

France : Conclusions de la mission de consultation de 2017

 [imf.org/fr/news/articles/2017/07/17/ms071717-france-staff-concluding-statement-of-the-2017-article-iv-mission](https://www.imf.org/fr/news/articles/2017/07/17/ms071717-france-staff-concluding-statement-of-the-2017-article-iv-mission)

le 17 juillet 2017

Points principaux

- *L'ambitieux programme de réformes du gouvernement pourrait fortement contribuer à résoudre les défis économiques auxquels la France se heurte de longue date : déséquilibres budgétaires persistants, chômage élevé et faible compétitivité extérieure.*
- *L'importance accordée à la réduction des dépenses publiques, est appropriée pour permettre un rééquilibrage budgétaire graduel et un allègement de la pression fiscale. Pour que la stratégie soit crédible, de profondes réformes s'imposent à tous les niveaux des administrations publiques. Un effort majeur de réduction des dépenses est nécessaire dès le début.*
- *La stratégie de réforme du marché du travail est vaste et ambitieuse ; elle cherche à améliorer la flexibilité au niveau des entreprises, à réformer l'assurance-chômage et à renforcer les dispositifs d'apprentissage et de formation professionnelle. Elle devrait aller de pair avec le maintien de la modération salariale.*
- *Les réformes projetées dans les domaines de la fiscalité des entreprises, des revenus du capital et du travail devraient stimuler l'investissement et la croissance de l'emploi. Pour produire le maximum d'effets, ces réformes devraient inclure des mesures visant à réduire le biais en faveur de la dette, à éliminer les exonérations inefficaces, à corriger les désincitations qui freinent la croissance des entreprises et à rationaliser la fiscalité de l'épargne de long terme.*

1. Le nouveau gouvernement mène avec résolution un programme économique ambitieux afin de rendre l'économie française plus dynamique et ses finances publiques soutenables. Les réformes du marché du travail et de la fiscalité qui sont prévues visent à insuffler de la vigueur à la croissance, à l'emploi et à la compétitivité. Le gouvernement insiste à juste titre sur la nécessité de maîtriser le niveau élevé des dépenses publiques, ce qui devrait contribuer à réduire progressivement le déficit public et le niveau d'endettement tout en dégagant des marges de manœuvre pour des allègements fiscaux. Pour que cette stratégie réussisse, il sera essentiel de contenir les dépenses dès le début du quinquennat et d'entreprendre des réformes structurelles d'efficacité des dépenses à tous les niveaux des administrations publiques. Le solide mandat politique et l'amélioration de la conjoncture économique (le taux de croissance devrait pouvoir se hisser à 1½% cette année et accélérer l'an prochain) offrent une opportunité exceptionnelle pour engager un tel paquet de réformes courageuses et complètes.

Politique budgétaire

2. La trajectoire graduelle d'assainissement budgétaire proposée par le gouvernement est appropriée ; elle vise un budget proche de l'équilibre à l'horizon 2022. Cela contribuerait à placer la dette – qui s'approche de 100 % du PIB – sur une trajectoire descendante sans trop compromettre la reprise économique. L'élément central de cette stratégie est de réduire les dépenses publiques de plus de 3 points de PIB d'ici 2022. Cet objectif est approprié car le niveau élevé des dépenses publiques est au cœur du problème des finances publiques françaises depuis longue date.

3. Des mesures fortes s'imposent dès le début, compte tenu des dérapages de dépenses constatés par le récent audit de la Cour des Comptes et des allègements fiscaux prévus à court-terme et représentant près de ¾ % du PIB. Pour 2017, d'intenses efforts – dont gels de dépenses horizontaux qui sont déjà bien engagés – sont nécessaires pour que la France soit en mesure de tenir l'engagement de ramener le déficit à 3 %. Pour 2018, l'effort de maîtrise des dépenses devra être maintenu et devenir plus structurel car des mesures représentant

environ 1 % du PIB seront nécessaires pour atteindre l'objectif de déficit pour cette année-là – un effort exceptionnel d'un point de vue historique.

