

**DIRECTION GENERALE DES ENTREPRISES**  
*LE CHEF DE LA MISSION STRATEGIE*

Ivry, le 4 mai 2016

DGE – 67, rue Barbès – BP 80001  
94201 Ivry-sur-Seine CEDEX  
Réf : MS 4824-2016  
Affaire suivie par : Grégoire POSTEL-VINAY  
Mob 06 84 63 35 41  
[Gregoire.postel-vinay@finances.gouv.fr](mailto:Gregoire.postel-vinay@finances.gouv.fr)

Le Chef de la mission stratégie

à

Monsieur Aussilloux  
Chef du département Économie-Finances  
France Stratégie  
18, rue de Martignac  
75007 PARIS

**Objet : France 2017-2027 – Compétitivité**

Pour faire suite à la demande du Commissaire général en date du 5 avril et à la réponse du DGE du 29 avril, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint des éléments de commentaires sur la note de mars de France Stratégie « Compétitivité : que reste-t-il à faire ? ». Ceux-ci s'ajoutent à la note du 29 avril, qui en elle-même comporte des éléments nécessaires à la compétitivité. Je reste à votre disposition pour le débat qui pourra avoir lieu à ce sujet le 12 mai.

Grégoire POSTEL-VINAY

Copies : Jean PISANI-FERRY  
Pascal FAURE

NOTE DE LA DGE  
COMMENTAIRE DU DOCUMENT DE FRANCE STRATEGIE :  
« COMPETITIVITE QUE RESTE-T-IL A FAIRE ? »

**PJ :**

- Note du service de la compétitivité de l'innovation et du développement des entreprises
- Annexe 1 sur l'efficience allocative.
- Annexe 2 sur les qualifications et compétences de la population active
- Annexe 3 sur les pratiques opérationnelles des entreprises
- Annexe 4 « Investir en France » mai 2014
- Annexe 5 Tableau sur l'attractivité par thèmes 2015
- Annexe 6 Simplifications
- Annexe 7 Dispositifs de soutien à l'innovation en France en 2016

**I – Remarques générales :**

En premier lieu, la compétitivité est un sujet transversal, auquel concourent différents aspects dans les 12 notes que France Stratégie envisage pour traiter de la France à horizon 2027. Nous suggérons de lui donner une visibilité forte au sein de l'exercice, dans la mesure où, si elle ne figurait pas en haut dans l'agenda des programmes présidentiels, son caractère crucial ne serait pas suffisamment pris en compte, avec trois risques majeurs, de dérapage du solde commercial, à sa suite du solde budgétaire, et in fine d'un accroissement de l'écart des ratios dette/PIB entre France et Allemagne à des niveaux qui seraient de nature à fragiliser l'euro et à amener des crises considérables.

En second lieu, un horizon de 10 ans suppose des scénarios, qui n'ont pu être esquissés dans les délais très brefs de l'exercice, et aussi compte tenu du format nécessairement restreint. En effet, une rétrospective 2006-2016 suggère que des prolongations linéaires de tendances ont peu de chances d'être pertinentes, qu'il s'agisse de technologies, de crises financières, d'événements géopolitiques à impact majeur, ou simplement du rythme de réformes de nos voisins. Tous ces éléments impactent la compétitivité des entreprises en France, et l'attractivité du territoire pour les activités porteuses d'emplois, en particulier avec une valeur ajoutée pour maintenir ou développer le niveau de vie. Même la démographie, en général considérée comme très prévisible, peu connaître des chocs, comme on vient de le voir en Allemagne, et comme l'ont montré les flux de l'Europe du Sud vers celle du Nord. Il en résulte que « ce qu'il reste à faire », comme le suggère le titre de la note, dépendra pour une part notable des circonstances, ce qui devrait conduire à éviter de figer excessivement des programmes à partir de la situation actuelle, au risque de s'engager dans des promesses intenables. A cet égard, la compétitivité est plus affaire de réactivité que de rigidité, et suppose des capacités de veille et d'analyse permanentes. Pour autant, des éléments structurels existent néanmoins qui appellent attention, et son mentionnés ci-après.

En troisième lieu, les enjeux de compétitivité se gèrent, pour la part publique, nécessairement à différents niveaux, pour lesquels l'Etat n'est pas seul pertinent, même s'il interfère avec chacun d'entre eux : niveau mondial, comme pour des négociations comme la COP21 ; niveau mondial encore, que ce soit au G20, à l'OCDE, ou dans des instances sectorielles (AIE, UIT, UPU, AIEA, etc) ; niveau européen, essentiel ; niveau régional, avec un rôle accru des régions, et le besoin de réécrire rapidement les stratégies de spécialisation intelligente dans leur nouvelle configuration ; niveau des métropoles, qui prennent un rôle accru dans la mondialisation comme attracteurs majeurs ; niveau municipal enfin, où de nombreuses actions sont de nature à rendre l'environnement des entreprises plus ou moins facile, et dont la somme peut souvent être déterminante. De ce fait, les améliorations de la compétitivité sont d'autant mieux acquises qu'elles sont prises en compte en France comme l'affaire de tous, de façon aussi cohérente que possible.

## II- Intégrer les politiques par métiers :

Le document de France Stratégie est très « horizontal » dans ses approches, que la DGE partage pour l'essentiel. Mais la compétitivité passe aussi par des stratégies sur les métiers, qui mériteraient au moins d'être mentionnées : à titre d'exemples, ni les problématiques ni les outils ne sont les mêmes pour les industries du logiciel, des télécoms, des énergies, de l'aéronautique, de la santé et des biotechnologies, de l'agroalimentaire, de l'automobile, des industries du luxe, du tourisme, du commerce, de la logistique, des services à la personne... Le programme interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques que pilote ma direction générale fournit plusieurs éclairages à ce sujet, qui gagneraient à être mentionnés<sup>1</sup>. La note de France stratégie évoque, à juste titre, la diffusion du numérique dans les entreprises comme cruciale, et source de mutations majeures, sans que cela épuise le sujet. La parution prochaine de l'ouvrage sur les technologies clés à horizon 2020 (qui en fait porte dans certains domaines au-delà de cet horizon), offrira également quelques éclairages à ce sujet, sur les « briques technologiques » requises pour répondre aux principaux défis devant nous.

Plus généralement, catalyser les énergies nécessaires à la prospérité du pays ne peut se résumer dans le concept de compétitivité, s'il n'intègre à la fois une vision renouvelée du progrès<sup>2</sup>, et des projets de nature à répondre soit à des enthousiasmes, soit à pallier des craintes, de la part d'une grande partie de la population<sup>3</sup>.

## III – Valoriser l'ensemble des outils utiles à la compétitivité hors-prix

La note de France Stratégie conclut, à juste titre, que le renforcement de la compétitivité hors-prix est essentiel. Pour cela, divers outils de politiques horizontales méritent d'être mentionnés, qui sont importants pour la compétitivité : il en va ainsi

- Du bon usage de la **propriété intellectuelle**, et de la formation à ses usages, alors que l'investissement immatériel des pays développés dépasse désormais l'investissement matériel, et que sa valorisation dépend, pour une part importante, de droits de propriété intellectuelle, qu'il s'agisse de brevets, de marques, de dessins et modèles, d'appellations d'origine, de droits d'auteurs. La localisation et le développement de lieux d'expertise du meilleur niveau mondial, et d'instances d'arbitrage, sur le territoire, est un élément de compétitivité fort pour des activités innovantes à forte valeur ajoutée ;
- Du **design**, élément majeur dans l'innovation non technologique à l'interface entre technique, usages et enjeux, usage de nouveaux matériaux et conceptions créatives, qui façonnent de nouvelles façons de vivre, de nouveaux usages. Il permet de répondre à des problématiques de conditions de travail, de meilleure efficacité de la chaîne logistique. (C'est ce pourquoi la DGE a soutenu par exemple dans le Plan d'Action Design l'organisation de « Designers en résidence » dans les pôles de compétitivité et les grappes d'entreprises, et soutient l'ENSCI) ;
- De la politique en faveur de la **qualité**, qui est un élément majeur de la compétitivité hors prix ;
- De la politique de **normalisation**, qui doit répondre à plusieurs grands objectifs : centrer la gouvernance sur la dimension stratégique de la normalisation et non sur la seule production quantitative de normes ; amplifier les actions destinées à mieux faire connaître les opportunités qu'offrent les normes et les bénéfices qu'elles peuvent procurer ; développer des feuilles de route stratégiques par secteurs, et assurer en particulier la poursuite de la cohérence avec les plans de la « Nouvelle France Industrielle » ; maintenir des positions fortes dans les instances communautaires et internationales, en particulier au regard de la

<sup>1</sup> <http://www.entreprises.gouv.fr/etudes-et-statistiques/catalogue-prospective>

<sup>2</sup> Voir par exemple les analyses d'E. Klein à l'occasion des 10 ans de FutuRIS

<sup>3</sup> Ceci vise notamment les transitions énergétiques et numériques, les aspirations à la santé dans un contexte de vieillissement de l'âge moyen de la population, les progrès dans la communication et les transports, la réponse aux défis de sécurité et aux risques systémiques tels que décrits, par exemple, ici : <http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf>

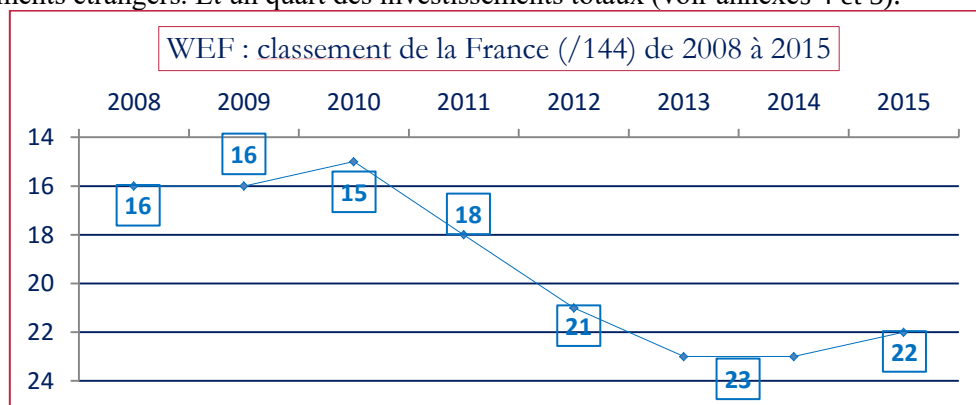
stratégie chinoise amorcée depuis une quinzaine d'années pour prendre un rôle dominant à l'ISO, et prévoir des alliances à cette fin ; développer un système mieux intégré entre recherche et développement, innovation, propriété intellectuelle et normalisation en faisant jouer les complémentarités ;

- De **l'intelligence économique** et plus généralement d'un usage plus intensif des outils cognitifs, essentiels à la compétitivité dans une société de la connaissance ;
- De la **culture scientifique, technique et industrielle** en insistant en particulier sur le dernier terme, à prendre au sens large « d'industriels », qui s'applique aussi aux services, et non à la seule industrie manufacturière, compte tenu de l'imbrication toujours plus étroite entre production et services au sein même des entreprises.

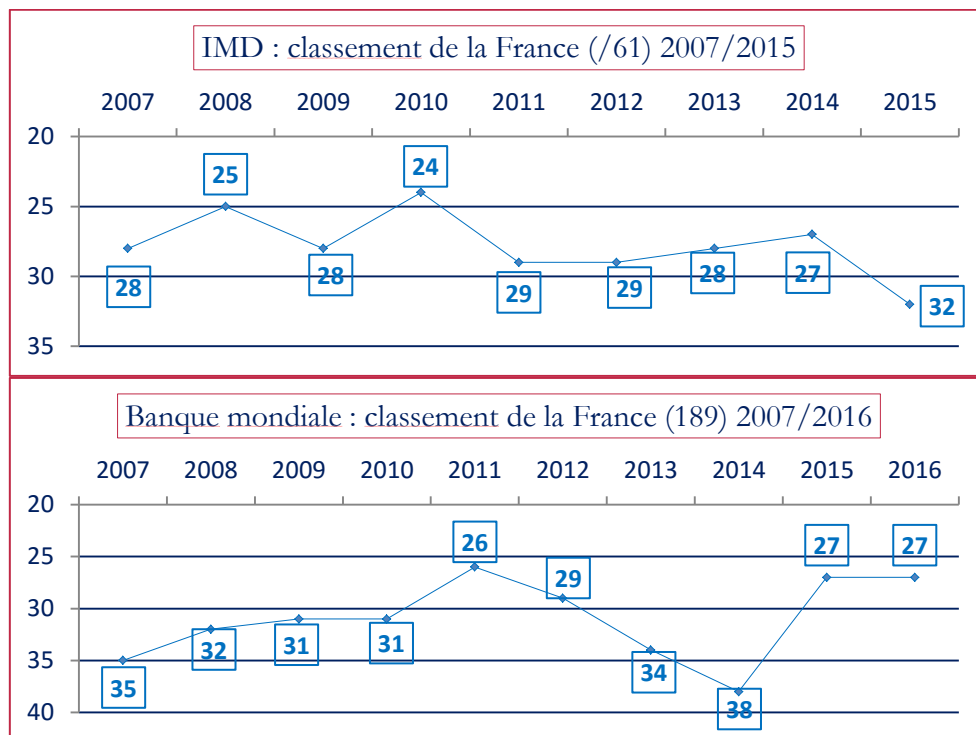
D'autre part, et sans préjudice de la question de l'efficacité des moyens, la question de l'intensité quantitative des efforts de R&D tournés vers l'innovation continuera de se poser. La France reste à cet égard en retrait, notamment de l'Allemagne ou de la Suède tant dans les ratios DIRD/PIB et DIRDE/PIB, que dans le tableau de bord de l'innovation de l'UE, même si elle est dans une position plutôt bonne dans ce tableau. Et son dispositif de soutiens, résultant d'empilements successifs, a atteint un degré de complexité qui certes répond à des problématiques différentes, mais pourrait néanmoins appeler des simplifications, tout en tenant compte de la concurrence internationale pour ne pas baisser la garde. Une visibilité de long terme est, en l'espèce, clé pour l'efficacité des mesures prises. (voir Annexe 7)

#### **IV – Mentionner les enjeux de l'attractivité des investissements internationalement mobiles**

En dépit d'une remontée récente dans les principaux classements internationaux de la place de la France, (due essentiellement au CICE, et à quelques mesures relatives au numérique et à l'entrepreneuriat), le classement de la France dans les principales évaluations qui orientent les investissements internationalement mobiles<sup>4</sup> reste préoccupant. L'enjeu est considérable : l'industrie (et les services qui lui sont liés) sont responsables de plus des trois quarts des exportations. Or un tiers de ces exportations sont le fait des flux d'investissements étrangers. Et un quart des investissements totaux (voir annexes 4 et 5).



<sup>4</sup> C'est-à-dire, non seulement ceux de firmes étrangères vers la France, mais aussi d'entreprises françaises, en général grandes et moyennes, devant localiser leurs investissements futurs sur le territoire ou ailleurs pour faire face à leurs concurrents, et, derrière ces dernières, à leurs sous-traitants de plus petite taille.



Critères sur lesquels la France se classe bien

- ▶ Taille du marché
- ▶ Infrastructures
- ▶ Qualification de la main d'œuvre
- ▶ Qualité du système éducatif
- ▶ Innovation
- ▶ Commerce transfrontalier

Critère sur lesquels la France est en difficulté

- ▶ Efficacité du secteur public
- ▶ Cadre légal et réglementaire
- ▶ Environnement macroéconomique
- ▶ Efficacité du marché des biens
- ▶ Efficacité du marché du travail
- ▶ Politique fiscale

Il convient de noter à cet égard que les évaluations internationales sur la compétitivité notent mieux la France concernant la qualité du système éducatif que les évaluations ad hoc de type PISA mentionnées en annexe 2. Cela tient

- ▬ à ce que les entreprises embauchent davantage de jeunes pour leurs implantations nouvelles, si bien que les handicaps qui demeurent sur une partie de la population des seniors ne les concernent pas.
- ▬ A ce que PISA concerne des moyennes, alors que le système éducatif, pour une classe d'âge de 790.000 personnes environ, donne de bons résultats pour environ 650.000 d'entre eux, et de nettement plus médiocres pour 150.000. Là aussi, les entreprises confrontées à la concurrence internationale, considèrent surtout les plus employables (ce que confirment les analyses de PISA).

