



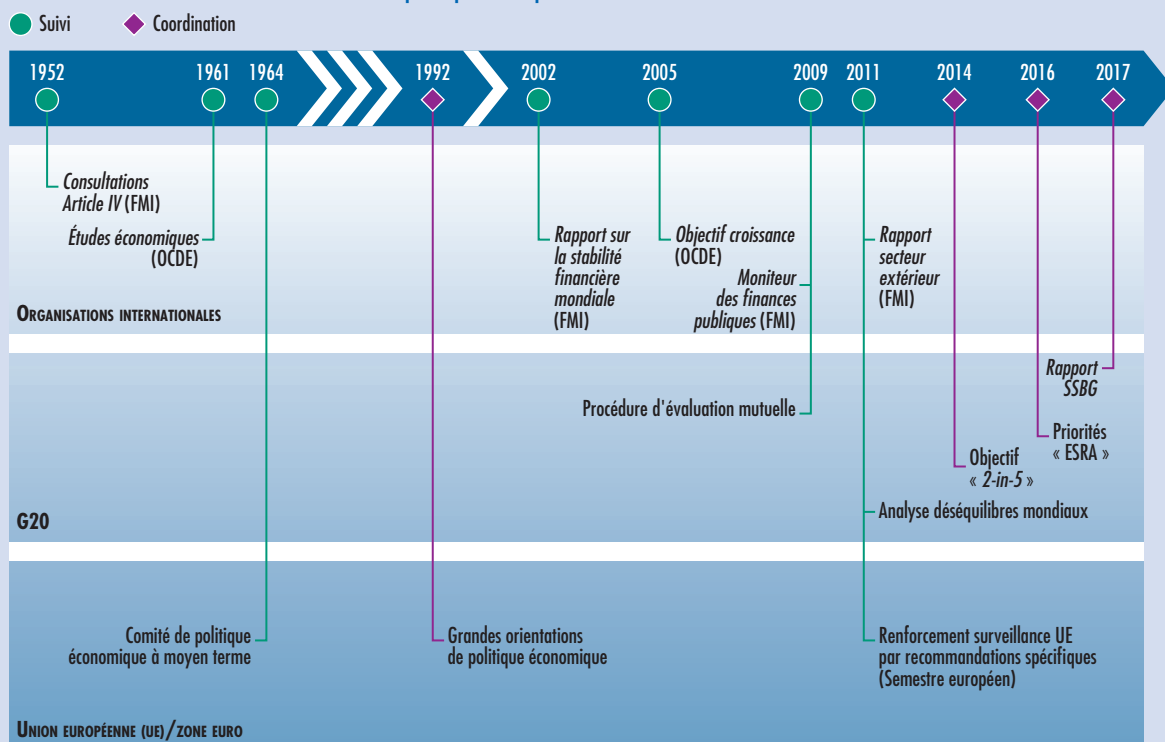
Le rôle des instances internationales dans le suivi et la coordination des réformes structurelles

Les instances internationales (OCDE, FMI, etc.) ont renforcé et développé des activités de suivi et, dans une certaine mesure, de coordination des réformes structurelles à la suite de la crise financière. Les réformes structurelles nationales ont en effet des répercussions sur les pays partenaires. Dans l'Union européenne, cette coordination s'est aussi développée en réaction aux déséquilibres apparus au sein de la zone euro. Au G20, un effort coordonné de mise en œuvre de réformes structurelles est devenu le principal instrument mis en avant pour atteindre l'objectif d'une croissance « forte, durable et équilibrée » adopté en 2009. Ces initiatives répondent à la fois à des besoins de comparaison des expériences nationales et d'évaluation de leurs effets macroéconomiques, de pression des pairs pour pousser ces réformes au niveau national et de coordination internationale. Pour la France, les recommandations des institutions internationales sont largement convergentes et des progrès dans leur mise en œuvre ont été constatés, même si des chantiers restent en suspens, notamment en matière de concurrence et d'efficacité de l'action publique.

Matthieu BUSSIÈRE, Bruno CABRILLAC, Françoise DRUMETZ,
Véronique GENRE, Rémy LECAT, Baptiste MEUNIER
Direction générale des Études et des Relations internationales

Codes JEL
F02, F53,
J08, L51

Suivi et coordination des réformes structurelles : principales étapes



Note : Objectif 2-in-5 : 2 points additionnels de produit intérieur brut en 5 ans ; SSBG – Strong, Sustainable, and Balanced Growth ; ESRA – Enhanced Structural Reform Agenda.

Source : Banque de France.



Le dialogue multilatéral sur les réformes structurelles a d'abord répondu à un besoin d'échanges de bonnes pratiques visant à favoriser la croissance à long terme et la stabilité macroéconomique et financière. Ces échanges, dans le cadre de la surveillance bilatérale du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), impliquent une reconnaissance par la communauté internationale de « bonnes pratiques », connues sous le nom de « consensus de Washington ». Cette surveillance a souvent été utilisée par les autorités nationales pour appuyer leurs efforts de réforme. La pression de la communauté internationale et des pairs s'exerce plus particulièrement lorsqu'un pays requiert un financement extérieur dans un contexte de crise de balance des paiements. Ce financement et au-delà l'appui de la communauté financière internationale ont pour contrepartie un programme d'ajustement (négocié avec le FMI ou plus récemment impliquant aussi les institutions européennes). La part des réformes structurelles dans ces programmes s'est considérablement accrue au fil des années.

