1. G. Bazin, *La Politique de la montagne*, Paris, La Documentation française, 1999.

2. M. Ternier, *Mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de sanctions*, à paraître.

Aucun de ces relais n'a réellement fonctionné en France. La faiblesse du Parlement dans les institutions de la V^e République a entravé le développement, en France, de pratiques comparables à celles en cours dans les pays anglo-saxons, où les fonctionnaires d'encadrement passent en moyenne deux jours par an sous le crible des questions des parlementaires sur les résultats des politiques publiques. Cette pratique constitue un aiguillon important pour l'évaluation, car bien souvent l'administration n'a d'autre choix que d'y recourir pour obtenir les éléments de réponse qui lui font défaut ; elle contribue en outre à nourrir une réelle culture de la responsabilité.

De son côté, la Cour des comptes a longtemps manifesté une certaine réticence vis-à-vis de l'évaluation, se contentant de placer quelques-uns de ses membres à la disposition d'instances d'évaluation de politiques publiques interministérielles. Cette réserve tenait sans doute, pour une part, au poids inhibant qu'exerçait sa mission historique de contrôle de la régularité des actions de l'administration ; culturellement, la Cour des comptes ne s'inscrit pas dans le registre de la proposition constructive. Par ailleurs, son mode traditionnel de fonctionnement, en auto-commandite, était difficilement conciliable avec le nécessaire processus de programmation de l'évaluation. En tout état de cause, son manque d'enthousiasme pour l'évaluation, alors qu'elle avait vocation à en être le moteur, comme ce fut le cas aux Etats-Unis, en Australie, en Suède ou au Royaume-Uni, n'a pas aidé au développement des pratiques évaluatives en France. On notera toutefois qu'une évolution s'est fait jour depuis quelques années, et que la Cour des comptes tend progressivement à intégrer dans ses travaux la problématique de l'évaluation.

L'ÉCLATEMENT DU PAYSAGE ADMINISTRATIF

Il n'existe plus, depuis la mise en sommeil du Conseil national de l'évaluation, de dispositif interministériel pour l'évaluation. Les projets jaillissent, désordonnés, à l'initiative de l'Union européenne, d'un ou de plusieurs ministères, d'un ou de plusieurs niveaux de collectivités territoriales, voire d'associations. Si l'on veut évaluer l'ensemble d'une politique publique, il faut par conséquent pouvoir suivre la chaîne de l'ensemble de ces acteurs, ce qui relève de la gageure en l'absence d'un organisme indépendant capable de les faire s'accorder sur le principe et les modalités de l'évaluation. D'autres pays, confrontés au même problème, l'ont résolu par la mise en place de mécanismes contractuels assortis d'indicateurs et d'obligations de résultat. La France apparaît incontestablement en retard dans cette démarche, les collectivités locales s'arc-boutant sur le principe de libre-administration garanti par l'article 72 de la Constitution pour ne s'engager qu'avec d'innombrables précautions dans des partenariats avec l'État. On touche là un problème grave : le risque, à terme, est de n'avoir plus de visibilité sur les résultats que pour un domaine résiduel de l'intervention publique, i.e. les crédits gérés directement par les ministères.

UN DÉMARRAGE SUR DES SUJETS EXCESSIVEMENT COMPLEXES

D'autres causes, de moindre importance, sont à l'origine des difficultés rencontrées dans la diffusion des pratiques d'évaluation en France. Il est probable, en particulier, que l'évaluation ait souffert d'avoir été dirigée initialement vers des sujets d'une excessive complexité ; c'était en particulier le cas des évaluations concernant le domaine social, qui posent toujours de très délicats problèmes de causalité dans la mesure où elles font intervenir non seulement les institutions publiques, mais aussi la famille et tout un ensemble de normes sociales. De facto, les premières évaluations ont donc été, pour la plupart, longues, très nuancées dans leurs conclusions et assez peu opérationnelles. Ce constat a alimenté, dans certaines franges de la haute fonction publique, l'idée selon laquelle l'évaluation était par nature un exercice long, coûteux et faiblement productif. En réalité, ces difficultés étaient directement liées aux thèmes retenus : si l'on avait choisi d'évaluer une politique de subventions, l'effet de certaines aides sociales, ou tout autre sujet posant des problèmes de causalité moins complexes, il est hors de doute que l'on aurait obtenu des résultats plus rapides et plus immédiatement exploitables.

DES DÉBATS SCIENTIFIQUES QUI ONT BROUILLÉ LA PERCEPTION DES ENJEUX

Avant même de s'y livrer, on a beaucoup débattu, en France, des finalités de l'évaluation ; à certains égards, d'ailleurs, l'affaire n'est pas close. S'il est clair qu'une définition de la notion s'imposait, pour la distinguer en particulier du contrôle de gestion, ces débats interminables, de nature essentiellement théorique, étaient-ils réellement nécessaires ?