4. Pour assurer la crédibilité de la stratégie budgétaire et la rendre compatible avec les objectifs sociaux et de croissance, il sera vital de définir et de mettre en œuvre de profondes réformes de dépenses à tous les niveaux des administrations publiques. Les revues des dépenses devront être exhaustives et identifier les domaines pouvant produire des gains d'efficacité et des économies. Les collectivités locales devraient faire partie intégrante de ces efforts, dans le cadre d'un nouveau pacte avec l'État, avec un système de suivi et d'incitations adopté d'un commun accord. Plusieurs domaines de réforme peuvent être envisagés :

- La masse salariale relativement lourde pourrait être réduite en diminuant le nombre d'agents de la fonction publique dans les secteurs non prioritaires et en réformant la grille des salaires à différents échelons et dans les différentes fonctions.
- La restructuration et l'informatisation des administrations pourraient recevoir l'appui du plan d'investissement temporaire de 50 milliards d'euros annoncé par le Président.
- L'intensification des efforts en faveur du regroupement des collectivités locales, notamment en réduisant le grand nombre de petites communes, pourrait dégager de considérables économies d'échelle.
- Les transferts sociaux, notamment dans le logement, devraient être mieux ciblés en faveur des populations qui en ont le plus besoin.
- Les dépenses publiques de santé pourraient gagner en efficacité afin d'enrayer la hausse des coûts, notamment en réformant les hôpitaux, en encourageant l'utilisation de médicaments génériques et en réévaluant la part des coûts pris en charge par les assurés.
- La réforme des retraites envisagée, qui unifierait les différents régimes existants et prévoit des comptes notionnels ou par points, devrait comporter des mesures d'incitation pour retarder le départ à la retraite.

Marché du travail

5. Pour améliorer la dynamique du marché du travail, le gouvernement agit rapidement pour que soit adopté par ordonnances en septembre un important paquet de réformes du marché du travail. Ces mesures vont redéfinir la portée des conventions collectives au niveau des branches et des entreprises afin d'accorder une plus grande souplesse aux négociations au sein de l'entreprise, de rationaliser le dialogue social, de réduire l'incertitude juridique concernant les licenciements et de permettre un contrat plus souple pour les projets. La réforme prévue du système d'assurance-chômage, qui accordera un rôle plus important à l'État et étendra la protection aux travailleurs indépendants et aux démissionnaires, offrirait une occasion importante de renforcer les incitations à la recherche d'emploi, par le biais des dispositifs institutionnels d'accompagnement et de contrôle.

6. Les réformes envisagées pour les systèmes de formation professionnelle et d'apprentissage seront essentielles, d'autant plus qu'en France le chômage touche de manière disproportionnée les jeunes et les travailleurs peu qualifiés. Dans ce domaine, les ressources du plan d'investissement annoncé par le Président peuvent être utilisées pour adapter le système aux besoins du marché du travail et des actifs, y compris en améliorant le contrôle de qualité, en simplifiant l'accès et en renforçant le lien entre l'enseignement professionnel et les employeurs privés. Pour accompagner la croissance de l'emploi et de la compétitivité, il sera vital de maintenir la modération salariale. Cela pourrait être accompli en accordant une plus grande flexibilité au niveau de l'entreprise dans les négociations salariales, en limitant la progression des salaires minimum à l'inflation et en reconnaissant un rôle actif au futur Conseil National de la Productivité y compris sur le lien entre l'évolution des salaires et les conditions économiques.

7. Le plan visant à réduire davantage le coin fiscal, qui reste toujours élevé, devrait stimuler la création d'emplois. Le gouvernement entend réduire les cotisations salariales, en finançant par une augmentation de la CSG, et transformer le CICE en une baisse permanente des charges patronales sur les salaires. Le coût budgétaire de transition lié à la transformation du CICE, qui s'élèvera à environ 1 % du PIB, pourrait être allégé

en étalant la réduction des charges sur deux ans.