Par ailleurs, la mondialisation a accru les interdépendances entre États, d'une part à travers l'ouverture et l'intégration commerciale et financière, d'autre part à travers la convergence des normes et des pratiques qui ont renforcé les effets de compétitivité et donc les effets de débordement (*spillovers*) des politiques macroéconomiques nationales et également des réformes structurelles. La grande crise financière de 2008 a accéléré la prise de conscience de ce phénomène et des insuffisances de la coordination multilatérale. Une fois passé le pic de la crise, dans le monde, puis au sein de la zone euro, la coordination des politiques macroéconomiques s'est avérée plus difficile, du fait de la désynchronisation des cycles et de la divergence des marges de manœuvre des politiques budgétaires, entraînant des ajustements asymétriques dans le monde, comme dans la zone euro, et une persistance des déséquilibres globaux. Au sein du G20, comme en Europe, l'effort de coordination des réformes structurelles s'est ainsi nourri à la fois d'une plus grande pertinence du

fait des interdépendances et d'un blocage de la coordination des politiques macroéconomiques, dans un contexte de sortie de crise désynchronisée, mais partout très lent. Cet embryon de coordination a eu des résultats discutables, mais il a produit deux avancées remarquables : d'une part, il a assis l'idée d'un bénéfice mutuel de réformes structurelles nationales, d'autre part, il a renforcé le consensus sur l'évaluation des effets macroéconomiques des réformes structurelles et, de ce fait, sur la définition des bonnes pratiques en la matière.

1 Le suivi et la coordination des réformes structurelles nationales : une nécessité

Les résultats des études disponibles incitent à la mise en œuvre simultanée et coordonnée des réformes structurelles, particulièrement en union monétaire.

S'agissant du G20, les effets de diffusion associés à la mise en œuvre de réformes structurelles dans un pays du groupe sont positifs en termes d'activité pour les autres économies membres. En outre, le gain est accru lorsque les réformes sont conduites de manière simultanée dans tous les pays du G20 (Rivaud, 2015 ; FMI, 2017). Le constat est similaire pour une union monétaire comme la zone euro (Gomes *et al.* 2013 ; Varga et Veld, 2014) : les effets de diffusion s'amplifient si tous les pays de la zone entreprennent des réformes simultanément plutôt que de procéder sur une base purement nationale.

Comme le soulignent notamment Gomes *et al.* (2013), la mise en œuvre simultanée de réformes structurelles dans la zone euro aurait pour effet d'homogénéiser les performances macroéconomiques des pays membres. Cette réduction de dispersion rendrait la politique monétaire unique plus efficace (Draghi, 2017). En effet, plus le degré d'hétérogénéité entre les marchés – des biens, du travail, etc. – au sein de la zone est élevé, plus les chocs sont susceptibles de se propager de manière différente d'un pays membre à l'autre. En particulier, dans un tel environnement, la politique monétaire unique risque d'exercer des effets asymétriques au sein de la zone.



2 Un fort développement de la coordination internationale sur les réformes structurelles

Les trois institutions historiquement en charge du suivi des politiques économiques : OCDE, FMI et Banque mondiale

Un suivi multiforme des politiques macroéconomiques et structurelles

Le suivi des politiques économiques, réformes structurelles et politiques macroéconomiques, constitue une mission historique de plusieurs organisations internationales (OI). Ce suivi s'établit à trois niveaux : pays par pays, par surveillance multilatérale et par analyses thématiques.