Lorsque le Conseil national de l'évaluation publia en 1999 son premier rapport annuel, *L'Évaluation au service de l'avenir*, il fut vertement critiqué au nom du fait que l'évaluation devait s'attacher à juger le passé, et non s'employer à tirer les leçons du passé pour mieux construire l'avenir : autrement dit, jugeait-on, le rôle des évaluateurs n'est pas d'aider les services publics à se forger des outils leur permettant d'accroître l'efficacité de leur action. Mieux vaut parfois rester dans les limbes du Walhalla que de courir le risque d'apparaître comme un réformiste pervers, est-on tenté de conclure...

Ces débats n'étaient pas sans doute inutiles, serait-ce pour conjurer le risque d'une dérive utilitaire de l'évaluation ; mais dans une phase de mise en place, leur excessive technicité a contribué à brouiller le message simple qu'il fallait délivrer pour convaincre les sceptiques.

L'enseignement professionnel initial et l'entreprise : points de repère internationaux

**Synthèse de Henri Prévost (2004), « L'enseignement professionnel initial »,
Les Notes de l'Institut, Paris, Institut de l'entreprise.**

L'ORIENTATION VERS L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

Dans la plupart des pays, la proportion des élèves dans les filières professionnelles a eu tendance à baisser. Toutefois, cet enseignement ne souffre pas du même déficit d'image qu'en France, pour autant qu'il soit possible d'apprécier un élément aussi subjectif.

Dans un certain nombre de pays, l'enseignement professionnel est très minoritaire. Aux Etats-Unis, au Canada ou au Japon, près des trois quarts des jeunes suivent ainsi les filières d'enseignement général. En Australie et au Canada, presque tous les jeunes suivent les filières d'enseignement général du deuxième cycle secondaire. Mais aux Etats-Unis, les élèves de la filière générale étudient fréquemment quelques matières professionnelles ; 97 % des diplômés de l'enseignement secondaire ont ainsi étudié au moins une matière professionnelle en 1992, bien que seulement 24 % aient pu se définir comme ayant suivi des études professionnelles, i.e. ayant obtenu trois unités de valeur au moins dans un seul domaine professionnel.

En Allemagne, les deux tiers des élèves poursuivant des études secondaires après la scolarité obligatoire le font dans l'enseignement professionnel, principalement dans le cadre du *dual system* (apprentissage). Dans ce pays, l'enseignement professionnel ouvre la porte à la poursuite d'études notamment vers la *Fachschule* qui prépare les niveaux d'encadrement intermédiaire.

Au Danemark également, les apprentis peuvent poursuivre sans difficulté leur scolarité vers le supérieur. De plus, il faut souligner que les apprentis danois peuvent s'essayer à plusieurs domaines de formation avant d'arrêter leur choix sur l'un ou l'autre, mais ils sont relativement peu nombreux à changer de domaine.

La réduction du nombre de domaines de formation signalée dans un certain nombre de pays contribue certainement à faciliter l'orientation en permettant de choisir une profession progressivement et en connaissance de cause.

LA PLACE DE L'APPRENTISSAGE ET LES CONDITIONS D'ENSEIGNEMENT

La place de l'apprentissage varie très sensiblement selon les pays

L'apprentissage forme environ 60 % des jeunes en Suisse, et environ 40 % en Autriche et au Danemark. En Allemagne, comme cela a été souligné plus haut, le système demeure également marqué par la place prépondérante de l'apprentissage dans la formation professionnelle initiale. En Suisse, la proportion de jeunes suivant une formation professionnelle au deuxième cycle secondaire est assez stable, entre 74 et 80 %. Parmi ceux-ci, 85 % sont en apprentissage.

En Norvège, depuis 1994, l'apprentissage a été relancé avec l'instauration d'un modèle comprenant un enseignement de deux ans à temps plein, et deux ans en entreprise, et une réduction de la rémunération de 80 % à 50 % du salaire d'un ouvrier qualifié. Environ un quart des jeunes qui entrent dans l'enseignement secondaire du deuxième cycle suivent la filière de l'apprentissage.

La Suède présente la particularité intéressante d'avoir connu en 1970 la suppression de l'apprentissage comme modèle de formation professionnelle, remplacé par un enseignement scolaire. Depuis 1998, un « Nouveau système moderne d'apprentissage » a été mis en place. Les apprentis ne sont pas rémunérés et restent suivis par un établissement d'enseignement scolaire qui s'assure qu'ils suivent le même programme d'enseignement que les élèves dans la filière scolaire. La différence essentielle tient à ce que les élèves passent 15 % de leur temps en entreprise quand les apprentis y passent 50 %.