Par ailleurs, la question de la localisation des centres de décision prend une acuité accrue. Une étude de 2015 d'EY indique que sur 2012-2014, le classement en Europe des implantations de sièges sociaux est : Royaume-Uni, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, France. Et pour les centres de R&D, Royaume-Uni, Allemagne, France, Irlande, Espagne. Les déterminants étant en l'espèce désormais moins liés à la seule fiscalité des entreprises (sauf pour l'Irlande, et dans une certaine mesure les Pays-Bas) mais à celle des hauts potentiels, toutes choses égales d'ailleurs. Ce sujet est rendu plus aigu dans un contexte de reprise des mouvements d'OPA de grande ampleur, favorisé à la fois par des taux d'intérêt extrêmement bas, et la reconstitution des marges des grandes entreprises dans le monde, qui conduit à rebattre les cartes à grande échelle.

## **V – Simplifications :**

Parmi les points d'amélioration potentiels figure de façon récurrente la simplification du droit et sa moindre volatilité. Un droit simple et stable donc prévisible, en limitant les risques liés à l'incertitude, permet en effet davantage d'investir, nombre d'activités économiques requérant du temps long. C'est aussi une façon d'améliorer sensiblement l'attractivité du territoire pour les investissements. Ce point est détaillé en annexe VI. Il comporte nécessairement une injonction partiellement paradoxale : car simplifier suppose ab initio une nouvelle volatilité. Et d'autre part, la prise en compte des dispositions prises par d'autres Etats pour rester compétitifs implique une certaine souplesse et réactivité. Il y a donc un équilibre à trouver entre cette triple préoccupation de stabilité et prévisibilité, de simplification, et de réactivité aux changements extérieurs. Néanmoins, il apparaît clairement que la France a au cours des décennies récentes fait pencher la balance nettement du côté de l'excès de créativité réglementaire.

Des impulsions notables ont été engagées en l'espèce, qui méritent d'être poursuivies : pour les principales, ce sont :

- Impulsion des assises de l'entrepreneuriat : avril 2013
- 200 mesures : juillet 2013 et dynamique partant d'initiatives décentralisées<sup>5</sup>
- 2/1/2014 : autorisation à légiférer par ordonnance
- 50 mesures : avril 2014
- Ordonnance n° 2014-699 du 26 juin 2014 portant simplification et adaptation du droit du travail
- 12 novembre 2014 : « silence vaut accord »
- E-administration : la France 1ère européenne 2014 selon l'ONU, et 4ème mondiale
- Loi du 16 février 2015 : modernisation et simplification du droit et des procédures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures
- 19 février 2015 projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

## **VI- Structure des entreprises par taille et effets sur la productivité :**

Sur la productivité, et les liens qu'il y a entre la productivité, notamment dans les services, et la taille des entreprises, l'INSEE fait apparaître dans ses travaux<sup>6</sup> la structure des entreprises suivante (en 2011) : 243 très grandes entreprises, 4959 ETI, 137.534 PME, et 3.001.327 entreprises de moins de 10 personnes et de chiffre d'affaires ou total de bilan de moins de 2M€ soit un total de 3.144.065 entreprises.

### **Entreprises, y compris activités financières et assurances**

|                                         | GE    | ETI   | PME hors MIC | MIC       | Ensemble  |
|-----------------------------------------|-------|-------|--------------|-----------|-----------|
| Nombre d'entreprises                    | 243   | 4 959 | 137 534      | 3.001.329 | 3.144.065 |
| Effectif salarié au 31/12 (en milliers) | 4 493 | 3 363 | 4 153        | 2 925     | 14 934    |
| Effectif salarié EQTP (en milliers)     | 4 081 | 3 048 | 3 654        | 2 539     | 13 322    |

### **Entreprises hors activités financières et assurances**

<sup>5</sup> <http://www.faire-simple.gouv.fr>

<sup>6</sup> [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ENTFRA14g\\_FTL01\\_prod.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ENTFRA14g_FTL01_prod.pdf)

|                                         |       |       |         |           |           |
|-----------------------------------------|-------|-------|---------|-----------|-----------|
| Nombre d'entreprises                    | 214   | 4 794 | 136 068 | 2.951.600 | 3.092.676 |
| Effectif salarié au 31/12 (en milliers) | 3 847 | 3 289 | 4 115   | 2 884     | 14 135    |
| Effectif salarié EQTP (en milliers)     | 3 480 | 2 981 | 3 619   | 2 501     | 12 582    |
| Chiffre d'affaires (Mds€)               | 1 384 | 1 039 | 788     | 552       | 3 763     |
| Chiffre d'affaires à l'export (Mds€)    | 313   | 200   | 76      | 18        | 607       |
| Valeur ajoutée hors taxes (Mds€)        | 344   | 237   | 234     | 220       | 1 036     |
| Chiffre d'affaires/salarié EQTP (k€)    | 397,8 | 348,4 | 217,8   | 220,5     | 299,1     |
| Immob. corporelles/salarié EQTP (k€)    | 258   | 186   | 90      | 90        | 161       |

On pourrait ajouter qu'en dehors des start-ups, les TPE font très peu de R&D, ne pouvant le plus souvent en amortir les frais. Cette structure, où les TPE ont numériquement une importance considérable, importance qui s'amenuise au regard des autres critères, a plusieurs conséquences :

- Il y a des économies d'échelle, qui induisent en général une plus grande productivité pour des entreprises, même petites, que pour des entreprises unipersonnelles ou de deux à 4 personnes, qui sont typiquement celles qu'on trouve dans la catégorie MIC : cela tient à ce que les charges administratives sont voisines, mais amorties plus facilement sur 9 voire 49 personnes que sur une à quatre ; que les commandes arrivent de façon aléatoire, et sont moins facilement gérées que si elles sont lissées sur un plus grand nombre de salariés ; que des éléments liés à la gestion des ressources humaines (maladie, congés..) est en général plus facile à répartir sur des équipes de plusieurs dizaines de personnes que de moins de 10 ; Ceci impacte donc les chiffres d'affaires des entrepreneurs et salariés des MIC et PME (220k€/salarié au lieu de 398 pour les grandes entreprises ou 348 pour les ETI) ;
- Mais également les salaires, donc les revenus des ménages concernés, facteur de dynamisme économique ;
- Et aussi l'efficacité de services qui sont nécessaires aux entreprises qui sont souvent davantage exposées à la concurrence internationale, et à leurs salariés ;
- Enfin, le développement du numérique facilite grandement la mise en réseau de petites structures. Soit de façon autonome, lorsque des TPE d'une même profession s'organisent en réseau pour l'offre (comme le font nombre d'artisans), soit par « ubérisation » éventuellement pilotée de façon tout à fait externe au pays, ce qui induit des transferts de valeur.

Il en résulte d'une part que la France de 2027 a une forte probabilité d'avoir vu la structure actuelle évoluer vers davantage d'entreprises plus grandes, ou de réseaux de TPE ; et d'autre part que la valeur qui en résultera sera plus ou moins captée par les Français eux-mêmes et leur territoire, selon que ces évolutions seront promues par eux-mêmes, ou subies de l'extérieur.

Simultanément, l'innovation servicielle devrait se développer davantage, incluant des éléments non technologiques, dès lors que la capacité de ces réseaux s'accroît. (On en voit déjà des exemples dans le transport partagé, le tourisme, l'économie collaborative...)

## **VII - Financement**

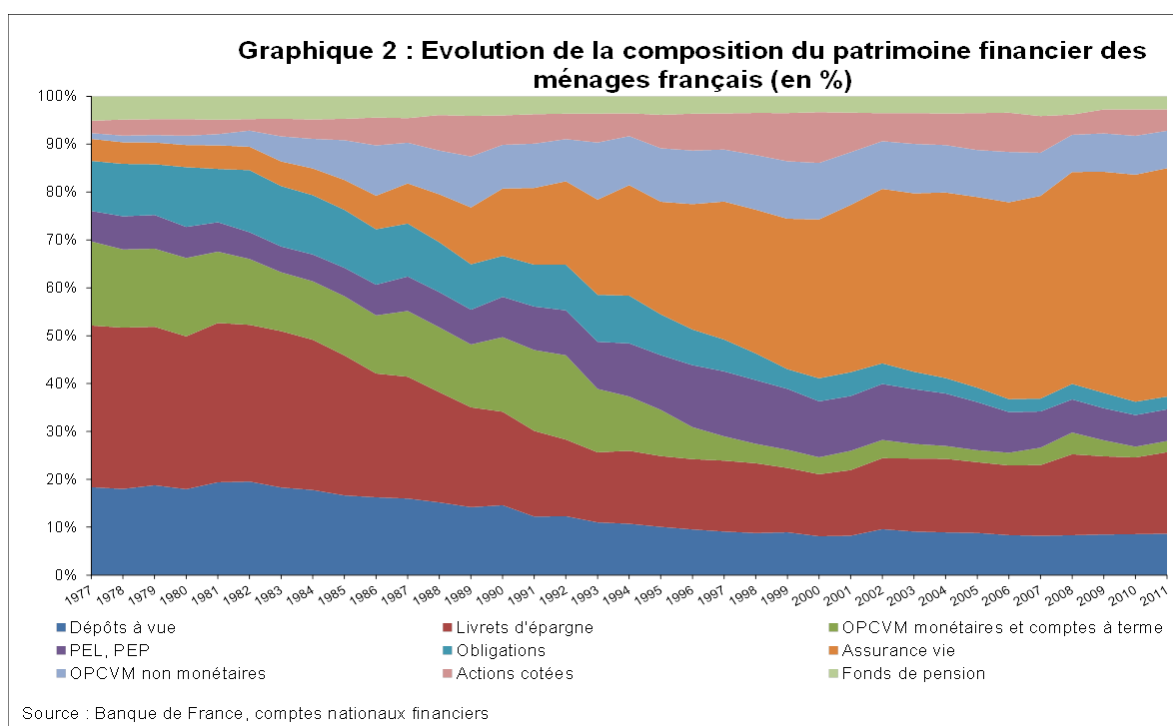
Sans qu'il soit ici possible de détailler chacun de ces thèmes, il semble utile de mentionner quelques pistes d'évolution :

- Sur le rééquilibrage entre le financement bancaire et non bancaire des entreprises : les situations en Europe et aux Etats-Unis diffèrent, le financement bancaire étant largement dominant en Europe et pas aux Etats-Unis. Il est non invraisemblable qu'en dix ans elles tendent, respectivement, vers un accroissement de la part bancaire aux Etats-Unis, et non bancaire en Europe ;
- Le crédit inter-entreprises est particulièrement développé en France, et le dernier rapport de l'observatoire des délais de paiement<sup>7</sup> montre que le décalage entre la réalité et les objectifs

<sup>7</sup> [http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/observatoire\\_delais\\_paiement\\_rapport\\_annuel\\_2015.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/observatoire_delais_paiement_rapport_annuel_2015.pdf)

légaux conduisent à des transferts qu'il évalue en 2014 à 16 milliards (+ 1 milliard par rapport à 2013) en provenance des PME et 4 milliards (comme en 2013) en provenance des ETI. Ce sujet, récurrent, peut être amélioré ;

- L'orientation de l'épargne vers le risque avec une rentabilité supérieure est également un sujet structurel, qui a fait l'objet de nombreux rapports<sup>8</sup>. Par exemple en 2013 le rapport Berger Lefebvre recommandait de « Réorienter et mobiliser à hauteur de 15 à 25 Md€ par an et 100 Md€ d'ici la fin du quinquennat l'épargne financière des ménages en faveur des entreprises et plus spécifiquement des PME et des ETI ». Cet enjeu est particulièrement crucial pour le développement de start-ups dans un contexte où s'agissant du numérique qui représente une part majeure du capital-risque, les gagnantes prennent des positions très fortes sur leurs marchés, tendant à absorber ou marginaliser les autres. Ce qui implique de voir grand a priori (voir tableau 3 de l'annexe 3 infra, recommandations des assises de l'entrepreneuriat.) ;



- L'innovation financière est fortement accrue par les usages du numérique. A dix ans, il est probable que des technologies de type « *blockchain* », l'élargissement des parts de marché de banques exclusivement en ligne, la croissance rapide de la finance participative, auront, notamment, des impacts significatifs.

## **VIII – Fiscalité :**

Sur la fiscalité, par rapport à la situation qui prévalait avant le tournant vers une politique d'offre, des améliorations importantes ont été apportées du point de vue de la compétitivité : CICE, sanctuarisation du CIR volume donnant de la visibilité au moins les premières années de l'annonce, création du CII en 2013, maintien, malgré quelques fluctuations du statut des JEI, et des mesures de la loi TEPA en faveur des

<sup>8</sup> <http://www.economie.gouv.fr/rapport-berger-lefebvre-sur-l-epargne-financiere>



business angels, sanctuarisation de la loi Dutreil, amortissement accéléré décidé en 2015 et reconduit en 2016<sup>9</sup>. Mais demeurent

- Un différentiel qui s'accroît sur l'IS avec par exemple le Royaume Uni, avec les annonces du chancelier de l'échiquier d'un IS à 17% à compter de 2020, partant de 28% en 2010 et 20% en 2016. Ceci dans un contexte où environ 30.000 entreprises dans le monde représentant un tiers du PIB mondial regardent pour leurs implantations le taux facial, plus encore que le taux effectif ;
- Un niveau globalement élevé de la fiscalité sur les actions qui pèse notamment sur les entreprises de croissance, et à terme sur le contrôle capitalistique d'entreprises de croissance d'origine française (IS+IR+CSG sur revenus et sur plus-values + ISF + transmission) ;
- L'alourdissement de la fiscalité locale.

Des évolutions significatives sur 10 ans qui soient favorables à la compétitivité des entreprises ne sont envisageables en l'espèce que sur la base d'un objectif de réduction du niveau global des prélèvements obligatoires, tel que France Stratégie le présentait déjà dans son exercice de prospective sur « la France dans 10 ans ». Cela passe par une grande attention à l'évolution des dépenses publiques en ne se bornant pas à l'Etat : entre fin 1998 et début 2012 les effectifs des collectivités locales sont passés de 1,005M à 1.882M dont seul un tiers environ tient aux transferts de l'Etat, soit un accroissement de +87.2% des effectifs, ou un taux annuel de 5.4%/an. Pour la fonction publique hospitalière, on passe de 874000 à 1145000, 38% soit 2.7%/an, et pour l'Etat, hors transferts, 2,506M à 2,466M, -1,6%, soit -0,12%/an et en intégrant les transferts, de l'ordre de 12% ou 0,9%/an. Au total une croissance de plus d'un quart, qui pose un problème de soutenabilité au regard de la croissance potentielle du pays. De surcroît, la réduction de la dotation globale de fonctionnement de l'Etat aux collectivités locales a abouti pour une large part à une réduction de l'investissement, et une très faible compression des dépenses de fonctionnement, ce qui était prévisible mais n'est pas favorable à l'investissement. Cela devrait pouvoir être infléchi sur une période aussi longue que 10 ans, en poursuivant les réformes engagées avec la loi NOTRe, et en particulier, en recherchant des synergies, au besoin facilitées par le numérique, entre très petites collectivités locales (sur 36000 communes 19000 ont moins de 500 habitants ; un certain nombre de leurs services peuvent être mutualisés).

## **IX – Dynamiques territoriales**

Il nous semble qu'il faut ajouter aux dimensions nationales mentionnées ci-avant une dimension européenne : l'effet d'une zone monétaire est de concentrer les talents et les capitaux là où ils sont déjà abondants, sauf à des transferts considérables (c'est ce qu'on a déjà constaté aux Etats-Unis, et que l'on constate en Europe). En l'absence de consensus requis au niveau des Etats-membres pour faire évoluer sensiblement ces transferts (évolution qui, incidemment, ne serait pas forcément favorable à la France), cela conduit

- A mettre à un haut niveau de priorité les facteurs de compétitivité qui peuvent être décidés au niveau national ;
- A refonder rapidement des stratégies de spécialisation intelligente des régions telles que requises par l'Union, à tout le moins pour celles des régions françaises dont le périmètre vient d'être reconfiguré ;
- A inclure comme composantes de celles-ci les pôles de compétitivité (sans préjudice du rôle de l'Etat à leur égard), les campus des métiers et qualifications, les IRT, les COMUE ;
- A soutenir des fonctionnements en réseau, où des pôles mondiaux d'excellence créent de la richesse et de l'innovation, tout en irriguant plus largement les territoires, et, de façon alternative des modes de développement local autocentrés ;
- A être vigilant sur tous les facteurs d'attractivité des talents.

---

<sup>9</sup> Avec cependant des effets différents selon qu'il s'agisse d'achat de machines, où le dispositif joue instantanément, ou de systèmes complexes (dans la chimie, par exemple), où il ne peut jouer qu'à moyen terme en cas de sa prorogation visible sur moyenne période, lors de l'achèvement d'investissements qui prennent plusieurs années.