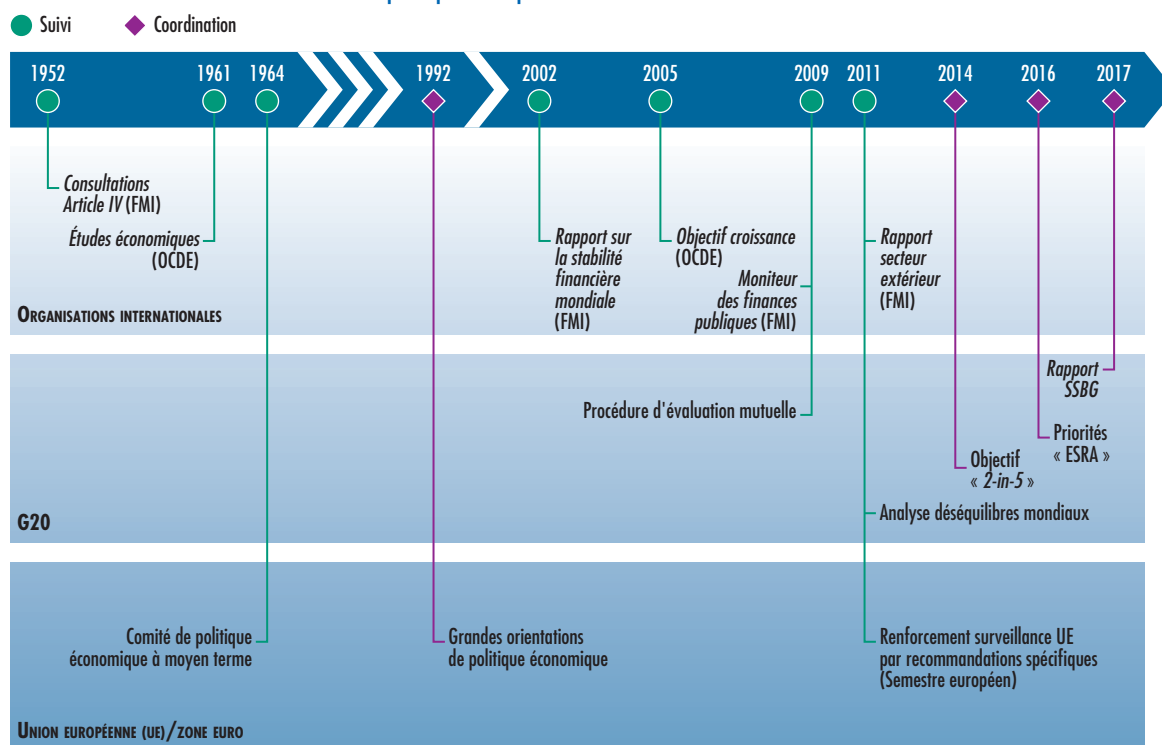
Il s'opère d'abord avec des analyses pays par pays, notamment les *Consultations au titre de l'Article IV* du FMI ou les *Études économiques* de l'OCDE. Ces analyses très anciennes (1952 pour le FMI, 1961 pour l'OCDE)

examinent les performances et les politiques économiques des pays concernés et formulent des recommandations, en particulier de réformes structurelles.

Le suivi est aussi assuré par une surveillance multilatérale qui s'est formalisée et généralisée au travers de publications régulières. Celles-ci dressent un bilan détaillé de l'économie mondiale – ou régionale – et établissent ses perspectives de croissance, en estimant notamment les effets de débordement en provenance de pays d'importance systémique. Le FMI est le principal acteur de cette surveillance multilatérale via l'exercice des *Perspectives de l'économie mondiale* qui s'effectue depuis 1969 (première publication en 1980). Un suivi similaire se retrouve dans d'autres OI avec les *Perspectives économiques* de l'OCDE (depuis 1967) ou les *Perspectives économiques mondiales* de la Banque mondiale (publication semestrielle depuis 2010).

Enfin, les OI produisent également des analyses thématiques portant sur un panel de plusieurs pays (par exemple : *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE).

Suivi et coordination des réformes structurelles : principales étapes



Note : Objectif 2-in-5 : 2 points additionnels de produit intérieur brut en 5 ans ; SSBG – Strong, Sustainable, and Balanced Growth ; ESRA – Enhanced Structural Reform Agenda.
Source : Banque de France.



La surveillance multilatérale s'est considérablement renforcée depuis quelques années et s'est davantage tournée vers les réformes structurelles. L'OCDE publie ainsi *Objectif croissance* depuis 2005, analyse transversale qui regroupe les principales recommandations de réformes structurelles pour les pays membres (OCDE, 2018). Le FMI a aussi considérablement développé la surveillance multilatérale avec plusieurs outils : *Rapport sur le secteur extérieur* depuis 2011, qui fait le point sur les déséquilibres mondiaux de comptes courants (FMI, 2018a), mais également le *Rapport sur la stabilité financière mondiale* depuis 2002 (FMI, 2018b) et le *Moniteur des finances publiques* depuis 2009 (FMI, 2018c). Depuis 2017 et sous l'impulsion du G20, le rapport du FMI sur la croissance forte, durable et équilibrée (rapport SSBG ; FMI, 2017) réalise une surveillance attentive des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles dans les pays du G20. Cette surveillance se double d'un effort de coordination via des recommandations visant un ajustement optimal des politiques économiques mondiales.

Une attention croissante portée aux réformes structurelles depuis les années 1990

Les réformes structurelles ont progressivement pris une importance croissante dans les activités des OI. À partir du milieu des années 1980, le FMI et la Banque mondiale ont davantage conditionné leurs programmes de prêts à la réalisation de réformes structurelles (telles que la libéralisation des prix, les privatisations, l'ouverture des marchés des biens et services, la flexibilisation du marché du travail, etc.). L'usage de ces conditions s'est répandu à mesure que le FMI prenait conscience de l'importance du rôle des réformes structurelles pour obtenir des résultats plus durables en termes de stabilité macroéconomique et de croissance à long terme. Un tournant s'est opéré dans les années 1990 lorsqu'il est apparu que les politiques macroéconomiques étaient insuffisantes pour résorber le chômage de masse. Le consensus de Washington, qui émergea au début des années 1990, comprenait ainsi plusieurs réformes structurelles, par exemple la libéralisation du commerce et des investissements directs étrangers (IDE), dans le corpus de

mesures appliquées aux pays en difficulté. La tendance s'est encore renforcée depuis une dizaine d'années avec la prise de conscience de la baisse tendancielle de la croissance potentielle et notamment de la productivité globale des facteurs.