Dans les pays anglo-saxons, l'apprentissage a traditionnellement une place limitée ; c'est notamment le cas au Canada et aussi aux Etats-Unis, malgré les tentatives visant à le relancer. Au Royaume-Uni, le nombre d'apprentis a régulièrement diminué dans l'industrie du milieu des années 60 au début des années 90. En 1995 a été lancé l' « Apprentissage moderne » qui doit donner aux jeunes des qualifications niveau 3 et plus. En 1998, il y avait 117 000 jeunes suivant cette forme d'apprentissage en Angleterre et au Pays de Galles. Toutefois, cette formule n'a pas complètement réussi, beaucoup de jeunes en sortant sans diplôme. L'une des causes de ces échecs est l'absence de formation en salle

de cours, tout l'effort de formation reposant sur l'entreprise et l'organisation de cette formation étant très limitée.

Des conditions d'application assez différentes

Les conditions d'entrée en apprentissage, la durée des contrats et l'équilibre entre périodes de travail et de formation qui varient sensiblement d'un pays à l'autre sont certainement l'une des explications du succès de ce mode de formation.

En Autriche et en Suisse, la durée de l'apprentissage varie de deux à quatre ans, mais s'étend la plupart du temps sur trois ans. Les apprentis passent généralement 70 % de leur apprentissage dans l'entreprise et suivent un jour et demi de formation en cours par semaine.

En Allemagne, la durée varie de un à trois ans, les apprentis passant entre 60 et 80 % de leur temps dans l'entreprise, et le reste en milieu scolaire, où ils suivent un programme important d'enseignement général comme les langues ou les mathématiques (représentant entre 1 cinquième et 2 cinquièmes du temps passé en cours). La formation au sein de l'entreprise est méthodiquement organisée et des centres inter-entreprises existent pour offrir aux apprentis les situations pratiques qu'ils ne rencontreraient pas dans leur entreprise. Les apprentis reçoivent un salaire de 25 à 45 % du salaire de départ, ce qui selon les métiers peut être un peu moins qu'en France (25 à 78 % du Smic). Le coût de l'apprentissage est réparti entre les entreprises et le secteur public de façon simple : dans l'entreprise, tous les coûts sont supportés par l'entreprise ; en cours, à l'inverse, tous les coûts sont supportés par le secteur public.

Au Danemark, la majorité des apprentis passent par une formation initiale en lycée professionnel avant de commencer l'apprentissage ; après la première année passée au lycée, ils n'y reviennent que quelques semaines consécutives. Le comité local de la formation, composé de représentants des entreprises et de salariés, est chargé de l'examen des offres de places de formation en apprentissage par les entreprises. Il vérifie la capacité de l'entreprise à assurer la formation et peut, au besoin, demander à une entreprise d'en trouver une autre pour compléter la formation sur tel ou tel point. La répartition des coûts est assez proche de celle en vigueur en Allemagne, si ce n'est qu'il existe une péréquation pour faire participer aux dépenses des entreprises celles ne formant pas d'apprenti.

LES RÉSULTATS EN TERMES D'INTÉGRATION ET DE QUALIFICATION

Les effets positifs du lien avec l'entreprise en termes d'intégration

Les pays d'apprentissage comme l'Allemagne et la Suisse ou ceux aux itinéraires combinés tels que l'Autriche, le Danemark et la Norvège présentent un plus grand nombre d'indicateurs de résultats positifs sur la transition formation-travail que les pays où l'enseignement général ou bien les filières professionnelles scolaires prédominent. A l'inverse, l'OCDE estime que des indicateurs de résultats peu satisfaisants sont plus fréquents dans les pays dans lesquels les filières d'enseignement général ou les filières scolaires de la formation professionnelle prédominent.

Il apparaît que l'avantage de la formation en alternance en termes d'insertion tient d'abord à l'intégration au monde du travail qu'elle permet. Ainsi, sur l'enseignement « coopératif », c'est-à-dire impliquant successivement système scolaire et période en entreprise, des travaux suédois, cités par l'OCDE, montreraient « *qu'on ne sait pas vraiment quel est l'impact du temps passé en milieu professionnel sur l'insertion professionnelle des jeunes. Dans l'ensemble des filières professionnelles en Suède, il n'y a qu'une différence de 6 % entre le taux d'emploi des élèves qui ont été en stage et les autres* » ; en revanche, « *le rôle joué par un emploi à temps partiel ou un emploi pendant les vacances sur les chances d'obtenir un travail à la fin de leur scolarité est nettement plus positif que celui d'un stage organisé par un établissement scolaire* »¹.