## **X – Aspects relatifs aux ressources humaines :**

Ceux-ci, essentiels, font l'objet d'autres documents de travail de France Stratégie et ne sont mentionnés ici que pour mémoire : ils portent notamment :

- Sur l'éducation (et les problématiques de l'apprentissage, et aussi celle du décrochage)
- Sur la formation tout au long de la vie, et les évolutions possibles via le numérique
- Sur l'évolution du droit du travail, au regard des réformes introduites en Europe depuis la crise (voir étude du COE de 2015 à ce sujet<sup>10</sup>)
- Sur la problématique des âges de départ à la retraite

---

<sup>10</sup> [http://www.coe.gouv.fr/Detail-Nouveaute.html?id\\_article=1275](http://www.coe.gouv.fr/Detail-Nouveaute.html?id_article=1275) et notamment page 4 de [http://www.coe.gouv.fr/download.php?file\\_url=IMG/pdf/COE\\_Reformes\\_marches\\_travail\\_Tome\\_2\\_Monographies.pdf](http://www.coe.gouv.fr/download.php?file_url=IMG/pdf/COE_Reformes_marches_travail_Tome_2_Monographies.pdf)

Paris, le 2 mai 2016

## **Note pour le Directeur général**

**Objet : Réaction de la DGE à la note d'analyse de France Stratégie « Compétitivité : que reste-t-il à faire ? » de mars 2016**

**PJ :**

- Annexe « **Efficience allocative** ».
- Annexe « **Qualification et compétences de la population active** » ;
- Annexe « **Pratiques organisationnelles dans les entreprises** » ;

**France Stratégie souligne que la compétitivité de l'économie française face à la concurrence internationale s'est améliorée au cours des cinq dernières années, notamment dans sa dimension prix, mais que des incertitudes demeurent quant à l'évolution possible des coûts salariaux unitaires. L'enjeu principal reste le renforcement de la compétitivité hors-prix de l'économie française et la résolution de déficiences persistantes.**

La note de France Stratégie « Compétitivité : que reste-t-il à faire ? » (mars 2016) s'inscrit dans une série de réflexions prospectives sur les enjeux de l'économie française pour la période 2017-2027. Elle aborde les problématiques de la compétitivité-prix et hors-prix, dresse le bilan des évolutions constatées depuis les années 2000, souligne certaines faiblesses persistantes et cherche à ouvrir le débat sur les mesures de réformes à adopter.

### **I. Une amélioration de la compétitivité-prix de l'économie française à consolider**

#### **A. France Stratégie constate une amélioration de la compétitivité-prix de l'économie française :**

Si le solde commercial français a atteint un record de déficit en 2011, il a amorcé depuis un redressement progressif (essentiellement dû à l'allègement de la facture pétrolière) tout en restant déficitaire. Les parts de marché françaises à l'exportation évoluent toutefois moins favorablement que chez nos partenaires allemands, italiens ou encore espagnols (cf. graphique 2 de la note).

L'attractivité de la France en matière d'investissements étrangers se dégrade par rapport à celle de l'Allemagne ou du Royaume-Uni et souffre notamment d'une perception négative des investisseurs étrangers sur un certain nombre de facteurs, tels que le coût du travail, la complexité et volatilité de la réglementation, le niveau de la fiscalité tant des entreprises que des talents, la conflictualité du dialogue social, la rigidité du temps de travail.

La compétitivité-prix relative de la France s'était fortement dégradée dans la décennie 2000, période de très forte divergence des coûts salariaux unitaires en zone euro et d'appréciation de la monnaie unique. Depuis 2010, plusieurs facteurs ont permis un redressement : tout d'abord les salaires sont redevenus dynamiques en Allemagne depuis 2009, alors qu'en France la hausse des salaires nominaux a ralenti (cf. graphique 3 de la note); ensuite à partir de 2010, le taux de change de l'euro s'est déprécié face au dollar, ce qui a permis de rendre plus attractifs les biens et services français vis-à-vis de ceux des concurrents hors zone euro; enfin, le CICE et le Pacte de responsabilité ont contribué à réduire ex ante le coût du travail de l'ordre de 4% en 2013 et un peu moins de 6% à compter de 2014 (environ 18G€), même si de facto une part du CICE a servi à

l'accroissement des salaires à un rythme sensiblement plus élevé que la productivité<sup>11</sup>. La question se pose toutefois d'un renforcement de la concurrence et de la libéralisation de certains secteurs abrités et réglementés, afin de rééquilibrer les prix relatifs avec ceux des secteurs exposés à la concurrence internationale.

### **B. Des incertitudes demeurent quant à l'évolution possible des coûts salariaux unitaires**

D'après France Stratégie, l'évolution des coûts salariaux unitaires au sein de la zone euro ne se fera pas forcément au bénéfice de la France. Si l'écart avec l'Allemagne s'est progressivement résorbé ces dernières années, l'arrivée massive des réfugiés en Allemagne pourrait compromettre les futures revalorisations du salaire minimum et donc les évolutions à la hausse des coûts salariaux (cf. graphique 4 de la note). À l'inverse, l'Espagne et l'Italie se sont engagées depuis la crise dans une compression salariale nettement plus vigoureuse qu'en France. Quant au Royaume-Uni, il a annoncé son intention d'augmenter le salaire minimum de 7,6 % au 1<sup>er</sup> avril, ce qui le ramènerait au niveau du SMIC français, et de 40% d'ici 2020, toutefois cette augmentation aurait comme contrepartie une baisse des prestations sociales, ce qui en relativise l'impact en termes de coûts salariaux, tout en mettant l'accent sur la rémunération du travail effectif.

Pour suivre les évolutions et adapter sa compétitivité-prix, la France devra toutefois questionner la pertinence des mécanismes actuels de négociation ou de revalorisation salariale, la nature et le ciblage des mesures de baisse des coûts salariaux, revoir le financement de la sécurité sociale, ou encore favoriser la flexibilité du marché du travail. Au niveau européen, la question se pose également d'une plus grande coordination de la formation des prix et des salaires, de même que celle de l'harmonisation fiscale et sociale.

## **II. A moyen et long terme, la compétitivité hors prix dépend aussi de la compétitivité prix, qu'il convient de conforter et pérenniser**

C'est ce que l'on a constaté par exemple dans la décennie 2000-2010 : entre 2000 et 2007, les taux de marges des entreprises allemandes ont crû de 9,1%, du fait des réformes engagées alors outre Rhin, tandis qu'en France, ils baissaient de 5,4%. Cette divergence des coûts du travail se traduit dans une divergence des coûts de production, qui elle-même induit d'une part une divergence (faible du fait de la concurrence) des coûts à l'exportation, et d'autre part une divergence forte des excédents bruts d'exploitation (EBE). Cet effet sur les EBE induit à son tour deux effets : un moindre effort d'investissement en France dans la R&D et l'innovation (relativement à leur EBE, les entreprises françaises investissent légèrement plus en proportion que leurs homologues allemandes, mais sont limitées par leurs capacités d'investissement global, ce qui se traduit aussi dans la divergence macroscopique des ratios DIRDE/PIB<sup>12</sup>) ; et un investissement plus réduit sur d'autres facteurs contribuant à la compétitivité hors coût (qualité, design, formation des salariés). Les effets combinés de ces deux phénomènes induisent une dégradation relative du ratio qualité/prix et in fine de la taille des bases industrielles. Le phénomène est réversible, comme l'a montré l'exemple allemand (l'Allemagne était en perte de vitesse en termes de compétitivité à la fin des années 90), mais lentement.

## **III. L'enjeu principal reste le renforcement de la compétitivité hors-prix de l'économie française**

### **A. France Stratégie souligne à juste titre la nécessité de renforcer la compétitivité hors-prix de l'économie française**

À moyen terme, c'est avant tout la dimension hors prix de la compétitivité qui détermine l'évolution des parts de marché et le dynamisme de l'économie. Ceci est d'autant plus vrai que la concurrence exercée par les économies émergentes va s'accroître car elles vont poursuivre leur montée en gamme.

<sup>11</sup> En 2014, le salaire moyen du secteur marchand a accéléré soit 1,7 % contre 1,5 % en 2013 en dépit du ralentissement de l'inflation.

<sup>12</sup> En 2014, la DIRDE française (données provisoires INSEE 2016) était de 31,5G€ soit 1,48% du PIB, et la DIRD globale atteignait 2,23% du PIB à 47,5G€, à comparer respectivement aux 1,80% (50,6G€) et 2,85% (80G€) en 2013 en Allemagne.

Or, la compétitivité hors-prix de la France se situe dans une position médiane au sein des économies avancées, notamment en deçà de l'Allemagne<sup>13</sup>, *leader* mondial de ce point de vue dans de nombreux secteurs. Plus inquiétant, la compétitivité hors-prix française décroche depuis 2008 avec un recul sur plusieurs secteurs comme les appareils de distribution électrique, le vin, les pièces détachées automobile et l'ameublement. La robotisation d'une part, l'impact massif des outils numériques sur les entreprises d'autre part, peuvent également impacter cette compétitivité hors-prix, et rebattent les cartes.

Par conséquent, le renforcement de la montée en gamme de la production, l'amélioration du couple qualité/prix et l'attractivité du territoire pour les centres de production et de création de valeur deviennent plus que jamais des impératifs de compétitivité pour l'économie française.

### **B. Rattraper cet écart sur la compétitivité hors-prix requiert tout en confortant les points forts, d'améliorer les domaines où apparaissent des déficiences :**

Tout d'abord la population active française accuse, par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, un déficit systématique sur les différents indicateurs des compétences requises dans un cadre professionnel (cf. graphique 5 de la note), relevé par les enquêtes PISA et PIAAC. Cela pose la question de l'amélioration de la performance en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie et de l'organisation du système éducatif.

Par ailleurs, les pratiques organisationnelles dans les entreprises françaises présentent de sérieux déficits sur les différentes dimensions nécessaires à un management efficace, relevés par l'étude du « *World Management Survey* » et les enquêtes européennes de l'« *Eurofund* ». Cela pose une nouvelle fois la question de la qualité de la formation professionnelle, notamment aux techniques managériales, de la culture d'entreprise et de la diffusion des bonnes pratiques.

Le dynamisme du tissu productif et des entreprises exportatrices, et notamment l'intensité du processus de destruction-créatrice, doivent être renforcés pour faire émerger suffisamment d'entreprises capables d'exporter et de rivaliser avec la concurrence internationale (cf. graphique 6 de la note).

Enfin, la diffusion des technologies du numérique dans les entreprises françaises doit être accrue (graphique 7 de la note) alors qu'elles sont devenues un déterminant essentiel des gains de productivité, d'innovation et de compétitivité. Cela pose la question d'une meilleure diffusion des nouvelles technologies et des biens immatériels au sein du tissu productif français, notamment dans les PME et du soutien apporté à l'innovation et à la montée en gamme.

---

<sup>13</sup> Le tableau de bord européen de l'innovation pour 2015 met la moyenne européenne à un score de 550, la France à 600, l'Allemagne à 680, les notes extrêmes étant 200 et 750 (Suède)

## ANNEXE 1

### EFFICIENCE ALLOCATIVE – PROBLEMATIQUE DE LA PRODUCTIVITE

#### **L'efficience allocative dépend fortement de la facilité avec laquelle les ressources sont allouées.**

L'efficience allocative est définie comme la capacité d'une économie à allouer ses facteurs de production de manière à ce que les entreprises les plus productives grossissent en attirant capitaux et travailleurs, tandis que les moins productives se réduisent, voire disparaissent.

Or, les ressources (intrants productifs) ne circulent pas sans freins des entreprises peu productives vers les entreprises les plus productives. Différents facteurs peuvent entraver cette circulation, tels que les cycles d'activités, la rigidité du travail et du capital, l'environnement réglementaire et la concurrence. Par conséquent, dans une perspective macro-économique, une part importante des différences de productivité entre pays est imputable à une mauvaise allocation des ressources. Dans une perspective micro-économique, la mauvaise allocation des ressources implique que les entreprises les plus efficaces ont tendance à être plus petites que leur taille optimale, tandis que celles qui sont les moins efficaces ont tendance à être plus grosses que leur échelle de production optimale.

L'OCDE<sup>14</sup> fait la même analyse des barrières à la circulation des ressources et estime que les gains de productivité pourraient être atteints par une meilleure diffusion des nouvelles technologies grâce à des politiques cadres qui influenceraient le processus d'allocation des ressources aux entreprises.

#### **L'efficience allocative française serait en dessous de celle des Etats-Unis ou de l'Allemagne.**

Dans sa note de janvier 2016<sup>15</sup> France Stratégie s'intéresse au degré d'efficience allocative<sup>16</sup> de l'économie française, qui semble trop faible et cherche à en identifier les causes. La note souligne que le dynamisme du tissu productif et l'intensité du processus de destruction-créatrice ne permettent pas de faire émerger suffisamment d'entreprises capables d'exporter et de rivaliser avec la concurrence internationale. En particulier, les entreprises les plus productives ne sont pas celles qui grandissent le plus – en embauchant et en attirant des capitaux – alors que de nombreuses entreprises trop peu productives restent en place.

France Stratégie appuie son analyse sur les travaux de l'OCDE utilisant l'indicateur d'Olley-Parkes et souligne que cette efficience est au-dessus de la moyenne mais assez largement en dessous de celle des États-Unis, de l'Allemagne, de la Suède ou de la Finlande. La France n'aurait pas suffisamment d'entreprises intermédiaires capables d'exporter et n'innoverait pas suffisamment, en dehors de quelques domaines d'excellence. Enfin, les entreprises françaises, notamment les PME seraient en retard dans l'adoption du numérique.

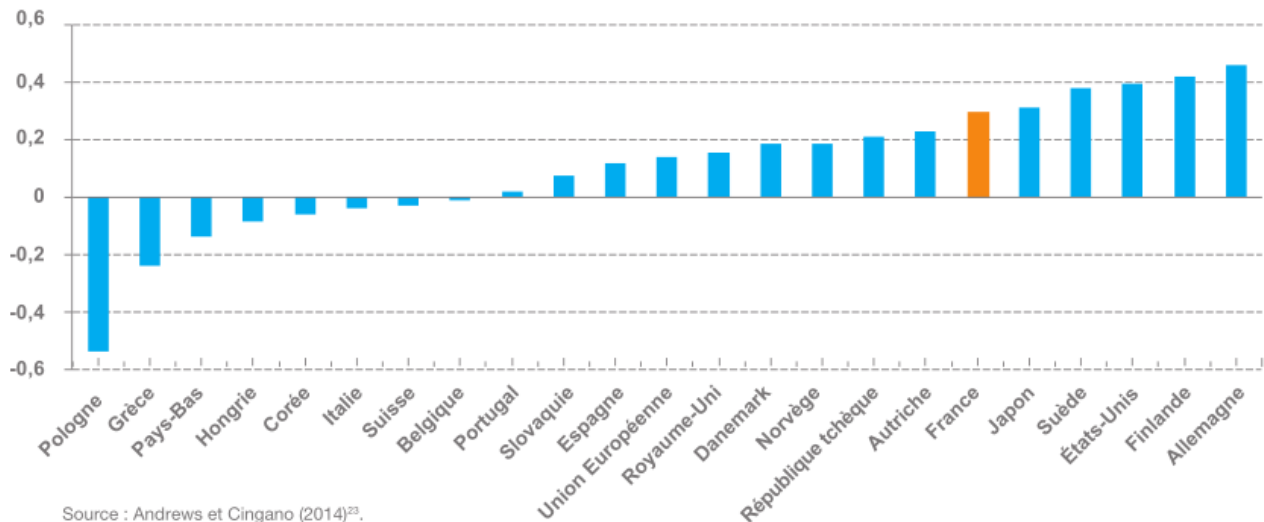
---

<sup>14</sup> Rapport de l'OCDE « *The future of productivity* », DSTI/IND(2015)1, du 09 mars 2015.

<sup>15</sup> Note de France Stratégie, janvier 2016, « Comprendre le ralentissement de la productivité en France ».

<sup>16</sup> L'efficience allocative est définie comme la capacité d'une économie à allouer ses facteurs de production de manière à ce que les entreprises les plus productives grossissent en attirant capitaux et travailleurs, tandis que les moins productives se réduisent, voire disparaissent.

**Graphique 5 - Efficience allocative en 2005** (indicateur Olley-Pakes)

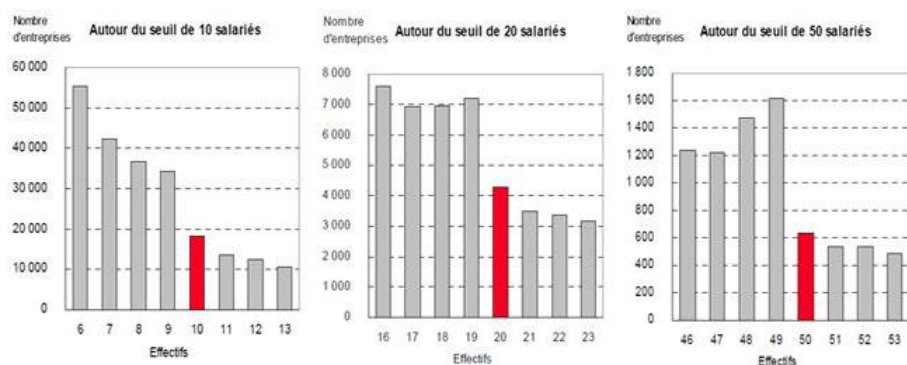


### L'efficience allocative serait la résultante de certains obstacles.

Pour identifier ces obstacles, France Stratégie s'appuie sur une étude réalisée par Fontagné et Santoni<sup>17</sup> en 2015. Cette étude couvre la période 1993-2007 et repose sur des données de l'INSEE et de l'administration fiscale. Elle cherche à analyser si les entreprises sont confrontées à des obstacles différents en fonction de leur taille, de leur localisation dans des zones géographiques plus ou moins denses et si les inefficiences d'allocation se transmettent à l'ensemble de la chaîne de valeur ou pas.