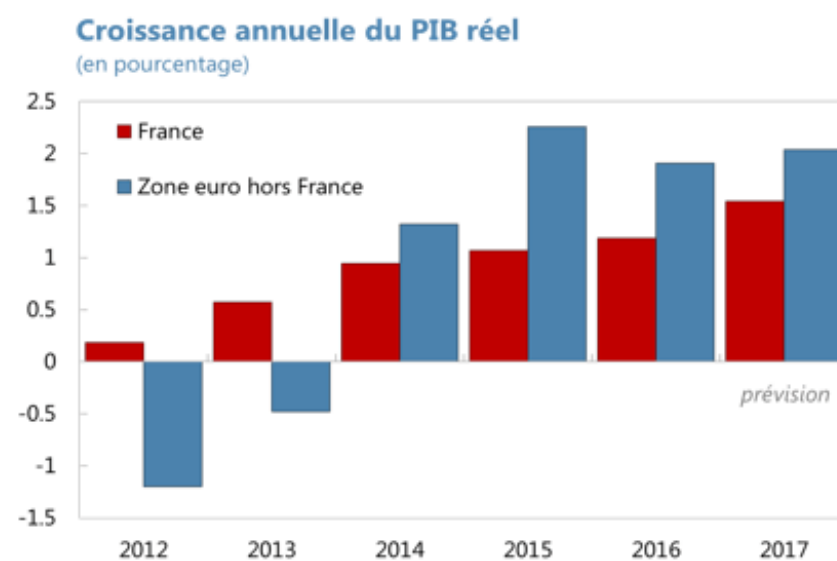
Productivité et compétitivité

8. Les propositions de réformes de l'impôt sur les sociétés et des revenus du capital devraient stimuler la compétitivité et l'investissement. La diminution graduelle du taux d'imposition sur les sociétés de 33,3 à 25 % devrait aller de pair avec une réduction du biais en faveur de la dette, par exemple en limitant davantage les déductions d'intérêt, en supprimant les exonérations fiscales inefficaces et en éliminant le régime spécial accordé aux petites entreprises afin de corriger les désincitations qui freinent la croissance de l'entreprise. Les taxes sur la production, qui sont relativement élevées en France, devraient être réétudiées. Les projets de réduire la base de l'impôt sur la fortune, et l'adoption d'un taux d'imposition unique (d'environ 30 %) sur les revenus d'intérêts, les dividendes et les plus-values permettraient d'éliminer les distorsions. Ces mesures devraient être complétées par une transformation des abattements fiscaux basés sur des instruments – tels qu'assurances-vie, placements dans l'immobilier et épargne réglementée – en un dispositif général d'épargne à long terme bénéficiant d'un traitement fiscal avantageux.

9. Pour accompagner la croissance de la productivité et la compétitivité, il conviendra également de poursuivre les efforts destinés à simplifier la réglementation des entreprises et à stimuler la concurrence dans le secteur des services. Le système financier répond certes de manière adéquate aux besoins de l'économie réelle, mais il devra continuer d'adapter ses modèles de fonctionnement à une conjoncture de faibles taux d'intérêt, aux nouvelles technologies et à l'évolution des normes réglementaires.