Reflète de cette attention croissante accordée aux réformes structurelles, les outils de suivi ont de plus en plus intégré ces mesures. Et cette tendance se poursuit, comme en témoigne la *Revue triennale de la surveillance* du FMI de 2014, qui préconisait d'insister davantage, dans les rapports de l'institution, sur les réformes structurelles du marché du travail (FMI, 2014). Au sein des OI émerge un consensus autour d'un corpus de bonnes politiques, par exemple la libéralisation des marchés de biens et services ou l'ouverture commerciale. La pression par les pairs est un levier majeur pour pousser à l'application de ces politiques, avec la définition d'indicateurs comparables entre pays membres : par exemple les indicateurs agrégés de régulation des marchés de biens et de services (indices PMR pour *Product Market Regulation*) ou les classements PISA (*Programme for International Student Assessment*) de l'OCDE. *Objectif Croissance*, publié par l'OCDE, s'appuie ainsi sur une analyse comparative (*benchmarking*) systématique des indicateurs structurels, de plus en plus nombreux, entre pays.

Une coordination plus étroite des politiques budgétaires, prolongement du projet européen

En 2011, pour répondre à la crise, le Conseil européen a réformé le système de surveillance et de coordination des politiques économiques européennes et mis en place le « Semestre européen ¹ » (cf. encadré pour le cas particulier des pays de la zone euro). Ce mécanisme répond alors à un triple objectif : renforcer les règles, en premier lieu, mais aussi s'immiscer dans l'élaboration des budgets en amont de leurs votes par les parlementaires nationaux, afin de sensibiliser chaque État à l'impact de son budget sur la politique budgétaire européenne dans son ensemble. Un autre but affiché est de soutenir les réformes structurelles pour créer davantage d'emplois et de croissance.

¹ Ou Semestre européen de coordination des politiques économiques. Sa base juridique repose sur un ensemble de six actes législatifs (*Six-Pack*) qui ont réformé l'ancien Pacte de stabilité et de croissance.



ENCADRÉ

Le cas particulier des États de la zone euro

Le Semestre européen est un mécanisme de surveillance et de coordination propre à l'Union européenne (UE) dans son ensemble, visant à corriger des évolutions économiques problématiques susceptibles d'avoir des effets négatifs sur d'autres États membres. Les pays de la zone euro, liés par la monnaie commune, font, eux, l'objet d'une coordination renforcée.

À la naissance de l'euro, le débat sur une véritable coordination des politiques économiques et sur la nécessité d'une gouvernance de la zone euro a vite été écarté sous la pression de certains États membres soucieux de préserver leur souveraineté (Begg, Hodson et Maher, 2003). Il a été cependant décidé de mettre en place un système de garde-fous contre des comportements nationaux qui nuiraient à la stabilité de la zone dans son ensemble (Pacte de stabilité et de croissance – PSC, partage de « bonnes pratiques »). Ce système a montré ses limites lors des crises récentes : les règles budgétaires n'ont pas toujours été respectées et le PSC n'a pas réussi à prévenir les dérapages. En l'absence de coordination institutionnelle efficace et de mécanisme correcteur *via* un taux de change flexible, les divergences entre les pays membres de la zone euro (écarts de compétitivité, croissance excessive du crédit, endettement, écarts de balance des paiements) ont augmenté depuis la crise.

Dans l'urgence, les pays de l'UE ont donc réformé le cadre de coordination des politiques économiques avec le « Six-Pack », ensemble de textes législatifs qui régit notamment le Semestre européen (Boone, 2011). Deux textes supplémentaires ont été édictés, spécifiquement pour les pays de la zone euro, c'est le « Two-Pack ». Le premier texte oblige un État dont la monnaie est l'euro à faire l'objet d'une surveillance renforcée lorsqu'il traverse de sérieuses difficultés financières. Il doit se soumettre notamment à un programme d'ajustement macroéconomique dès lors qu'il fait demande une assistance financière extérieure. Le second texte impose des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de budgets des pays de la zone euro (notamment un calendrier budgétaire commun). Il complète également la procédure de correction des déficits excessifs institués par le Six-Pack par des exigences supplémentaires et une surveillance plus étroite.