- Concernant la taille des entreprises**, il apparaît que les effets de seuils pèsent sur la bonne allocation du facteur travail. La réglementation apparaît particulièrement contraignante pour les entreprises de plus de 50 salariés. Celles-ci doivent alors mettre en place un système de représentation du personnel traitant des conditions de travail (santé et sécurité) et nommer un représentant syndical. Cela induit une augmentation du coût du facteur travail impliquant une allocation moins rentable de la ressource et un impact potentiellement négatif sur les résultats. Les entreprises restant en-deçà du seuil des 50 employés n'auraient pas à subir ces effets négatifs, quitte à travailler à un niveau de taille sous-optimale. Ces effets de seuils se traduisent au demeurant de façon très manifeste à 10, 20 et surtout 50 salariés, où pour l'industrie, les taux de marge chutent de 27% à 20% quand on passe du segment 45-49 salariés à 50-54 salariés. Pour les services, le phénomène est encore plus marqué, on passe de 34% à 20%. Ils existent également à 250 salariés. Cet effet de seuil n'apparaît pas en Allemagne, où, si l'on prend par exemple la chimie, les entreprises françaises sont en moyenne deux fois plus petites qu'en Allemagne (47 ETP dans les entreprises françaises vs 102 en Allemagne).

<sup>17</sup> Etude de Fontagné et Santoni « Firm level allocative inefficiency : evidence from France », 2015.



Source : INSEE

- **Concernant l'effet d'agglomération**, il semble que l'efficacité croît avec la taille des villes dans lesquelles les entreprises s'installent et cela vaut particulièrement pour les entreprises les plus productives. Fontagné et Santoni font le constat que les zones les plus denses sont plus productives que les autres, en moyenne de 9,7%. Les zones les plus denses permettent également une meilleure allocation du facteur travail en raison d'un marché du travail aux ressources plus nombreuses et plus qualitatives. Cela peut être dû à la sélection, dans la mesure où seules les entreprises les plus performantes s'installent dans des environnements concurrentiels, mais cela s'explique surtout par l'effet d'agglomération permettant un meilleur accès à une variété de ressources, à un marché du travail plus dense et ou à une plus rapide circulation des idées, mais aussi à d'autres facteurs tels que les services, les infrastructures ou les biens publics en général. **Cette analyse corrobore celles<sup>18</sup> de l'OCDE** sur l'impact de l'agglomération sur la productivité des entreprises. Ces analyses ont mis en exergue le rôle dynamisant des facteurs géographiques, des facteurs locaux et de densité dans le rythme de croissance de la productivité, notamment la concentration des compétences et du talent managérial, des réseaux d'information et d'innovation, ainsi que la disponibilité d'infrastructures essentielles.
- **Concernant la transmission des inefficiences d'allocation à la chaîne de valeur**, il semblerait que celles-ci soient bien réelles et rendues possibles par l'imbrication des entreprises dans un réseau de production complexe. Le choc subi par un des maillons se répercuterait sur l'ensemble de la chaîne vers le haut ou de bas. Cela vaut pour les donneurs d'ordre comme pour les fournisseurs des différents niveaux. Pourtant, l'OCDE souligne là encore que la mesure de la productivité et les résultats pourraient être rendus difficiles en raison de la fragmentation croissante de la production.

Il ressort de l'étude de Fontagné et Santoni que l'allocation imparfaite des ressources ne dépend pas seulement des caractéristiques des entreprises (taille, secteurs, etc.) mais également fortement de l'environnement dans lequel elles évoluent.

<sup>18</sup> Rapport OCDE « *The future of productivity* », DSTI/IND(2015)1, du 09 mars 2015. Note de cadrage OCDE « *Enabling the next production revolution* », DSTI/IND/STP/ICCP(2015)8, du 06 mars 2015.



## ANNEXE II

### QUALIFICATION ET COMPETENCES DE LA POPULATION ACTIVE

Eléments de la note pays de l'OCDE « Evaluation des compétences des adultes, premiers résultats »

#### Eléments clefs

- Les compétences en littératie et en numératie des Français se situent parmi les plus basses des pays participant à l'évaluation PIAAC (24). Mais les différences de compétences entre générations sont assez marquées par comparaison avec les autres pays.
- Les scores des Français varient sensiblement en fonction de leur niveau de formation et de leur origine sociale, et dans une mesure bien plus importante que dans la moyenne des pays participants.
- Les différences de compétence en littératie entre les individus nés en France et ceux nés à l'étranger sont plus marquées que dans la moyenne des pays participant à l'évaluation, et la progression des compétences avec la durée de résidence dans le pays est très limitée.
- Les compétences en littératie et en TIC sont peu demandées dans le cadre professionnel, tout comme celles en résolution de problèmes complexes. Par contre, les employeurs français comptent parmi ceux qui utilisent davantage les compétences en numératie des travailleurs.
- En France, comme dans tous les pays participant à l'évaluation, on décèle une relation positive et significative entre d'une part, le niveau de compétence en littératie et en numératie, et d'autre part, le salaire horaire et la probabilité d'occuper un emploi. Toutefois, en France, cette relation est plus faible que la moyenne.

#### L'enquête

L'Évaluation des compétences des adultes (PIAAC) mesure les compétences des adultes français âgés de 16 à 65 ans dans les domaines suivants :

- littératie – la capacité de comprendre et de réagir de façon appropriée aux textes écrits ;
- numératie – la capacité d'utiliser des concepts numériques et mathématiques ; et
- résolution de problèmes dans des environnements à forte composante technologique - la capacité d'accéder à des informations trouvées, transformées et communiquées dans des environnements numériques, de les interpréter et de les analyser.

L'évaluation met l'accent sur les capacités à résoudre des problèmes à des fins personnelles, professionnelles ou civiques en mettant en place des objectifs et des plans appropriés, et en localisant et en utilisant l'information via les ordinateurs et les réseaux d'ordinateurs.

Les compétences sont mesurées sur des échelles de 500 points divisées en six niveaux (niveaux 1 à 5 et inférieur au niveau 1). Chaque niveau résume ce que les individus obtenant un score donné peuvent accomplir.

L'évaluation inclut aussi un ensemble très riche d'informations concernant : l'utilisation des compétences dans le cadre professionnel et dans la vie quotidienne ; le niveau de formation ; le contexte linguistique et social ; la participation au marché du travail ; et d'autres aspects liés au bien-être de l'individu. L'évaluation a été administrée en France entre septembre et novembre 2012.

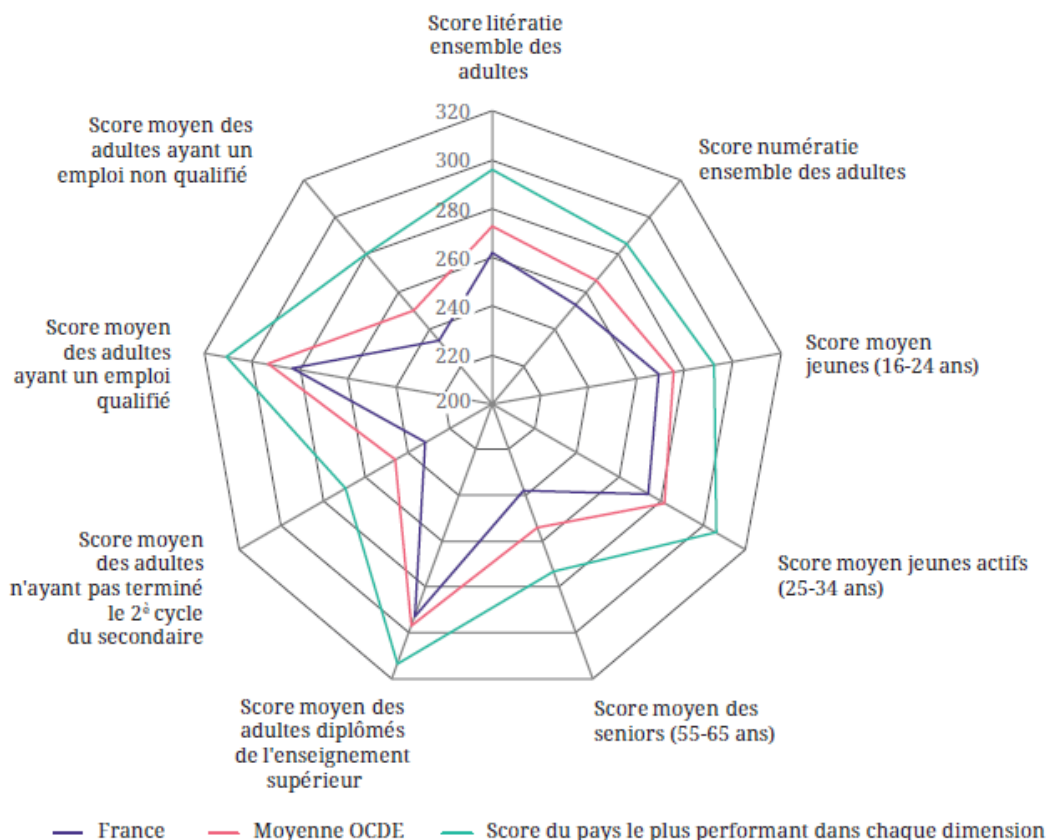
Quelque 7 000 adultes âgés de 16 à 65 ans ont été interviewés.

#### Résultats : la France mal située dans le classement, s'agissant des valeurs moyennes

**La proportion d'adultes français obtenant de faibles scores en littératie (niveau inférieur ou égal au niveau 1) est l'une des plus importantes des pays participants : 21,6 %, contre 15,5 %, en moyenne, dans les pays de l'OCDE participants. Il en va de même pour la numératie, avec 28 % des adultes français se**

situant à un niveau inférieur ou égal au niveau 1, contre 19 %, en moyenne, dans les pays de l'OCDE participants.

#### COMPÉTENCES DE LA POPULATION ACTIVE EN LECTURE ET CALCUL



La France est le plus loin de la moyenne des pays de l'OCDE pour le score moyen des seniors, le score moyen des adultes ayant un emploi non qualifié, le score moyen des adultes n'ayant pas terminé le 2<sup>e</sup> cycle du secondaire, ce qui révèle des inefficiences du système de formation tout au long de la vie. En revanche la France s'approche de la moyenne des pays de l'OCDE concernant le score moyen des adultes ayant un emploi qualifié et le score moyen des adultes diplômés de l'enseignement supérieur, ce qui laisse à penser que le système d'enseignement supérieur se situe dans la moyenne<sup>19</sup>. Le score moyen des jeunes (16-24 ans) et des jeunes actifs (25-34 ans) se rapproche lui aussi de la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui montre les effets de la massification scolaire.

**Les différences de compétences entre générations sont assez marquées par comparaison avec les autres pays**, les mauvaises performances de la France étant en bonne partie imputables aux résultats des 45-65 ans, tandis que les 16-44 ans obtiennent des scores plus proches de la moyenne (bien que toujours inférieurs à cette dernière). Plus l'âge augmente, plus les scores obtenus s'éloignent de la moyenne de l'OCDE. Même si les Français âgés de 16 à 24 ans affichent toujours, en moyenne, des compétences inférieures à la moyenne de l'OCDE des jeunes du même groupe d'âge, l'écart est moins important que pour les adultes plus âgés.

**Les résultats des Français varient sensiblement en fonction de leur niveau de formation et de leur origine sociale, et dans une mesure bien plus importante que dans la moyenne des pays participants.**

<sup>19</sup> Les biais éventuels liés aux expatriations ou au « brain drain » ne sont pas ici mesurés.

- Les différences de résultats en fonction du niveau de formation sont parmi les plus marquées des pays participants. Alors que les résultats des individus qui n'ont pas terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire se situent 14 points en dessous de la moyenne OCDE, ceux des diplômés de l'enseignement supérieur sont très proches de cette moyenne.
- Les différences de compétences en fonction du niveau de formation des parents sont également plus fortes que la moyenne. Ce constat montre que la performance globalement faible de la France par rapport aux autres pays participants est liée aux résultats obtenus par les individus dont aucun des parents n'a fait d'études supérieures : les résultats des Français dont au moins un des parents a fait des études supérieures se situent dans la moyenne de l'OCDE.
- Les différences de compétence entre les genres sont quant à elles du même ordre de grandeur que la moyenne, voire inférieures.

**Les différences de compétence en littératie entre les individus nés en France et ceux nés à l'étranger sont plus marquées que dans la moyenne des pays participant à l'évaluation, et la progression avec la durée de résidence dans le pays est très limitée.**

- Les individus nés à l'étranger et résidant en France obtiennent des résultats en littératie inférieurs de 37 points à ceux qui sont nés sur le territoire français.
- Les individus nés à l'étranger et résidant en France depuis au moins 5 ans obtiennent des résultats en littératie supérieurs de 5,5 points à ceux des immigrés arrivés récemment, une progression trois fois inférieure à la moyenne. Ce constat souligne l'importance des politiques de formation visant à aider l'intégration des immigrés dans la vie économique et sociale du pays.

**Les compétences en littératie et en TIC sont peu demandées dans le cadre professionnel, tout comme celles en résolution de problèmes complexes. Par contre, les employeurs français sont parmi ceux qui utilisent davantage les compétences en numératie des travailleurs.**

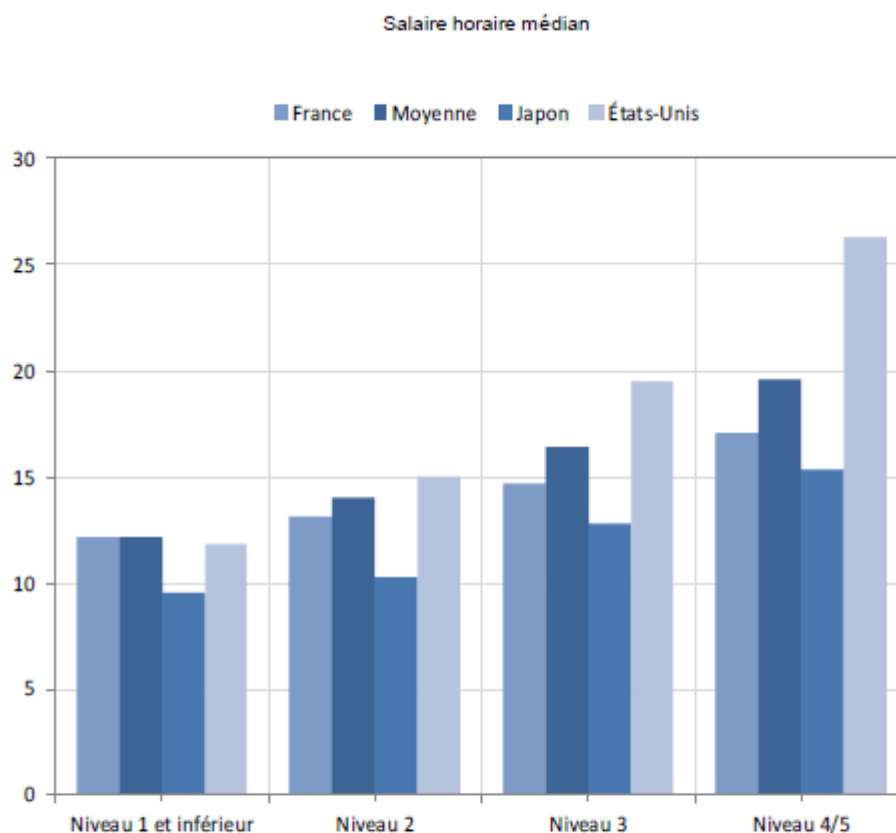
- L'évaluation des compétences des adultes montre que dans le cadre professionnel, les travailleurs français lisent, résolvent des problèmes complexes et utilisent les TIC à une fréquence inférieure à la moyenne des pays participant à l'évaluation.
- En revanche, l'utilisation de l'écriture et, davantage encore, de la numératie dans le cadre professionnel est plus fréquente qu'ailleurs.
- En général, le niveau limité de compétences et leur faible utilisation dans le cadre professionnel signifient que le décalage entre ces deux variables est relativement peu important par rapport à la moyenne des pays participant à l'évaluation. Le taux de sur-compétence en littératie – le pourcentage de travailleurs ayant des compétences supérieures à celles requises par leur poste – est de 6,7 %, contre une moyenne de 10,3 %. En revanche, le taux de sous-compétence en littératie – le pourcentage de travailleurs ayant des compétences inférieures à celles requises par leur poste – s'établit à 3,6 %, un résultat très proche de la moyenne.