D'ailleurs, des pays comme les Etats-Unis ou le Japon enregistrent de bons résultats malgré l'absence de l'apprentissage². Aux Etats-Unis comme dans un certain nombre de pays de l'OCDE (Australie, Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Suède, Norvège notamment), le travail à temps partiel assure le lien avec la vie professionnelle. Ce rôle positif est confirmé par des études, sous réserve bien évidemment de ne pas dépasser une certaine proportion (en dessous de dix heures hebdomadaires)³.

Le cas japonais, qui a été très présent à l'esprit des pouvoirs publics lors de la mise en place du bac professionnel, est particulier. Ce pays se caractérise par un très bon niveau d'insertion professionnelle des jeunes, mais offre très peu de possibilités de combiner formation et expérience en milieu professionnel. Les trois

1. « De la formation initiale à la vie active », OCDE, 2000.

2. Au moins en période de croissance ; en période de ralentissement, l'emploi des jeunes suit l'évolution générale notamment au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

3. « De la formation initiale à la vie active », OCDE, 2000.

quarts des élèves du deuxième cycle secondaire sont dans des filières d'enseignement général, et les filières professionnelles comportent beaucoup d'enseignement général. La bonne intégration des jeunes tient aux liens très étroits qui existent entre les écoles et les entreprises et pas au travail des jeunes en entreprise.

L'intégration, levier pour l'amélioration du niveau de qualification

L'ensemble des pays européens rencontre des difficultés analogues pour résorber les sorties sans qualification. En 1997, selon une enquête commandée par la Commission européenne, en moyenne 22,5 % des jeunes Européens se sont arrêtés au cycle du collège. La France, avec 13 %, se situait nettement devant des pays comme l'Italie (30,2 %), le Royaume-Uni (31,4 %) ou même le Danemark (15,4 %). La sortie du système scolaire avant l'obtention du diplôme est relativement fréquente : « dans l'ensemble des pays de l'OCDE, environ un jeune de 20-24 ans sur quatre n'a pas terminé l'enseignement du deuxième cycle secondaire »⁴. Là aussi, la France a des résultats plutôt positifs : 82,9 % des jeunes de 22 ans ont achevé au moins le second cycle de l'enseignement secondaire en 2002, contre 66,8 % au Danemark, 77,4 % en Allemagne ou 72,9 % en Italie.

Dans cette mesure, l'apprentissage ne garantit pas une amélioration du niveau de qualification. En revanche, il faut souligner que l'insertion qu'il permet contribue largement à une amélioration par la formation tout au long de la vie.

En effet, dans un certain nombre de pays, des mécanismes permettent à ces jeunes d'obtenir ensuite une qualification. Aux Etats-Unis par exemple, 44 % de ceux qui ont abandonné l'école secondaire la terminent deux ans après l'âge normal du diplôme et plus de 60 % la terminent à un moment ou à un autre, souvent par le biais d'un certificat d'équivalence tel que le *Test of General Education Development* (GED). Un autre mécanisme qui entre en jeu est la délivrance d'unités de valeurs partielles qui restent acquises même en cas de départ de la formation. Par ailleurs, il faut souligner que la qualité de la coordination entre la formation et la politique d'insertion a une forte incidence sur l'efficacité du dispositif.

Ainsi, au Danemark, les municipalités sont-elles responsables des jeunes de moins de 20 ans quittant l'école sans qualification. Elles sont obligatoirement informées par les établissements. Les jeunes, qu'ils soient au chômage ou salariés, sont convoqués et doivent élaborer un plan d'action visant à les réinsérer dans une filière normale de formation. Si les jeunes refusent de participer, la commune, qui gère également les allocations sociales, remet en cause leurs droits. Les

4. « De la formation initiale à la vie active », OCDE, 2000.

municipalités doivent obligatoirement avoir des écoles pour les 14-18 ans, fonctionnant l'après-midi et le soir. Elles offrent à la fois des cours de remise à niveau et des activités de loisirs. Des écoles de production accueillent ceux qui ont abandonné l'enseignement secondaire sans diplôme ; ces écoles proposent des programmes individualisés pour permettre un retour dans l'enseignement du deuxième cycle.

Des modalités très proches sont observables en Norvège et en Suède, où les liens étroits entre politique d'éducation, politique d'emploi et politique sociale ont une des explications de l'efficacité du système. Au Danemark, comme en Suède, la proportion de chômeurs de 15-24 ans à la recherche de leur premier emploi est la plus faible des principaux pays européens. Ce sont également les pays dans lesquels le chômage de longue durée (plus de 12 mois) des jeunes de 15 à 24 ans est le plus faible.

Ces éléments de comparaison ont inspiré les axes de progrès de la formation professionnelle initiale proposés dans de récents travaux de l'Observatoire de la dépense publique.