Pour mettre en place ce système, c'est le choix de la méthode intergouvernementale qui a été fait : les chefs d'État au sein du Conseil européen se retrouvent, analysent et décident, par opposition à une centralisation ou à une délégation à une institution plus indépendante, comme la Commission. Cette méthode présente l'avantage de la légitimité démocratique puisque ce sont des gouvernements élus qui négocient. L'inconvénient d'une telle approche, c'est qu'elle peut conduire à un biais national aux dépens de l'intérêt commun (Wyplosz, 2010). Signé le 2 mars 2012 par vingt-cinq États membres de l'Union européenne (Union

européenne sans le Royaume-Uni et la République tchèque), le nouveau traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance européenne (ou TSCG) reprend les règles du Semestre européen et scelle l'engagement désormais solennel des États de l'UE à gouverner ensemble et à se concerter sur leurs politiques économiques.

En pratique, le Semestre européen constitue un cycle annuel de surveillance, commencé en 2011, qui s'étend de mars à juillet². Aucun régime de sanction n'est effectivement prévu si une recommandation de politique

² Sur la base d'un rapport de la Commission européenne, le Conseil européen remet, tous les ans au mois de mars, des hypothèses sur les scénarios économiques. Les États membres intègrent ces hypothèses au mois d'avril et en tirent les implications pour leurs politiques budgétaires. Ils doivent à cette date transmettre à Bruxelles leur budget pour l'année suivante. Au mois de juin et de juillet, le Conseil européen et les ministres des finances donnent leur avis aux États membres, qui devront corriger leur loi de finances en conséquence, avant de la transmettre pour vote au Parlement. En cas de manquement aux objectifs budgétaires, les sanctions sont renforcées et davantage automatiques.



structurelle n'est pas suivie. Néanmoins, la mise en cohérence avec les perspectives budgétaires raffermirait la coordination des politiques structurelles. C'est la stratégie collective « Europe 2020 » – une stratégie de croissance « intelligente, durable et inclusive » – qui sert de cadre de référence. Chaque État membre soumet son programme national de réformes qui fait l'objet, chaque année, d'une évaluation et d'éventuelles recommandations par la Commission.

Chaque année, les rapports de la Commission contiennent davantage de recommandations de politiques structurelles (politiques sociales et du marché du travail ou tenant aux infrastructures, à l'innovation ou à la transition écologique). Pour la première fois en 2018, les rapports par pays publiés en mars par la Commission ont mis particulièrement l'accent sur l'évolution d'indicateurs purement socioéconomiques (par exemple, écarts hommes-femmes en matière d'emploi, exposition au risque de pauvreté, croissance atone des salaires, insuffisance de dialogue social, inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail, etc.).

Le Semestre européen souffre néanmoins d'une faible mise en œuvre des recommandations pays. En 2018, la Commission européenne (CE) remarquait que seules 20 % des recommandations pays prescrites sur la période 2011-2017 avaient fait l'objet d'une transposition complète ou significative, tous pays confondus et sur plusieurs centaines de recommandations émises³.

Coordination des politiques structurelles dans le cadre du G20 : une convergence sur la méthode d'évaluation des effets macroéconomiques et l'identification des *spillovers*

Une coordination des politiques économiques décevante

La coordination des politiques économiques a été, avec la réforme de la régulation financière, un des piliers de l'agenda du G20 tel qu'il a été transformé à la suite de la grande crise financière. Une telle coordination

visait non seulement à établir un diagnostic et des priorités partagés, mais aussi à optimiser les effets de débordement (*spillovers*) et à limiter les déséquilibres globaux. Le but ultime est de maximiser la croissance mondiale à moyen terme⁴. Au sommet de Pittsburgh en 2009 a ainsi été défini un processus d'évaluation mutuelle (PEM) dont l'objet était d'examiner et de discuter en G20 les politiques nationales de chacun des membres. Dans la phase la plus aiguë de la crise, cette coordination s'est traduite par une relance collective, essentiellement basée sur l'assouplissement des politiques budgétaires et monétaires. Cet exercice s'est accompagné, à partir de 2011, d'une procédure spécifique de surveillance des déséquilibres mondiaux : le G20 identifie les pays aux déséquilibres macroéconomiques systémiques (dette privée et publique, compte courant, etc.) puis effectue des recommandations en vue de la réduction de ces déséquilibres.

Mais une fois passée la phase aiguë de la crise, la désynchronisation des cycles économiques et une moindre urgence ont réduit les incitations à la coordination des politiques macroéconomiques. En outre la réduction des déséquilibres, au niveau mondial comme au niveau de la zone euro, s'est essentiellement réalisée de manière asymétrique, c'est-à-dire uniquement par une compression de la demande dans les pays déficitaires – et non par un surcroît de demande domestique dans les pays excédentaires. L'inefficacité de cette coordination et même du dialogue au sein du G20 sur les politiques macroéconomiques et les déséquilibres ont conduit à reporter largement la coopération sur les réformes structurelles.

L'accent mis sur la coordination des politiques structurelles depuis 2014

En 2014, le G20 a franchi un pas supplémentaire dans la coordination des réformes structurelles. Il s'est fixé comme objectif explicite de réaliser 2 points additionnels en 5 ans (*2-in-5*) de croissance du PIB pour l'ensemble du G20, par la mise en place de réformes structurelles

³ Le taux de suivi des recommandations n'est rendu public que sous forme agrégée et non pays par pays, ce qui illustre la prudence politique persistante de la Commission.