**Les compétences en littératie et en numératie influencent positivement les salaires ainsi que la probabilité d'occuper un emploi.**

En France, comme dans tous les pays participant à l'évaluation, on décèle une relation positive et significative entre d'une part, le niveau de compétence en littératie et en numératie, et d'autre part, le salaire horaire et la probabilité d'occuper un emploi. Toutefois, en France, cette relation est plus faible que la moyenne. Un employé atteignant le niveau 4 ou 5 sur l'échelle de compétence en littératie gagne 40 % de plus qu'un employé se situant à un niveau inférieur ou égal au niveau 1 ; la différence de salaire s'établit à 61 %, en moyenne, dans les pays participants. De façon similaire, la probabilité d'occuper un emploi d'un individu atteignant le niveau 4 ou 5 sur l'échelle de compétence en littératie est supérieure de 30 % à celle d'un individu se situant à un niveau inférieur ou égal au niveau 1.

Des analyses menées ultérieurement par l'OCDE sur les données de l'évaluation montrent que, en France, une progression de 45 points sur l'échelle de compétence en littératie entraîne une augmentation du salaire horaire de 5,3 %, soit un résultat inférieur à la moyenne qui s'établit à 7,4 %.

### Distribution des salaires selon le niveau de compétence en littératie



Remarques : salariés uniquement. Salaire horaire, primes comprises, en USD ajustés sur la base des parités de pouvoir d'achat.

Source : Évaluation des compétences des adultes (PIAAC) (2012), tableau A6.4 (L).

### Interprétation : un système d'éducation dont la performance reste perfectible

Ce déficit de qualification de la population active a différentes origines :

- jusque dans les années 1980, la France accusait un retard éducatif important matérialisé par des taux de scolarisation dans les études supérieures très faibles. Même si elle a connu depuis un phénomène de massification de l'enseignement supérieur<sup>20</sup>, le faible niveau d'éducation des cohortes d'actifs les plus âgés pèse encore pour quelques années sur le niveau global de qualifications ;
- même si l'élévation du niveau d'étude des jeunes générations va augmenter les compétences des actifs, la qualité de l'offre de formation initiale risque de continuer à peser sur notre performance productive. En effet, alors qu'ils étudient désormais aussi longtemps que dans les autres pays, les

<sup>20</sup> Les taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur sont beaucoup plus élevés pour les jeunes que pour la totalité de la population active (42 % chez les 25-34 ans contre 20 % chez les 55-64 ans). Pratiquement une demi-classe d'âge accède à l'enseignement supérieur.

jeunes Français sortent de leurs études avec un niveau de qualification inférieur<sup>21</sup>. L'enquête PISA, qui évalue les compétences des élèves au moment de l'enseignement secondaire, révèle les mauvaises performances du système de formation initiale française. Elle montre que le niveau moyen des élèves français du secondaire se situe dans la moyenne du classement de l'OCDE et surtout que le système scolaire français nourrit plus qu'ailleurs les inégalités et induit par là un fort déterminisme social.

- enfin, les enquêtes de l'OCDE révèlent également une obsolescence rapide des compétences acquises par les Français lors de leur formation initiale. Cette déqualification, une fois entré dans la vie active, met en évidence un problème au niveau de la formation continue qui bénéficie peu aux personnes qui en ont le plus besoin : en 2013, 36 % de la population active adulte française participe chaque année à une activité de formation contre 50% en moyenne dans l'OCDE et 70 % dans les pays nordiques. Alors que 56 % des diplômés de l'enseignement supérieur participe à des formations, cette proportion n'est que de 17 % chez les individus qui n'ont atteint que le deuxième cycle.
- Cela alors que la formation augmente la productivité. Aubert, Crépon et Zamora (2009) estiment qu'un effort de formation moyen (11h de formation par salarié par an) dans une entreprise est associé à un gain de productivité de 1%. Voir pour plus de détails la lettre du Trésor-éco n°165 de Mars 2016 « Formation initiale et continue : quels enjeux pour une économie fondée sur la connaissance ? ».

---

<sup>21</sup> Le niveau de compétence des Français de 25-35 ans, la cohorte la plus récemment sorties des études, reste en dessous de la moyenne des pays participants à l'enquête PIAAC, à niveaux de scolarité comparables.

## ANNEXE 3

### PRATIQUES ORGANISATIONNELLES DANS LES ENTREPRISES

#### La France en deça de la moyenne européenne ?

Selon des études sur les conditions de travail et la qualité de vie, la France apparaîtrait en deça de la moyenne européenne sur plusieurs aspects :

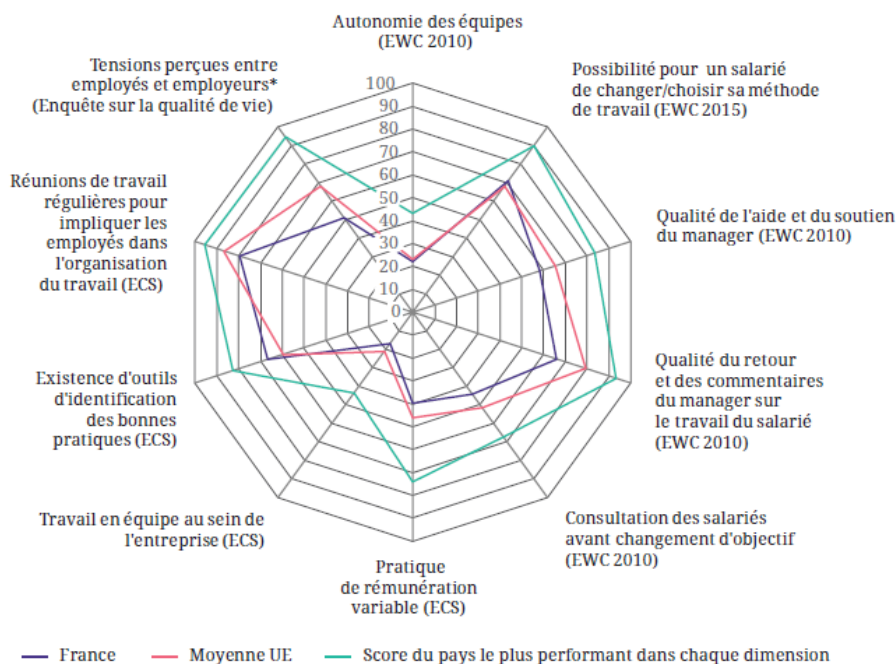
- La qualité du retour et des commentaires du manager sur le travail du salarié
- La qualité de l'aide et du soutien du manager
- Les tensions perçues entre employés et employeurs
- Les réunions de travail régulières pour impliquer les employés dans l'organisation du travail
- La pratique des rémunérations variables
- La consultation des salariés avant changement d'objectif

La France est dans la moyenne européenne concernant l'autonomie des équipes et la possibilité pour un salarié de changer/choisir sa méthode de travail.

Elle obtient un meilleur score que la moyenne des pays européens concernant l'existence d'outils d'identification des bonnes pratiques.

**Tableau 1**

QUALITÉ DU MANAGEMENT EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPÉENNE



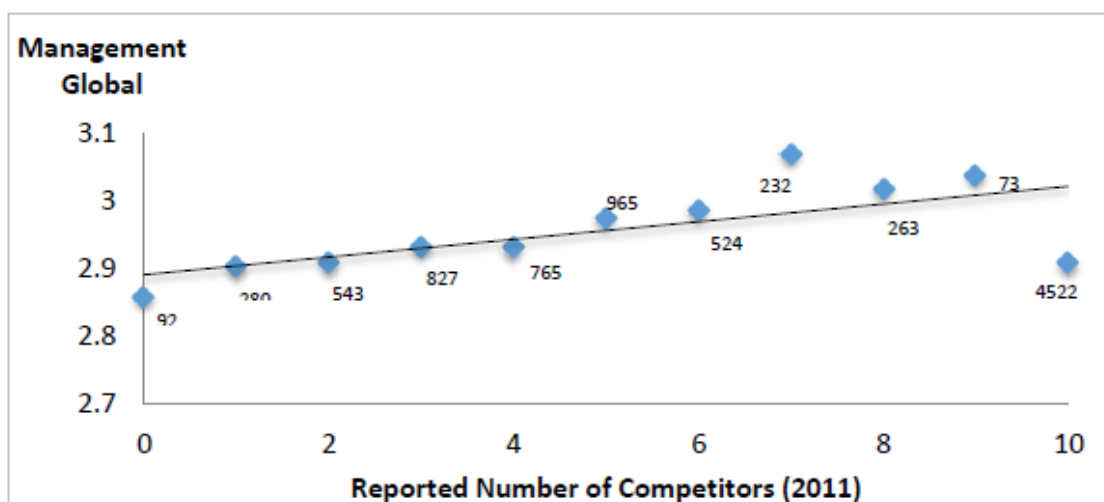
NOTE : Le score sur chacune des dimensions du graphique correspond à la part des personnes ayant répondu à la question correspondante pour une certaine catégorie de réponse. Voir en annexe la définition précise des questions et des réponses.

SOURCES : Enquête sur les conditions de travail (EWC), enquête sur les entreprises (ECS) et enquête sur la qualité de vie d'Eurofund

## La qualité des pratiques managériales augmente avec le nombre de concurrents

Tableau 2

### *Pratiques managériales moyennes vs nombre de concurrents*

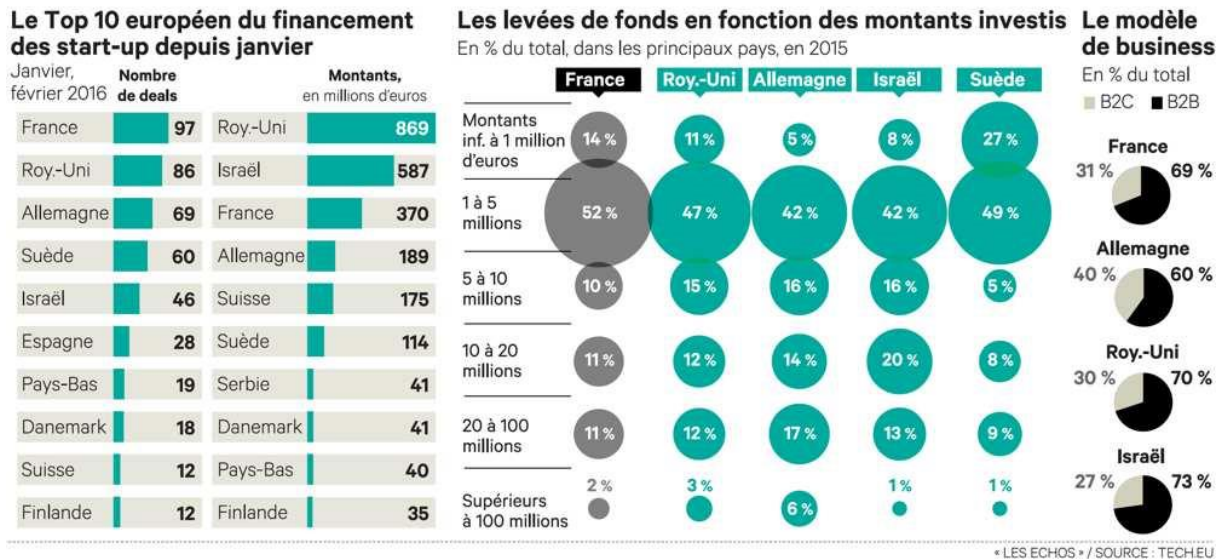


(World Management Survey)

La concurrence est un des moteurs clefs de la productivité car elle oblige les entreprises qui ont des pratiques managériales médiocres à s'améliorer, ou à quitter le marché. La concurrence a aussi l'avantage de fournir beaucoup d'exemples à imiter, et de donner la possibilité d'apprendre des erreurs de l'autre. Il n'est donc pas étonnant que la concurrence soit fortement liée à de meilleures pratiques de management dans tous les pays. Un outil pour l'élaboration de politiques publiques favorables à de bonnes pratiques managériales serait d'encourager davantage la concurrence – par exemple, de favoriser l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché, de réduire les démarches protectionnistes de tout genre, de favoriser ainsi l'investissement direct étranger et de veiller au respect des lois anti-trust. Une politique qui vise à augmenter la concurrence devrait être une priorité.

A cet égard plusieurs facteurs d'origine publique et privée, ont contribué en France à aller dans ce sens au cours des années récentes. Pour le public, la troisième phase des pôles de compétitivité orientée davantage vers les start-ups en 2012, les assises de l'entrepreneuriat de 2013, la loi pour la croissance l'activité et l'égalité des chances de 2015, la création du réseau la French Tech en 2015, les mesures prises en faveur de la transition numérique, ont contribué à des déblocages. Pour le privé, les innovations, notamment numériques, modifient profondément la concurrence. Il en résulte une augmentation du nombre de jeunes entreprises à croissance rapide : la France apparaissait ainsi première en Europe, en nombre, au premier trimestre 2016, juste devant le Royaume Uni et nettement devant l'Allemagne. S'il est hasardeux d'en tirer des conclusions à horizon 2027, il faut toutefois noter que ce grand dynamisme entrepreneurial reste contraint par des niveaux de financement du capital risque modérés au regard de ceux constatés au Royaume Uni, et en Israël. (cf Tableau 3)

Tableau 3

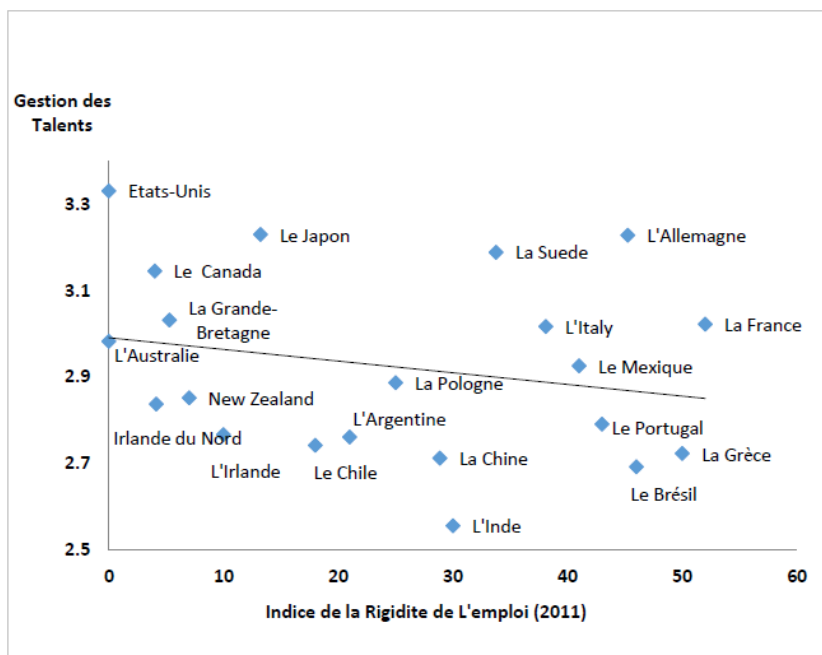


### Une trop forte protection de l'emploi nuit à la gestion des talents

De 2009 à 2011 la Banque Mondiale a régulièrement classé les pays selon la qualité du fonctionnement de leur marché du travail ; un élément essentiel de cette grille étant l'Indice de la Rigidité de l'Emploi (REI). Pour bâtir cet indice, la Banque Mondiale prend en compte la flexibilité du recrutement et du licenciement et les conditions d'emploi (heures supplémentaires, organisation des congés annuels...).

Tableau 4

*Degré de régulation du marché du travail vs. Scores pour la gestion des talents*



(World Management Survey)



On observe une faible corrélation entre un REI élevé et de mauvaises pratiques managériales. La France se singularise par son REI le plus élevé sur 21 pays, et sa gestion des talents un peu au dessus de la moyenne mais derrière l'Allemagne et les Etats-Unis.