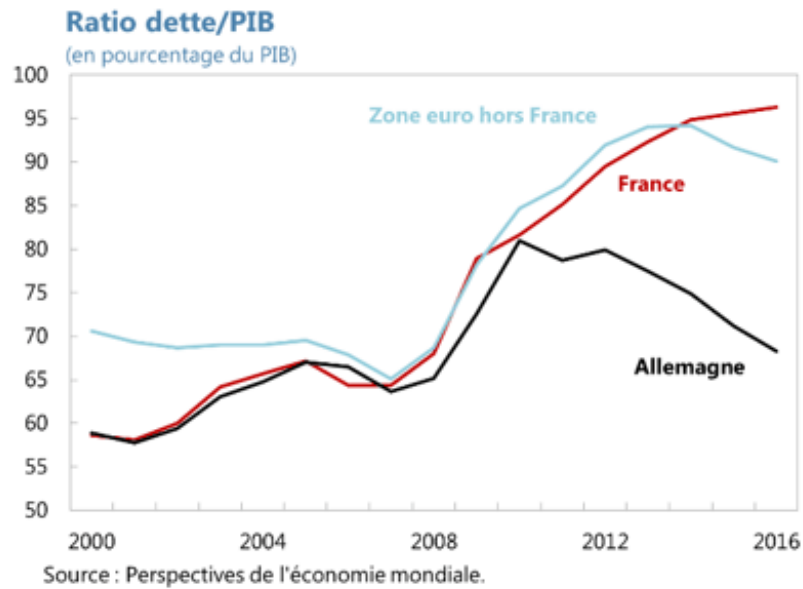
Nous tenons à remercier les autorités de l'esprit constructif qui a animé les entretiens.

La reprise monte en régime.



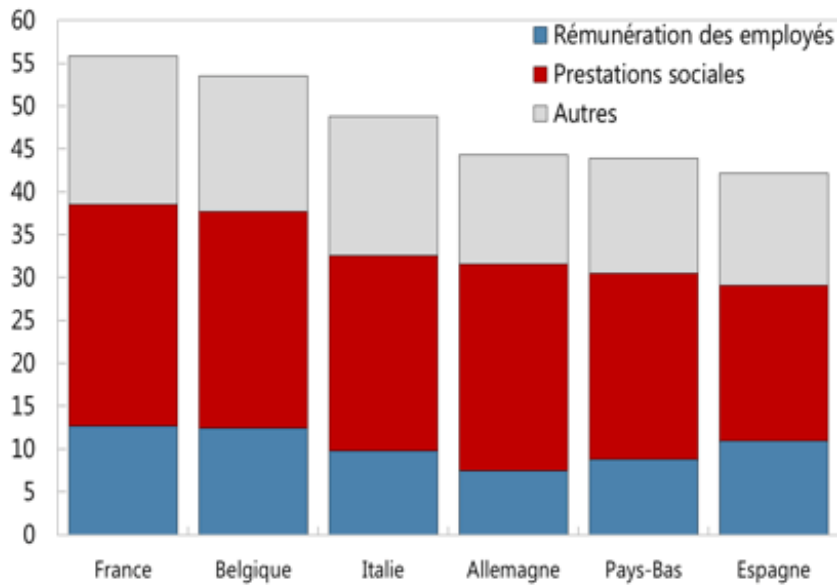
Source : Perspectives de l'économie mondiale.

La dette publique a atteint près de 100 % du PIB.



Dépenses des administrations publiques, 2016

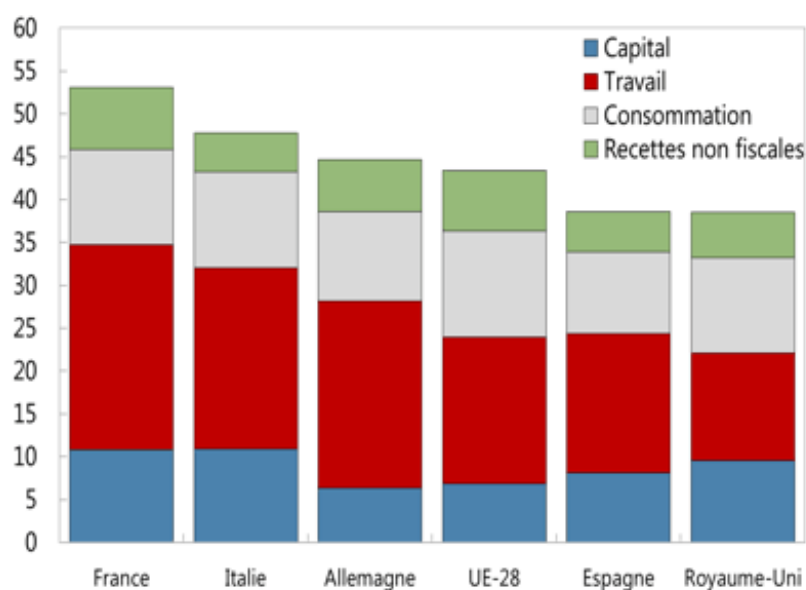
(en pourcentage du PIB)



Source: Eurostat.