⁴ « Une croissance forte, équilibrée et soutenable » selon l'objectif du G20 explicité dans le communiqué de Pittsburgh (2009) : « we agreed to launch a framework that lays out the policies and the way we act together to generate strong, sustainable and balanced global growth ».



et d'investissements d'infrastructures. Cet exercice du 2-in-5 a permis de franchir trois étapes importantes.

- Une prise de conscience des effets de débordement des gains de PGF engendrés par des réformes nationales. Ces effets se font à travers deux canaux : le canal du commerce et celui de la concurrence internationale qui génère une diffusion directe des gains de productivité. Le FMI évalue ainsi ces effets de débordement à un tiers des gains totaux, montrant les bénéfices d'une telle coordination internationale des politiques structurelles.
- L'acceptation d'une évaluation par les pairs, la stratégie nationale de chaque pays membre étant discutée par le G20 et plus précisément revue par deux membres, assistés par les organisations internationales (FMI, OCDE et dans une moindre mesure Banque mondiale) qui effectuent *ex ante* une évaluation quantitative de l'impact des engagements pris et une évaluation *ex post* de leur mise en œuvre effective.
- Un accord sur la méthodologie d'évaluation des effets des réformes structurelles sur la croissance. Cette méthodologie, largement fondée sur les travaux de l'OCDE⁵, mais aussi de Cette *et al.* (2010) permet de relier la croissance à des indicateurs développés par l'OCDE, mesurant la dérégulation des marchés des biens ou la flexibilité du marché du travail. Cet accord est d'autant plus notable qu'il valide implicitement l'approche de l'OCDE pour déterminer la direction souhaitable des réformes structurelles – une validation qui n'allait pas de soi, notamment pour les pays non membres de l'OCDE.

Cet effort de coordination s'est accompagné de la définition en 2016 de neuf priorités communes de réformes structurelles (*Enhanced Structural Reform Agenda* – ESRA). Afin de suivre les performances et les progrès individuels dans ces neuf dimensions⁶, l'OCDE réalise un tableau de bord par membre du G20, basé sur des indicateurs de performance et de politique.

Ces avancées risquent cependant d'être sans lendemain – une majorité des membres du G20 ne souhaitant pas renouveler l'expérience du 2-in-5 après 2018 – et n'ont pas non plus atténué les frustrations nées de l'incapacité du G20 à poursuivre une coordination efficace des politiques macroéconomiques au-delà de la phase aiguë de la crise. Pour y répondre, le G20 a mandaté en 2016 le FMI pour produire un nouveau rapport (rapport SSBG⁷) dont l'objectif est de constater les perspectives de croissance au niveau du G20 et de définir un ensemble coordonné de politiques économiques, y compris structurelles, permettant d'améliorer la croissance à moyen terme et de réduire les déséquilibres mondiaux. Ce rapport, dont un pilote a été publié fin 2017 (FMI, 2017) et dont une deuxième édition sera publiée fin 2018, doit servir de base à un effort de coordination plus large des membres du G20.

3 Pour la France, des recommandations convergentes et des progrès dans leur mise en œuvre

Le rôle des organisations internationales dans le suivi et la coordination des réformes structurelles peut être illustré par le cas de la France au travers des recommandations faites par le FMI dans les conclusions des missions Article IV (FMI), par l'OCDE dans *Objectif croissance* (OCDE) ou par la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen. Dans le cas de la France, les réformes structurelles peuvent avoir un impact très significatif sur la croissance compte tenu des rigidités de ses marchés : un alignement sur les trois pays de l'OCDE ayant les meilleures pratiques de régulations entraînerait une hausse du PIB à long terme de près de 6 % (Cette, Lopez et Mairesse, 2015 et 2016). Ces recommandations sont élaborées dans un dialogue avec les administrations concernées (dont la Banque de France), ainsi qu'avec des experts, des représentants syndicaux ou patronaux, etc. Nous examinons ici les recommandations concernant les réformes structurelles, hors situation globale des finances publiques et du secteur financier.

⁵ Notamment Bassanini *et al.* (2009), Barnes *et al.* (2011), Bouis et Duval (2011) et Bouis *et al.* (2012).

⁶ Ouverture au commerce et aux investissements ; réformes du marché du travail, de l'éducation et de la formation professionnelle ; innovation ; infrastructures ; concurrence et environnement favorable aux affaires ; système financier ; réforme budgétaire ; viabilité environnementale et croissance inclusive.

⁷ « *Strong, sustainable and balanced growth* ».



Des recommandations largement convergentes, en particulier sur le marché du travail

Les organisations internationales mettent plus particulièrement en avant pour la France une situation dégradée du marché du travail, un déficit persistant de compétitivité et le maintien de barrières à l'entrée dans le secteur des services.