Par gestion des talents, on entend :

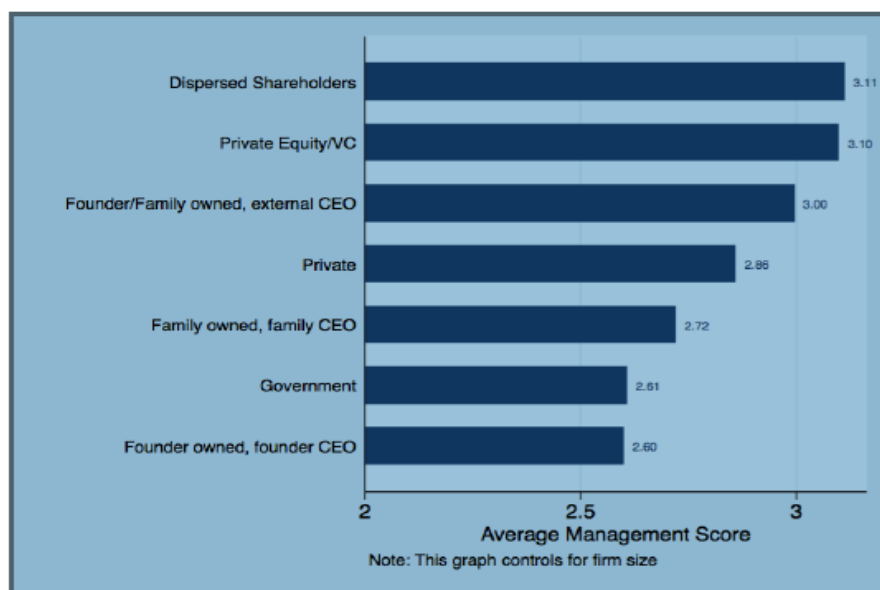
- comment l'entreprise attire et développe les talents ;
- son processus pour identifier, développer et récompenser les talents ;
- les mesures mises en place pour gérer la sous-performance.

Le World Management Survey préconise de :

- a) identifier quels employés fournissent les mauvaises performances ;
- b) essayer de les former et de les motiver pour améliorer leur performance ;
- c) si b) ne fonctionne pas, alors plutôt que de passer au licenciement, au moins transférer cet employé vers un poste où sa mauvaise performance n'affectera plus la productivité au sein de l'entreprise.

### La mauvaise performance des entreprises familiales en termes de management

*Score moyen pour le management vs. Structure de l'actionnariat*



(WMS)

L'étude de la Banque mondiale montre une hiérarchie s'agissant de la qualité du management qui va d'un actionnariat dispersé (souvent le cas de grandes entreprises) à celui des entreprises créées et possédées par leur fondateur, en passant par celles qui se sont développées avec du capital risque, celles qui, restant majoritairement contrôlées par une famille, ont fait appel à un manager extérieur (souvent à la seconde ou troisième génération), celles qui, contrôlées par une famille, font appel à un manager de la famille (qui n'est pas ou plus le fondateur), et les entreprises publiques. Il convient toutefois de relativiser ce constat du fait de l'échantillon, où le poids des entreprises américaines importe, avec une intensité plus forte en capital risque, et une part de financement par actions plus importante qu'en Europe par rapport au financement bancaire. Dans le cas de la France et de l'Allemagne, les entreprises de taille intermédiaire, souvent détenues majoritairement et dirigées par des ressources familiales, ont fait preuve d'une certaine résilience à la crise ; et sur 10 ans, en valeur l'indice CAC Mid & Small surperforme le CAC 40 de plus de 40%. Se pose

néanmoins la question de la pérennité des compétences managériales sur longue période pour les entreprises familiales : une solution, lorsqu'elle n'est pas acquise, consistant à faire appel à un management externe, ce qui rejoint l'un des constats de l'étude de la Banque Mondiale. C'est également ce que recommande un rapport récent<sup>22</sup>.

Le sujet est important car en France 83% des sociétés sont des entreprises familiales (ce chiffre étant corrélé à la structure de taille des entreprises, pour l'essentiel des TPE, et le type de renouvellement des dirigeants se pose donc fortement. Ceci suggère qu'il y a un important potentiel et une marge de manœuvre pour améliorer la productivité des entreprises familiales, notamment celles d'une taille suffisante pour intéresser des managers. A horizon 2027, cela peut avoir un impact notable, en particulier si, à pression fiscale constante sur le patrimoine, celle-ci s'exerçait davantage au décès d'actionnariat familiaux qu'annuellement via l'ISF, permettant une prise de risque entrepreneuriale plus intense, au regard de celle pratiquée par des pays concurrents.

---

<sup>22</sup> Ecole de Paris du Management : « A qui transmettre mon entreprise » S Gariel et G Lherbier : <http://ecole.org/telechargement?cr=A1130514.pdf&type=2>

## ANNEXE 4

### **Investir en France : faits, enjeux, et perspectives**

*DGE - Mai 2014*

L'orientation récemment prise par le gouvernement en faveur d'une politique d'offre tranche par rapport aux politiques suivies depuis 1993, qui, à des degrés divers, comportaient plus d'éléments en faveur de la demande que de l'offre. Elle est portée par une exigence, et une urgence, d'ailleurs liées à moyen et long terme. L'exigence, l'emploi, et plus précisément l'emploi durable et avec une valeur ajoutée suffisante pour maintenir ou améliorer le niveau de vie de nos concitoyens, tant dans l'industrie que dans les services. L'urgence, la dégradation avérée de notre appareil productif et de la compétitivité française au cours de la décennie précédente, où l'écart des soldes commerciaux entre la France et l'Allemagne, de quelques milliards en 2000, dépassait 250 milliards douze ans plus tard, même si notre solde commence à se redresser. Elle suppose donc de l'investissement : de quelle nature, dans quels métiers, portés par quelles dynamiques ? Les chiffres abondent, parfois contradictoires. Les positions aussi, où tantôt l'on s'inquiète de l'insuffisance d'apports étrangers de talents et de capitaux, tantôt l'on redoute des prises de contrôle sur les joyaux de la couronne parmi les grandes entreprises françaises ou telle pépite porteuse. On examinera ici dans un premier temps la problématique de l'attrait du territoire national pour les capitaux et talents, dans un second temps celle des investissements d'entreprises françaises, car si les sujets sont souvent proches, ils diffèrent par certains aspects.

#### **Les investissements étrangers :**

Au regard du solde commercial, qui s'il est durablement négatif aboutit à une paupérisation des Français, l'industrie importe : les biens manufacturiers correspondent aux quatre cinquièmes de nos exportations (encore faut-il noter que cette notion d'industrie est de plus en plus indissociable des services, et en particulier des services aux entreprises, qui contribuent de façon décisive à la compétitivité de l'ensemble, et entrent pour environ un tiers dans la valeur des biens exportés). Or pour l'industrie, les flux d'investissements étrangers directs (IED) avoisinent le quart de l'investissement global, et sont responsables de plus du tiers des exportations : la raison en est que les firmes qui s'installent en France visent en général le marché intérieur européen, et sont souvent de taille significative.

#### ***Des outils de mesure imparfaits : flux d'IED et matrices d'évaluations internationales***

La France est une destination de premier ordre pour les investissements directs étrangers. Elle accueille sur son sol plus de 20 000 entreprises étrangères représentant près de deux millions d'emplois et un tiers de nos exportations. En dix ans, la France a accueilli plus de 6 000 investissements étrangers. Elle a longtemps été seconde en Europe à quasi parité avec le Royaume Uni, et a été dépassée récemment par l'Allemagne, si l'on se réfère aux statistiques d'IED. Toutefois, les deux séries d'outils qui alimentent les débats publics sont à la fois utiles, mais insuffisants pour établir un diagnostic. Examinons-les.

Les IED mesurent les investissements effectués par une firme étrangère (dont le siège fiscal est à l'étranger) sur le territoire. Ceci peut recouvrir des réalités très diverses, souvent méconnues. Sans que la liste en soit exhaustive, mentionnons :

- Une grande entreprise européenne à forte composante française dont le siège est aux Pays-Bas, investit en France. Les flux d'IED apparaissent positifs. En fait, ce sont des Français investissant chez eux.
- Une fusion de deux entreprises dont l'une est française l'autre étrangère conduit à un siège en France, et une stratégie d'investissement dévolue à la partie étrangère, à l'issue de tractations complexes : apparemment, la France enregistre un flux important d'investissements, correspondant aux actifs de l'entreprise étrangère fusionnée. Cela n'implique pourtant pas nécessairement des flux d'investissements futurs plus importants en France, sauf à ce que l'environnement en France soit plus favorable à de tels flux au regard du management à l'issue de la fusion.
- A contrario, si ultérieurement une autre entreprise française achète l'ensemble précédent, et rapatrie des centres décisionnels en France, l'impact peut être très favorable à l'investissement futur en France, sans que rien n'ait été enregistré en termes d'IED.
- Une entreprise étrangère crée de toutes pièces une entreprise nouvelle en France, innovante sur des marchés où il n'y a pas de concurrence ni de réduction d'autres marchés liés à des technologies moins performantes : la France bénéficie d'une technologie nouvelle, d'un potentiel d'exportation supplémentaire, de nouveaux emplois qui n'en détruisent pas d'autres : l'opération est gagnante sur tous les tableaux.
- Une entreprise étrangère rachète sa concurrente française, fragilisée, pour restructurer le nouvel ensemble, plutôt au profit d'activités dans le pays de l'entreprise acheteuse : l'opération apparaît gagnante en termes de flux d'IED, mais en fait traduit une fragilisation du tissu industriel. Symétriquement une entreprise française conquérante de la même façon à l'étranger apparaîtra comme un flux sortant d'investissements, mais le bilan peut être gagnant pour le territoire.
- Dans des domaines stratégiques (défense, énergie, numérique...) une alliance peut être positive ou négative, selon que, sur le long terme, les stratégies des deux pays dont sont issus les entreprises restent suffisamment convergentes, ou divergent, et ce, indépendamment de la mesure du flux d'IED. Les cas d'Alcatel avec Lucent, ou aujourd'hui d'Alstom, viennent immédiatement à l'esprit.
- Certains investissements peuvent en induire d'autres en une spirale vertueuse, et donc avoir des externalités positives (c'est souvent le cas des hautes technologies) d'autres en avoir qui soient négatives. Le simple chiffre des capitaux investis ou emplois créés directement est donc insuffisant pour mesurer l'effet économique.

L'intérêt économique d'un investissement pour le territoire ne saurait donc se résumer au seul chiffre de capitaux investis par an, chiffre au demeurant assez fluctuant d'une année sur l'autre, mais requiert des analyses techniques au cas par cas, dans le respect du droit européen et des accords de l'OMC sur les mesures affectant l'investissement.

### *De grandes tendances aux niveaux mondiaux, continentaux, européens, nationaux.*

Pour autant, les tendances longues, elles, donnent au moins quatre indications :

- Mondiales : les périodes de crise sont des périodes de sous-investissement où les grandes entreprises accumulent, de façon différenciée selon leurs performances, des trésors de guerre, qui servent, en période de reprise, à la relance d'OPA. Cela explique qu'après avoir culminé au voisinage de 2000G\$ en 2007, les flux d'IED soient tombés à 1500 en 2012, essentiellement par une baisse du manufacturier, conduisant à une réduction globale de 18% par rapport à l'année

précédente, la remontée amorcée en 2013 (+3,6%) et ce que l'on constate depuis le début de l'année 2014 (avec une attente autour de +17% sur l'année). Ces OPA peuvent rebattre de façon importante les cartes parmi les 500 premiers mondiaux. La concurrence pour attirer des flux d'investissements internationaux mobiles s'accroît partout, induisant selon la CNUCED des mesures appropriées, dans au moins 53 pays. Ces mesures sont pour les 3/4 de libéralisation, (en légère diminution tendancielle) et pour un quart, coercitives quant aux exigences au regard des investissements étrangers (en croissance de 6% des mesures en 2000 à 25% aujourd'hui).

- Régionales : L'Europe (si l'on ne consolide pas les flux entre ses membres) reste la première destination mondiale de flux d'IED, tandis que l'ensemble Chine+ Hong Kong dépasse les Etats-Unis et que les pays émergents ont crû régulièrement au cours de la décennie récente. (les flux d'IED vers les émergents en 2012 atteignaient 426G\$ pour 909G\$ aux développés, 145G\$ aux BRICS, 121 à la Chine hors Hong Kong et 196 pour la Chine et Hong Kong, désormais devant les Etats-Unis à 168G\$) ; le ralentissement récent des émergents peut renverser la tendance en faveur tant des Etats-Unis que de l'UE, sauf pour l'Afrique, qui continue de croître rapidement ;
- Européennes : Le Royaume Uni, la France, et l'Allemagne sont en tendance décennale de loin les trois principales destinations en Europe.
- La France perd du terrain par rapport aux deux autres grands européens, ce qui rend nécessaire des inflexions structurelles. Celles-ci ont été catalysées par un chiffre, peu significatif eu égard aux fluctuations importantes d'une année sur l'autre et aux considérations qui précèdent sur les IED, mais perçu comme symbolique, en janvier 2014. En effet, les statistiques annuelles montraient une chute de 77% en 2013 des IED en France, à 4.1G€, tandis qu'elles progressaient de 37,7% dans l'ensemble de l'UE, et ont même quadruplé outre-Rhin, pour atteindre 24 G€. Cependant, en nombre, la dynamique de l'investissement étranger créateur d'emploi s'est maintenue, et en emploi elle s'est améliorée par rapport à 2012 : 685 nouveaux projets et 29.631 emplois contre 693 projets et 25.908 emplois en 2012. Dans le même temps, le Royaume-Uni accueillait 697 projets et l'Allemagne 624 (au total les trois pays font plus de la moitié des projets européens).

Cette tendance française appelait à réagir. Et de fait la réaction est venue, en plusieurs temps : d'une part des mesures antérieures à 2014, d'autre part des mesures annoncées à partir de février 2014. Celles-ci concernent soit explicitement l'attractivité du territoire tant pour les investissements que pour les talents, soit des dispositions structurelles qui visent à améliorer plus globalement la compétitivité des entreprises sur le territoire quelle que soit leur nationalité, et, par-là, encourager l'investissement d'où qu'il vienne. Ces mesures tiennent compte des principaux déterminants de l'attractivité de la France et de ce qui influence les prises de décisions.

### *Les mesures prises avant février 2014 :*

Elles sont de plusieurs natures : d'outils spécifiquement dédiés et d'autres pour améliorer l'environnement des entreprises.

- Les flux d'investissements vers le territoire sont améliorés par la création en 2001 de l'agence française pour les investissements internationaux, celle des pôles de compétitivité en 2005, l'évolution massive du crédit impôt recherche pour un crédit en volume en 2006, partiellement déplafonné en 2008, qui fait de la France le pays le plus attrayant pour les investissements de R&D au regard de la fiscalité, le programme d'investissements d'avenir, la création d'un crédit d'impôt

innovation et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en 2013. Une quinzaine de mesures prises en faveur de l'entrepreneuriat à l'issue des assises de l'entrepreneuriat en avril 2013 vont dans le même sens, car sans entrepreneurs, pas d'entreprises, qui visent à stimuler l'esprit d'entreprise et mobiliser tous les talents, aider les entreprises à se développer, encourager la prise de risque de l'investissement au service de l'emploi et une meilleure orientation de l'épargne.

- Les flux de compétences importent aussi de façon décisive pour favoriser l'innovation : les grandes métropoles et les écosystèmes qui adjoignent des compétences académiques d'excellence, du capital-risque, des infrastructures de qualité, sont la source des principales innovations. Ainsi les start-ups de la Silicon Valley sont-elles le fait de talents venant du monde entier, et près de la moitié de leurs entrepreneurs sont des migrants. En France aussi, une forte proportion des docteurs est d'origine étrangère. Si les formations d'ingénieurs ont doublé leurs effectifs en 20 ans, la réforme des universités était une urgence, et la loi pour l'enseignement supérieur et la recherche promulguée en juillet 2013 tend à la poursuivre, comme les moyens dévolus par le programme d'investissements d'avenir.
- Des réformes structurelles ont également été amorcées : modernisation du marché du travail en France, par l'accord de janvier 2013 entre les partenaires sociaux, repris dans la loi de juin 2013 de sécurisation de l'emploi, qui donne aux entreprises de nouvelles marges d'adaptation à l'évolution de la situation économique, portant sur le temps de travail ou les salaires. Réforme de la formation professionnelle avec l'instauration d'un compte personnel de formation, valable tout au long de la vie active et mobilisable que l'on soit salarié ou demandeur d'emploi. Réforme des retraites du 20 janvier 2014 qui améliore l'équilibre des régimes de retraite par différentes mesures ayant un effet immédiat mais aussi par un relèvement progressif à 43 ans de la durée de cotisations pour bénéficier d'une retraite à taux plein, tenant compte ainsi de l'allongement de l'espérance de vie, passée de 64 ans pour les hommes et 68 ans pour les femmes juste après-guerre à 78,1 ans pour les hommes et 84,8 ans pour les femmes en 2010, avec des perspectives d'une poursuite d'allongement de l'espérance de vie de 5,3 ans en Europe d'ici 2030, présageant la poursuite de l'évolution des âges de départ à la retraite.