Composition des recettes publiques, 2015

(en pourcentage du PIB)

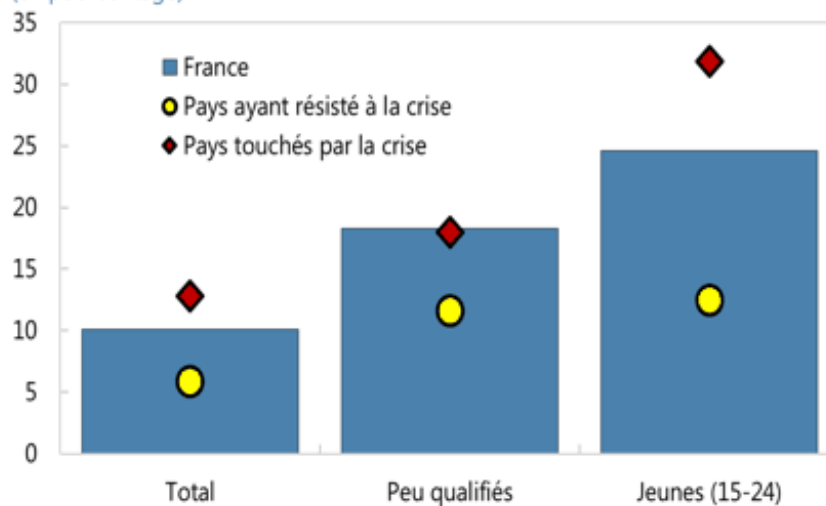


Sources : DG fiscalité et union douanière; Eurostat; calculs des services du FMI

Le chômage touche particulièrement les jeunes et les peu qualifiés.

Taux de chômage par sous-groupes, 2016

(en pourcentage)



Sources : Eurostat; calculs des services du FMI.

Notes : Les travailleurs peu qualifiés sont ceux qui ont au plus le niveau BEPC.

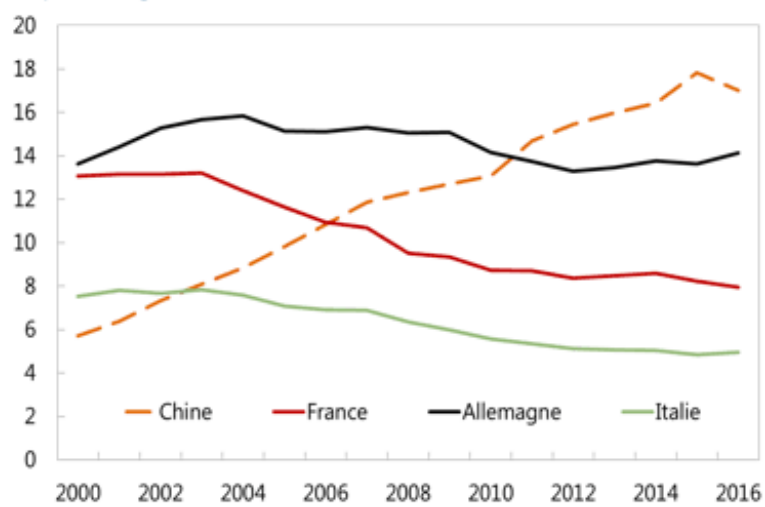
Pays ayant mieux résisté à la crise : Autriche, Belgique, Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni.

Pays sévèrement touchés par la crise : Irlande, Italie, Portugal et Espagne.

La France perd des parts de marché à l'exportation.

Part de marché mondial : exportations de biens et services

(en pourcentage)



Source : Perspectives de l'économie mondiale.