Cette situation dégradée du marché du travail prend la forme d'un taux de chômage structurel élevé, accompagné de difficultés d'insertion pour certaines catégories de personnes (jeunes, peu qualifiés, immigrés) et d'une dualité accusée, avec d'un côté des salariés bien protégés bénéficiant de contrats à durée indéterminée et de l'autre des personnes en situation précaire, alternant les contrats à durée déterminée, les intérim et les périodes de chômage. Un décalage croissant entre l'adéquation de l'offre et de la demande de travail, débouchant sur des offres d'emploi non pourvues en période de chômage élevé, est également souligné. Face à ce diagnostic, les organisations internationales recommandent un renforcement des politiques actives de l'emploi, dont une réforme de la formation professionnelle, de l'apprentissage et du système éducatif (CE, FMI, OCDE). Enfin, l'incertitude autour des coûts des licenciements (FMI, OCDE) pourrait être réduite.

Le déficit persistant de compétitivité est en partie relié aux coûts du travail français, qui jouent également un rôle dans la situation du marché du travail. La compétitivité-coût de la France s'est en effet détériorée dans les années 2000 et ne commence à se redresser que depuis 2013. Deux éléments du coût du travail sont mis en avant par les institutions internationales. D'une part, les cotisations sociales patronales sont parmi les plus élevées de l'Union européenne en pourcentage du coût total de la main d'œuvre. Les organisations internationales soutiennent donc les politiques d'allègement du coût du travail (CE, FMI, OCDE). D'autre part, la règle d'indexation du salaire minimum ne permet pas à celui-ci de suivre l'évolution de la conjoncture, ce qui a pu dégrader la compétitivité française. La Commission européenne soutient également la réforme du mécanisme d'indexation du salaire minimum préconisée par le

groupe d'experts de la Commission SMIC en 2017 (suppression de la revalorisation automatique ou suppression de la seule revalorisation sur le pouvoir d'achat du salaire horaire de base des ouvriers et employés). Le FMI propose de réduire le champ d'application du mécanisme qui régit le salaire minimum et de mettre en place des systèmes de rémunération plus flexibles, liés aux résultats des entreprises. Plus largement, sur le mécanisme de fixation des salaires, l'OCDE préconise de réduire la couverture des entreprises par les accords salariaux de branche, ceux-ci étant étendus quasi systématiquement à l'ensemble des entreprises.

Le maintien de barrières à l'entrée dans le secteur des services pèse sur la productivité de ce secteur, mais également des secteurs qui utilisent ces services comme consommation intermédiaire. Les trois organisations internationales soulignent les bénéfices de réformes pro-concurrentielles dans ce secteur en termes de compétitivité et de croissance de long terme. Plus précisément, la Commission européenne mentionne les réformes des services aux entreprises, du commerce de détail, des services d'hébergement et de restauration ; l'OCDE, les réformes des professions réglementées et des règles d'ouverture le dimanche ; le FMI, les réformes de la SNCF et des professions protégées.

Outre les recommandations dans ces trois domaines, les institutions internationales mentionnent également la réforme des retraites, en prônant l'unification des différents systèmes (CE, FMI), la simplification du système fiscal, en supprimant les impôts inefficaces et en réduisant le recours aux dépenses fiscales, la réduction des impôts sur la production (CE), le réexamen du profil (durée, taux, niveau) des allocations chômage et un meilleur ciblage des prestations sociales (FMI). Enfin, les appels à améliorer l'efficacité de la dépense publique (CE, FMI), à rationaliser des structures administratives locales (FMI, OCDE) ont été fréquents.

Des progrès dans leur mise en œuvre

Les recommandations des organisations internationales, qui s'articulent depuis de nombreuses années autour de ces thèmes, ont été en partie mises en œuvre. Ces recommandations, élaborées dans un



dialogue avec les administrations, permettent une mise en perspective internationale des problèmes structurels auxquels la France fait face. Leurs reprises régulières dans la presse sont également un moyen de prise de conscience par l'opinion publique des priorités de politique économique, vues par un regard extérieur.

Sur le marché du travail, la loi El Khomri de 2016 et les ordonnances Pénicaud de 2017 ont répondu aux recommandations de sécurisation des licenciements et d'une meilleure adaptation de la réglementation aux besoins de l'entreprise et de ses salariés par le biais du dialogue social. La réforme de la formation professionnelle, de l'apprentissage et les mesures prises dans l'éducation primaire et secondaire répondent aux recommandations sur la dualité du marché du travail et sur l'inadéquation de l'offre et de la demande de travail.

En termes de compétitivité et d'emploi, la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et, auparavant, des politiques d'allègement de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires a été saluée par les organisations internationales. Celles-ci soutiennent également la transformation à venir du CICE en allègements de cotisations sociales et les nouveaux allègements ciblés.

Au sein du G20, la France se classe parmi les pays ayant l'un des meilleurs ratios de mise en œuvre des réformes structurelles. Lors de l'initiative 2-in-5 (cf. *supra*), la France a ainsi mis en œuvre 78 % de ses engagements – contre 56 % en moyenne dans le G20. Ces réformes structurelles concernaient principalement la flexibilisation du marché du travail et la réduction du coût du travail.