### *Les évaluations de l'attractivité et facteurs d'influence des décisions en 2013 :*

En dépit de ces orientations déjà prises, les différentes évaluations de la position française dans le monde restaient défavorables, ce qui nécessitait d'abord de les analyser pour retenir les éléments les plus pertinents. En pratique les décisions d'investissement résultent pour une part d'éléments fondamentaux sur l'état de l'économie, pour lesquels les analystes prennent en compte les avis des institutions internationales, Commission européenne, OCDE, FMI ; pour une autre part, d'évaluations émanant de la communauté d'affaires, telles le forum mondial économique de Davos, ou la Banque Mondiale ; pour une troisième part, d'évaluations ad hoc réalisées par les principales entreprises de conseil.

La France apparaît le plus souvent dans ces classements avec un rang moindre que son rang de 5<sup>e</sup> puissance économique. Ainsi, très bien classée pour la qualité de vie (4<sup>ème</sup>) ou pour son image globale (4<sup>ème</sup>), elle l'est moins pour son attractivité globale (16<sup>ème</sup>), et moins encore pour la mesure de la compétitivité (23<sup>ème</sup> pour le classement du forum économique mondial et 38<sup>ème</sup> pour *Doing Business* de la Banque Mondiale), ou 10<sup>ème</sup> parmi les 10 plus grandes économies industrialisées dans un classement récent du BCG, par exemple.

Ces classements comportent des biais méthodologiques qu'il convient d'avoir présent à l'esprit, et qui peuvent donner lieu à des améliorations par des échanges plus étroits avec leurs auteurs. Néanmoins, une fois pris en compte ces biais, demeurent des éléments structurels qu'il faut traiter.

Parmi les biais méthodologiques, on peut noter que les indicateurs composites ne permettent pas de mesurer de façon simple et fiable la compétitivité. Qu'ils mettent en avant notamment l'intérêt de très grandes firmes, dont l'idéal peut parfois s'approcher d'une ville-Etat avec très peu de charges d'infrastructures mais donnant accès à de vastes marchés voisins, modèle qui n'est évidemment pas soutenable ni pour un grand pays, ni mondialement. Qu'ils comptent souvent pour peu de chose, ou rien, les externalités positives liées aux services publics. Que la plupart reposent en grande partie sur des enquêtes d'opinion, dont la robustesse est critiquable. Que certains comptent les charges en fonction de la fiscalité marginale affichée, alors que les différents crédits d'impôts conduisent en fait à une fiscalité moyenne moins lourde qu'il n'y paraît.

Demeurent des faits saillants qui, au vu de pays comparables, requièrent des évolutions en France : par exemple, le rang moyen de la France en 2013 au très médiatique forum de Davos est une moyenne entre un rang excellent pour les infrastructures (entre second et 6<sup>e</sup> rang) et la santé, bon quoiqu'encore améliorable pour l'innovation et l'enseignement secondaire et universitaire, et détestable sur seulement quatre paramètres sur 114 : le niveau d'endettement atteint (135<sup>e</sup> rang) la complexité et la lourdeur des exigences fiscales (134<sup>e</sup> rang) et du droit du travail (144<sup>e</sup> rang sur le « *hiring and firing practices* », sur 148 pays sous revue), se traduisant par un autre paramètre, lié, sur la lourdeur des réglementations publiques (130<sup>e</sup> rang). Dès lors, les indications données par la communauté d'affaires internationales sont simples : améliorer la trajectoire des finances publiques dans le sens d'un allègement des dépenses, réduire le coût du travail, simplifier.

### *Les dispositions de février à avril 2014 :*

Les principaux axes portent sur une trajectoire responsable des finances publiques, le pacte de responsabilité, l'attrait de talents internationaux, des dispositions spécifiques au développement des entreprises étrangères en France, une meilleure connexion de la France aux marchés mondiaux.

S'agissant des finances publiques, l'effort de redressement s'oriente désormais vers la réduction des dépenses. À partir de 2015, c'est la totalité de l'effort de redressement des finances publiques de la France qui sera assuré par des économies dans les dépenses, avec au moins 50 Md€ d'économies d'ici 2017, ainsi que le gouvernement l'a présenté fin avril, et que le parlement l'a approuvé. Les simplifications annoncées par le Président de la République pour réduire le poids du « mille feuilles » administratif français iront aussi dans ce sens.

S'agissant du pacte de responsabilité, il porte sur l'allègement du coût du travail et la baisse des prélèvements sur les entreprises, les simplifications.

Il permettra de réduire d'ici 2017 de 30 G€ les charges pesant sur les entreprises, incluant les 20G€ déjà engagés par le CICE. Il impliquera le renforcement de la prévisibilité des prélèvements obligatoires (plusieurs dispositifs fiscaux essentiels pour l'investissement et la vie des entreprises sont stabilisés sur la durée du quinquennat, au premier rang desquels le crédit d'impôt recherche (CIR) le régime fiscal des jeunes entreprises innovantes, récemment renforcé), la simplification des prélèvements, l'amélioration et la modernisation des relations des entreprises avec l'administration fiscale.

Il permettra aussi de donner corps au « choc de simplification » annoncé lors des assises de l'entrepreneuriat, et pour lequel une loi d'habilitation à légiférer par ordonnances a été promulguée début janvier 2014. Ainsi dix chantiers prioritaires ont été identifiés, en partant des besoins concrets des entreprises, chaque atelier associant des chefs d'entreprises et des représentants de l'administration.

Chacun des dix chantiers inclut un représentant d'entreprise étrangère présente en France. A titre d'exemple le programme « Dites-le-nous une fois » est enclenché et permettra de rationaliser avant 2017 les 100 informations les plus demandées aux entreprises ; les entreprises disposent d'ores et déjà d'un interlocuteur unique pour leurs investissements dans les territoires ; les obligations comptables des petites entreprises ont été radicalement simplifiées, permettant d'économiser plus de 100 M€ et dégageant plus de 1 millions d'heures de travail. Le principe du « silence de l'administration vaut accord » sera mis en place en novembre 2014 pour l'État et en novembre 2015 pour les collectivités territoriales. L'accès aux marchés publics est simplifié pour les PME.

S'agissant de l'attrait des talents internationaux, le « Passeport Talents » offrira début 2015 une durée de séjour en France de quatre ans, renouvelable pour tous les talents étrangers et leur famille. Il concernera sept catégories distinctes qui correspondent à l'impératif de rayonnement international de la France et aux besoins de l'économie française : mandataires sociaux ; travailleurs hautement qualifiés ; entrepreneurs et investisseurs ; jeunes diplômés qualifiés ; chercheurs ; artistes ; étrangers dont la renommée internationale est établie. Et à l'issue de leur scolarité, les étudiants étrangers titulaires d'un master ou doctorat pourront également accéder de manière simplifiée à un droit de séjour pour créer leur entreprise en France.

S'agissant de dispositions spécifiques aux entreprises étrangères en France, l'AFII et UbiFrance sont fusionnées dans un souci de rationalisation. Les filiales d'entreprises étrangères pourront contribuer à identifier les freins à l'attractivité et à la compétitivité de la France. Des dispositions spécifiques sont prévues pour les jeunes entrepreneurs étrangers désirant développer une start-up en France. Et des fonds binationaux sont en cours de développement, permettant d'investir conjointement dans des entreprises sur le sol français.

Enfin, des mesures sont prises pour améliorer l'insertion de la France dans les échanges internationaux. Cela porte sur des simplifications douanières (achèvement de la dématérialisation en 2016, interface numérique permettant de traiter toutes les opérations d'import et export) et de TVA (facilitation du paiement de la TVA à l'import), ce qui permettra d'accélérer les opérations logistiques et donc de renforcer l'attractivité de la France, et sur une nouvelle stratégie portuaire qui intègre explicitement des enjeux de développement industriel. Avec le renforcement des chaînes de production internationalisées, la fluidité et la sécurité des opérations en douane constituent des facteurs importants de la compétitivité des entreprises. C'est également un facteur d'attractivité comme en témoigne la localisation des entreprises françaises et étrangères autour des grandes infrastructures portuaires et aéroportuaires.

### **Les investissements français :**

Dans une large mesure ce qui améliore l'attrait du territoire pour les entreprises étrangères, vaut aussi pour les entreprises françaises : c'est le cas pour les simplifications, pour les allègements de charge, pour les infrastructures, pour les qualifications, pour l'accès au capital en particulier en faveur de l'innovation, pour l'entrepreneuriat, pour les écosystèmes vertueux comme les pôles de compétitivité. Cependant, de nombreux éléments sont plus spécifiquement nationaux, et l'environnement européen joue également un rôle important. Sans rentrer dans leur détail, mentionnons :

- La politique de filières industrielles, créée à partir du nouveau conseil national de l'industrie, et qui porte sur 14 filières. Elle permet d'avoir des visions partagées de l'ensemble des parties prenantes, et de donner ainsi des visions de long terme, en prenant en compte les spécificités des métiers. Les contrats de filière en cours de déploiement rassemblent 275 actions : 24 % concernent le développement de la filière, 15 % l'amélioration de la performance opérationnelle des entreprises, notamment des PME, 13 % le développement à l'export et à l'international, 13 % le soutien à



l'innovation, 11 % les relations entre grands groupes et PME, 16 % l'emploi et les compétences, 8 % l'accès au financement. Fin décembre 2013, 10 % des actions ont été réalisées, 45 % sont en cours, 42 % seront lancées en 2014.

- Les 34 projets de la « nouvelle France industrielle » annoncés par le Président de la République en septembre 2013, et qui focalisent des moyens pour des enjeux d'avenir, en mobilisant davantage nos forces de façon aussi cohérente que possible. Leur avancement a été présenté le 7 mai devant un parterre d'industriels. Ils pourraient représenter dans dix ans 480.000 emplois créés, 45 milliards de valeur ajoutée pour la base industrielle en France et 40% d'augmentation de nos exportations, avec environ 3 euros d'investissements privés pour un euro d'investissements publics. Nombre d'entre eux tendent aussi à alléger notre facture énergétique, responsable de 88% de notre déficit commercial.
- Très en amont, l'amélioration des compétences, avec les travaux du nouveau conseil national éducation-économie, la stratégie nationale d'enseignement supérieur, l'amélioration de la culture scientifique, technique et industrielle d'une façon plus équilibrée sur tout le territoire.
- Les travaux en cours sur les services, avec le quadruple souci d'améliorer leur productivité, la taille des entreprises de services, leur capacité d'innovation, leur capacité exportatrice.
- Les grands enjeux des infrastructures essentielles, et notamment les perspectives offertes par une nouvelle loi sur l'énergie, en phase avec les négociations menées au niveau européen, et celles relatives à la stratégie numérique de la France à horizon 2020 telle que définie en 2013, également en phase avec les orientations stratégiques européennes à ce même horizon.
- Le pouvoir accru donné aux régions concomitamment avec leur regroupement annoncé, pour répondre aux enjeux de taille critique au niveau européen, de proximité, en particulier des ETI, PME et TPE.

### **Conclusion :**

La France est une grande puissance économique et industrielle, elle dispose d'énergies et de compétences exceptionnelles. Sa compétitivité a été obérée par des règles trop lourdes, et des charges trop élevées, sanctionnées par un déficit commercial, du chômage, et une dégradation d'appréciations internationales. Mais les réactions salutaires pour alléger ces contraintes, avec une ampleur jusqu'ici inconnue, sont désormais à l'œuvre. Et la volonté d'entreprendre, l'inventivité, la capacité de gérer des systèmes complexes, sont intactes. Des perspectives longues sont en outre données pour les grandes infrastructures et des projets d'avenir. Pour toutes ces raisons, il importe d'opposer aux déclinologues de tout poil, l'optimisme de la volonté. Cela suppose une volonté commune qui rappelle à chacun que la nation est l'histoire d'aventures partagées. Construisons-les.

## ANNEXE V : COMPARAISONS INTERNATIONALES SUR LE CLASSEMENT DE LA FRANCE ET ACTIONS EN COURS POUR LES AMELIORER

| Indicateurs ayant fait l'objet d'un examen spécifique           | Type d'action proposée                                                           |                                                |                                      |                                                                          | France : note<br>(échelle de 1 à<br>7**) ou valeur de<br>l'indicateur | Rang en 2014 |           |        |         |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------|-----------|--------|---------|
|                                                                 | Proposition d'indicateurs<br>alternatifs/de<br>modification du mode de<br>calcul | Elargissement de<br>l'échantillon de l'enquête | Proposition de réformes<br>en France | Action de communication<br>sur la situation et les<br>réformes en France |                                                                       | France       | Allemagne | Italie | Espagne |
| <b>CLASSEMENT GENERAL</b>                                       |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 5,1                                                                   | 23           | 5         | 49     | 35      |
| <b>Institutions</b>                                             |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 4,7                                                                   | 32           | 17        | 106    | 73      |
| 1.13 Coût du terrorisme pour les affaires                       | X                                                                                | X                                              |                                      |                                                                          | 4,6                                                                   | 109          | 60        | 54     | 83      |
| 1.14 Coût de la criminalité et de la violence pour les affaires |                                                                                  | X                                              |                                      |                                                                          | 4,3                                                                   | 79           | 36        | 81     | 37      |
| 1.15 Crime organisé                                             |                                                                                  | X                                              |                                      |                                                                          | 4,9                                                                   | 62           | 39        | 132    | 44      |
| 1.19 Efficacité des boards                                      | X                                                                                | X                                              |                                      |                                                                          | 5,2                                                                   | 22           | 21        | 121    | 74      |
| 1.20 Protection des actionnaires minoritaires                   | X                                                                                | X                                              |                                      |                                                                          | 4,4                                                                   | 55           | 38        | 127    | 94      |
| 1.21 Qualité de la protection des investisseurs                 | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          | 5,3                                                                   | 68           | 83        | 45     | 83      |
| <b>Infrastructures</b>                                          |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 6                                                                     | 8            | 7         | 26     | 9       |
| 2.04. Qualité des infrastructures portuaires                    | X                                                                                | X                                              |                                      | X                                                                        | 5,2                                                                   | 32           | 14        | 55     | 9       |
| 2.08 Taux d'abonnement à la téléphonie mobile                   | X                                                                                |                                                |                                      | X                                                                        | 98,5                                                                  | 96           | 58        | 15     | 80      |
| <b>Environnement macroéconomique</b>                            |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 4,6                                                                   | 82           | 24        | 108    | 121     |
| 3.01 Déficit public (% du PIB)*                                 | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          | -4,2                                                                  | 96           | 23        | 77     | 128     |
| 3.02 Taux d'épargne (% du PIB)*                                 | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          | 17,7                                                                  | 85           | 45        | 84     | 75      |
| 3.04 Dette publique (% du PIB)*                                 | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          | 93,9                                                                  | 129          | 118       | 139    | 130     |
| <b>Santé et éducation primaire</b>                              |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 6,4                                                                   | 18           | 14        | 22     | 34      |
| 4.03 Cas de tuberculose/100 000 pop*                            | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          | 8,2                                                                   | 27           | 11        | 18     | 33      |
| 4.04 Impact de la tuberculose sur les affaires                  | X                                                                                |                                                |                                      | X                                                                        | 6,4                                                                   | 34           | 26        | 21     | 6       |
| 4.05 Prévalence HIV, % de la pop adulte*                        | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          | 0,4                                                                   | 75           | 1         | 75     | 75      |
| 4.06 Impact du HIV sur les affaires                             | X                                                                                |                                                |                                      | X                                                                        | 6,0                                                                   | 48           | 29        | 28     | 15      |
| <b>Efficacité du marché des biens</b>                           |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 4,6                                                                   | 46           | 19        | 73     | 75      |
| 6.04 Impact de la fiscalité sur l'incitation à investir         | X                                                                                | X                                              |                                      | X                                                                        | 2,8                                                                   | 135          | 36        | 143    | 130     |
| 6.05 Taux de prélèvements obligatoires (entreprises)*           | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          | 64,7                                                                  | 132          | 110       | 134    | 127     |
| 6.06 Nombre de procédures pour créer une entreprise             |                                                                                  | X                                              | X                                    |                                                                          | 5,0                                                                   | 32           | 106       | 57     | 118     |
| 6.07 Nombre de jours pour créer une entreprise*                 |                                                                                  | X                                              | X                                    |                                                                          | 6,5                                                                   | 31           | 74        | 21     | 99      |
| 6.08 Coût de la politique agricole                              | X                                                                                | X                                              |                                      | X                                                                        | 3,8                                                                   | 74           | 31        | 110    | 84      |
| 6.12 Impact de la réglementation sur les IDE                    | X                                                                                | X                                              |                                      | X                                                                        | 4,5                                                                   | 66           | 35        | 138    | 90      |
| 6.13 Poids des procédures douanières                            | X                                                                                | X                                              |                                      | X                                                                        | 4,7                                                                   | 35           | 37        | 71     | 34      |
| 6.14 Importations en % du PIB*                                  | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          | 31,7                                                                  | 110          | 83        | 122    | 114     |
| <b>Efficacité du marché du travail</b>                          |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 4,3                                                                   | 61           | 35        | 136    | 100     |
| 7.01 Coopération employeurs/salariés                            |                                                                                  |                                                | X                                    | X                                                                        | 3,6                                                                   | 129          | 19        | 137    | 93      |
| 7.02 Flexibilité dans la détermination des salaires             |                                                                                  |                                                | X                                    | X                                                                        | 4,8                                                                   | 87           | 136       | 138    | 117     |
| 7.03 Procédures de recrutement et de licenciement               |                                                                                  |                                                | X                                    | X                                                                        | 2,7                                                                   | 134          | 109       | 141    | 116     |
| 7.05 Impact de la fiscalité sur l'incitation au travail         | X                                                                                | X                                              | X                                    | X                                                                        | 2,9                                                                   | 125          | 67        | 143    | 130     |
| 7.08 Capacité à retenir les talents                             | X                                                                                |                                                | X                                    | X                                                                        | 3,6                                                                   | 56           | 10        | 121    | 107     |
| 7.09 Capacité à attirer les talents                             | X                                                                                |                                                | X                                    | X                                                                        | 3,8                                                                   | 44           | 18        | 128    | 103     |
| <b>Marché financier</b>                                         |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 4,8                                                                   | 23           | 25        | 119    | 91      |
| 8.01 Accessibilité des services financiers                      | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          | 5,3                                                                   | 30           | 18        | 77     | 51      |
| 8.05 Accès au capital-risque                                    | X                                                                                | X                                              |                                      |                                                                          | 3,3                                                                   | 35           | 28        | 127    | 100     |
| 8.06 Solidité des banques                                       | X                                                                                | X                                              |                                      |                                                                          | 5,4                                                                   | 47           | 55        | 93     | 112     |
| 8.07 Régulation des places boursières                           | X                                                                                | X                                              |                                      |                                                                          | 5,0                                                                   | 32           | 38        | 84     | 66      |
| 8.08 Protection des droits des emprunteurs et des prêteurs*     |                                                                                  |                                                | X                                    | X                                                                        | 7,0 (sur 10)                                                          | 43           | 43        | 113    | 63      |
| <b>Niveau technologique</b>                                     |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 5,8                                                                   | 17           | 13        | 38     | 27      |
| 9.03 IDE et transfert technologique                             | X                                                                                |                                                |                                      | X                                                                        | 4,8                                                                   | 48           | 43        | 128    | 65      |
| 9.07 Abonnement internet haut débit mobile*                     | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          | 57,1                                                                  | 33           | 45        | 25     | 23      |
| <b>Taille du marché</b>                                         |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 5,7                                                                   | 8            | 5         | 12     | 14      |
| 10.04 Exportations en % du PIB*                                 | X                                                                                |                                                |                                      |                                                                          |                                                                       |              |           |        |         |
| <b>Innovation</b>                                               |                                                                                  |                                                |                                      |                                                                          | 4,7                                                                   | 19           | 6         | 35     | 37      |
| 12.04 Collaboration université-industrie dans la recherche      | X                                                                                |                                                | X                                    | X                                                                        | 4,6                                                                   | 29           | 10        | 59     | 57      |
| 12.05 Incitation à l'innovation dans l'achat public             | X                                                                                | X                                              |                                      |                                                                          | 3,8                                                                   | 43           | 16        | 130    | 102     |
| 12.06 Disponibilité des scientifiques et ingénieurs             |                                                                                  | X                                              |                                      |                                                                          | 4,8                                                                   | 21           | 18        | 23     | 11      |