Des chantiers en suspens, en matière de concurrence et d'efficacité de l'action publique

En revanche, les recommandations en matière de concurrence n'ont pas été pleinement mises en œuvre. Des progrès significatifs avaient été accomplis dans les années 1990 et 2000 avec la mise en œuvre de plusieurs directives européennes et de réformes nationales, notamment dans le commerce de détail (loi de modernisation de l'économie, 2008). Dans les années 2010, la loi Macron de 2015 a permis des avancées dans les professions juridiques, mais pour l'ensemble des secteurs protégés, les progrès ont été d'ampleur limitée. De la même manière, les recommandations récurrentes sur le salaire minimum n'ont pas débouché sur une réforme majeure, notamment en ce qui concerne les mécanismes d'indexation. Enfin, les recommandations visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et à simplifier le système fiscal ne se sont pas traduites jusqu'ici par des réformes d'ampleur.



Bibliographie

Barnes (S.), Bouis (R.), Briard (P.), Dougherty (S.) et Eris (M.) (2013)

« L'impact des réformes sur le PIB : un cadre simple de simulation », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 834, éditions OCDE, Paris, 4 juin.

Bassanini (A.), Nunziata (L.) et Venn (D.) (2009)

« Job protection legislation and productivity growth in OECD countries », *Economic Policy*, vol. 24, avril, p. 349-402.

Begg (I.), Hodson (D.) et Maher (I.) (2003)

« Economic policy coordination in the European union », *National Institute Economic Review*, vol. 183, janvier, p. 66-77.

Boone (L.) (2011)

« Coordination des politiques économiques en Europe », *Revue d'économie financière*, n° 103, p. 257-276.

Bouis (R.) et Duval (R.) (2011)

« Augmenter la croissance potentielle après la crise : une évaluation quantitative des gains potentiels de différentes réformes structurelles au sein de l'OCDE et au-delà », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 835, éditions OCDE, Paris, 18 janvier.

Bouis (R.), Causa (O.), Demmou (L.), Duval (R.) et Zdzienicka (A.) (2012)

« L'impact à court terme des réformes structurelles : une analyse empirique – An empirical analysis », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 949, éditions OCDE, Paris.

Cette (G.), Boulès (R.), Lopez (J.), Mairesse (J.) et Nicoletti (G.) (2010)

« Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries », *National Bureau of Economic Research, Document de travail*, n° 16520, novembre.

Cette (G.), Lopez (J.) et Mairesse (J.) (2015)

« Les effets macroéconomiques sur la productivité et les prix des vastes réformes structurelles sur les marchés des biens et du travail », *Bulletin de la Banque de France* n°199, 1^{er} trimestre, p. 1-19.

Cette (G.), Lopez (J.) et Mairesse (J.) (2016)

« Market regulations, prices and productivity », *American Economic Review : Papers and Proceedings*, vol. 106, n° 5, mai, p. 104-108.

Draghi (M.) (2017)

« Structural reforms in the euro area », remarques introductives de Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne (BCE), conférence de la BCE, Frankfurt am Main, 18 Octobre.

Fonds monétaire international – FMI (2014)

« 2014 Triennial surveillance review — Overview Paper », *IMF Policy Papers*, 30 juillet.

FMI (2017)

G-20 Report on strong, sustainable, and balanced growth, octobre.

FMI (2018a)

Tackling global imbalances amid rising trade tensions, External Sector Report, juillet.

FMI (2018b)

A Bumpy Road Ahead, Global financial stability report, avril.

FMI (2018c)

Capitalizing on good times, Fiscal Monitor, avril.

Gomes (S.), Jacquinet (P.), Mohr (M.) et Pisani (M.) (2013)

« Structural reforms and macroeconomic performance in the euro area countries – A model-based assessment », *International Finance*, vol. 16, n° 1, p. 23-44.



Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE (2018)

« An opportunity that governments should not miss », *Going for Growth Report*, présentation du 19 mars.

Rivaud (S.) (2015)

« Impacts macroéconomiques internationaux des réformes structurelles », *Bulletin de la Banque de France*, n° 200, 2^e trimestre.

Varga (J.) et Veld (J.) (2014)

The potential growth impact of structural reforms in the EU – A benchmarking exercise, *European Economy, Economic Paper*, n° 541, Commission européenne, décembre.

Wyplosz (C.) (2010)

« The failure of the Lisbon strategy », Vox, portail indépendant du Centre de recherche sur la politique économique (*Centre for Economic Policy Research – CEPR*), 12 janvier.

Éditeur

Banque de France

Directeur de la publication

Gilles Vaysses

Rédaction en chef

Corinne Dauchy

Secrétaire de rédaction

Caroline Corcy

Réalisation

Studio Création

Direction de la Communication

ISSN 1952-4382

Pour vous abonner aux publications de la Banque de France

<https://publications.banque-france.fr/>

Rubrique « Abonnement »