\* indicateur quantitatif. Les autres indicateurs sont issus de l'enquête d'opinion conduite auprès de responsables d'entreprises

\*\* 1 est la note la plus défavorable

## ANNEXE VI – SIMPLIFICATIONS

DGE - 31-12-2015

### « Simplification et qualité du droit »

*« Il est vrai [qu']il est quelquefois nécessaire de changer certaines lois.  
Mais le cas est rare, et, lorsqu'il arrive, il n'y faut toucher que d'une main tremblante. »*  
Montesquieu, *Lettres Persanes*,  
Lettre LXXIX d'Usbek à Rhédi

Le cadre législatif, réglementaire et administratif constitue un **déterminant puissant de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité d'un pays**, en raison de l'impact des obligations, interdictions et formalités administratives sur la création d'entreprise, l'investissement, l'innovation, la croissance des entreprises et la création d'emplois. Les rapports consacrés par le Conseil d'Etat en 1991<sup>23</sup> et en 2006<sup>24</sup> à la sécurité juridique ont établi le diagnostic : des normes trop nombreuses, obscures et surtout trop instables, dégradent le cadre juridique national, la qualité de ce dernier s'appréciant à ses aptitudes à permettre la production et la circulation de la richesse, à favoriser le développement économique et l'intégration sociale tout en assurant la sécurité juridique.

Les démarches de simplification en faveur des entreprises engagées en France depuis deux décennies **n'ont pas réussi à remédier aux causes profondes** de la complexité du cadre juridique français : l'inflation et l'instabilité (cf. encadré ci-dessous). Encore récemment, l'Assemblée nationale, dans le rapport de la mission de la conférence des présidents sur la simplification législative présenté le 9 octobre 2014 par les députés Régis Juanico et Laure de la Raudière<sup>25</sup>, déplorait l'inflation et la dégradation de la qualité des normes, qui seraient en grande partie liées aux mauvaises conditions de leur préparation, et notamment à l'évaluation insuffisante de leur impact social, économique et environnemental.

Fin 2010, le droit positif en vigueur était constitué de 58 codes, 2 016 lois, 600 ordonnances et 26 198 décrets réglementaires<sup>26</sup>, en **croissance continue** depuis le début des années quatre-vingt-dix :

- le **volume des codes a doublé dans les années 2000**, passant entre janvier 2000 et février 2010 de 53 584 à 107 126 articles (+ 100 %) et de 5 674 101 mots à 12 603 294 mots (+ 122 %) ;
- le **nombre moyen d'articles des lois ordinaires a plus que doublé en vingt ans** : entre 1990 (16 articles) et 2009 (37 articles) ;
- le nombre de décrets publiés est passé de 1 200 par an dans les années 1980 et 1990 à 1 800 en 2007.
- sur 1994-2014, 986 articles fiscaux sont en moyenne modifiés chaque année, soit 18% des articles du Code Général des Impôts ce qui fait de la France le pays le plus créatif et au droit le plus volatil d'Europe en l'espèce, et aussi parmi les plus incompréhensibles vu de l'extérieur. Cette question est du reste liée au niveau des prélèvements fiscaux, qui, élevés au regard de la plupart des pays industrialisés, suscitent ipso facto un grand nombre de demandes dérogatoires à la marge, et leurs évolutions fréquentes.

L'ensemble des codes juridiques affectent les entreprises, et parfois de façon déterminante lorsqu'il s'agit de codes spécialisés pour certains types d'activité (transport aérien, maritime, exploitation minière, par exemple). Cependant **quatre champs juridiques** essentiels influent très directement sur le

<sup>23</sup> Conseil d'Etat, rapport public annuel 1991, *De la sécurité juridique*, éd. La documentation française.

<sup>24</sup> Conseil d'Etat, rapport public annuel 2006, *Sécurité juridique et complexité du droit*, éd. La documentation française.

<sup>25</sup> Mieux Légiférer, mieux évaluer : 15 propositions pour améliorer la fabrique de la loi.

<sup>26</sup> Secrétariat général du Gouvernement, *Lois et règlements en vigueur - Approche statistique*, Janvier 2011.

développement de l'ensemble des entreprises : **le droit fiscal, le droit du travail, le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme.**

La simplification recouvre des réalités multiples, qu'il s'agisse d'améliorer l'accueil des usagers<sup>27</sup>, de moderniser l'administration, de simplifier les procédures, d'améliorer l'accès et la lisibilité du droit ou de renforcer la qualité des normes. Dans tous les cas cependant, il ne s'agit **ni de déconstruire le droit, ni de déréglementer**. Certains domaines du droit touchant aux entreprises sont d'ailleurs légitimement en expansion. La transition numérique, par exemple, s'accompagne d'un besoin de régulation qui est créateur de normes et de procédures.

La présente intervention a pour objectif d'apporter le regard de la direction générale des entreprises sur le thème de la simplification et de la qualité du droit. Cette présentation est structurée selon les **trois axes de travail** suggérés par le courrier de demande d'audition du Conseil d'Etat. Elle est également l'occasion de **proposer sept mesures structurelles** qui permettraient de réguler le flux normatif et d'améliorer la qualité des textes.

**Les facteurs de complexité, qu'ils soient sociologiques, politiques ou méthodologiques, sont multiples et difficiles à contrôler**

**La perception de la complexité est un élément essentiel de l'attractivité**

La mondialisation et la multiplication des investissements internationalement mobiles donnent un poids croissant aux **matrices d'évaluation de performance des Etats**<sup>28</sup> tant pour la localisation de ces investissements que pour les décisions d'investissements nouveaux d'entreprises françaises, susceptibles de les localiser sur le territoire national ou en dehors de celui-ci. A ce titre, l'évaluation du cadre juridique fait partie intégrante de ces classements.

Les enjeux sont majeurs car les **flux d'investissements étrangers** représentent environ un quart de l'investissement industriel (lui-même responsable des quatre cinquièmes des exportations) et un tiers des exportations.

Ces matrices mettent en lumière le **déficit de simplicité** dans de nombreux cas, avec un pic très net sur les **droits du travail et fiscal** et souvent de l'environnement. Ainsi par exemple le classement du World Economic Forum, parmi les plus favorables à la France (22<sup>ème</sup> rang mondial) la classe-t-il au 96<sup>ème</sup> rang en 2016 pour le marché du travail, du fait de la complexité du droit. De même, la complexité fiscale et sa volatilité, indépendamment même du niveau de la fiscalité, apparaissent dans ces classements comme un handicap.

**Notons que la perception de la France est meilleure vue de près que de loin**, sans pour autant être bonne. Le handicap de complexité et de volatilité est perçu de façon légèrement différente selon qu'il s'agisse de firmes déjà implantées en France, mieux à même de saisir les subtilités nationales, que de celles qui envisagent de s'y implanter : ainsi 68% des décideurs du baromètre Ernst & Young considèrent la France comme une localisation « satisfaisante » en 2015 (+ 6 points), tandis que seuls 45% des décideurs non implantés en France partagent ce point de vue.

Par exemple, le taux d'impôt sur les sociétés unique à 33% masque en réalité de nombreuses possibilités très favorables pour y déroger (crédits d'impôt) et pour aboutir à des taux effectifs nettement plus faibles : l'illisibilité de ces possibilités couplée au haut niveau de pression fiscale « standard » crée un **double effet négatif en termes d'image**. Il en va de même du droit social, où la France est vue de loin comme le pays des

---

<sup>27</sup> Circulaire Rocard du 23 février 1989

<sup>28</sup> Travaux de l'International Institute for Management Development, du World Economic Forum, de la Banque Mondiale, d'Ersnt & Young, de Compass...

35 heures et d'une rigidité absolue du marché du travail, là où il existe en fait de nombreuses souplesses et où la réalité statistique mentionne, en 2014, une durée moyenne du travail des salariés de 39 heures (voire 51 heures pour les professions non salariées).

De hauts niveaux de pression fiscale ou de protection sociale induisent des **demandes de dérogations ou d'adaptation nombreuses** ainsi que d'incessants **changements à la marge** entre les différentes parties prenantes de la société : il en résulte une grande volatilité du droit, qui en elle-même est source d'insécurité juridique. A titre d'exemple, une étude sur les réformes du marché du travail en Europe entre 1985 et 2002 montrait que 388 des 414 réformes étaient en réalité marginales. Cette instabilité juridique peut être perçue comme une source d'insécurité pour les investisseurs.

Enfin, si la France est dans une position médiocre dans les matrices d'évaluation, elle y progresse néanmoins en 2015. Mais **tous les Etats progressent en termes de simplification** : un simple *statu quo* aboutirait à un recul dans les classements.

### **La volonté de simplicité du droit se heurte à d'autres attentes d'une société fragmentée**

L'adage consistant à dire que « *le droit est complexe car la société est complexe* » n'a jamais été aussi vrai : la **volonté de simplification** n'est en réalité jamais totale et reste le fruit d'un compromis entre des attentes parfois contradictoires, y compris lorsque la politique de la simplification est portée au plus haut niveau.

Des phénomènes puissants, sur lesquels le pouvoir exécutif et le législateur ont peu de prise, sont à l'œuvre :

- **Un besoin de réactivité au regard d'évolutions majeures de nos partenaires** : le rapport du COE de novembre 2015 sur les réformes du droit du travail en Europe depuis 2008, a ainsi montré que le nombre des mesures mises en œuvre dans l'ensemble de l'Union européenne s'est accru très nettement à partir de 2008 par rapport à la période 2000-2007 : entre 2008 et 2013, plus de 600 mesures ont concerné les politiques actives du marché du travail dans l'UE-28 contre 400 auparavant ; 400 mesures sur la protection de l'emploi contre 120 auparavant ; 150 mesures sur l'assurance chômage contre 120 auparavant.
- **Le développement du droit européen et international** : Le droit français possède une composante liée à la transposition des dispositions européennes (nous y reviendrons) : l'arrêt Safe Harbor impose ainsi à chaque Etat d'initier un processus normatif propre.
- **Une utilisation généralisée de l'outil juridique comme moyen d'action publique** : Les politiques publiques qui ne passent pas par la production d'une loi deviennent rares. Le Conseil d'Etat avait déjà mis en lumière cet écueil dans son rapport annuel de 2006. Ce rapport relevait également l'attrait des Français et de leurs élus et représentants pour la loi, perçue comme une solution miracle pour toutes les difficultés. Le recours accru à des formes d'action non législative, comme l'élaboration et la promotion de normes techniques, limitent par exemple l'inflation législative et favorisent l'autorégulation des acteurs économiques.
- **Des difficultés à dégager des principes macro qui s'appliquent universellement** : Chaque acteur, branche, filière souhaite définir ses exceptions, qui, au demeurant, semblent généralement légitimes. L'émergence de plus en plus rapide et fréquente de nouveaux champs technologiques à réglementer (drones, numérique, biotechnologies ...) qui ne trouvent pas de réponse dans le corpus existant appelle à légiférer champ par champ. La spécialisation de plus en plus pointue des connaissances et des activités professionnelles, la disparité des acteurs d'une société où les forces de fragmentation ou de différenciation individuelle tendent à prendre le pas sur le « *vivre ensemble* », avec ce que cela suppose comme acceptation des règles communes au titre du pacte social, sont autant de facteurs qui alimentent la production puis la difficulté de simplification de normes spécifiques.

- **Une multiplicité des exigences de la société** : L'attente de stabilité du droit se heurte directement au processus de simplification, lequel par essence apporte (et c'est là tout le paradoxe) de l'instabilité. Par ailleurs, à la volonté légitime de simplifier le droit des affaires s'opposent d'autres exigences légitimes : de protection des consommateurs, de santé publique, de sécurité et de lutte contre la corruption.
- **La protection des positions des acteurs en place** : Un droit complexe peut être positif pour soutenir une position favorable d'un acteur français par exemple. Cet argument est bien sûr réversible.

### **Le processus même de fabrication de la loi crée de la complexité**

Comme le relevait l'Assemblée nationale, dans le rapport de la mission de la conférence des présidents sur la simplification législative présenté le 9 octobre 2014 par les députés Régis Juanico et Laure de la Raudière<sup>29</sup>, l'inflation et la dégradation de la qualité des normes sont en grande partie liées aux **mauvaises conditions de leur préparation**.

Tout d'abord, les chefs d'entreprise déplorent la **faible prise en compte des impacts sur les entreprises** lors de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Si des progrès ont été réalisés depuis que l'élaboration d'une étude d'impact est devenue une obligation constitutionnelle pour les projets de loi<sup>30</sup>, **l'inégale qualité des évaluations réalisées par les administrations** conduit à faire peser sur les destinataires des réglementations des charges excessives et des contraintes parfois irréalistes.

De plus, cette obligation de produire une étude d'impact ne concerne que les dispositions figurant dans le projet de loi initial et, par conséquent, **les amendements gouvernementaux ou parlementaires déposés au cours de la procédure législative sont exclus du périmètre de ce dispositif**. Par ailleurs, les propositions de loi sont exemptées de toute obligation d'étude d'impact préalable. Ainsi, des propositions de loi et des amendements susceptibles d'affecter profondément l'équilibre d'un projet de loi peuvent être adoptés **sans faire l'objet de la moindre évaluation**.

Ensuite, la pratique des parlementaires consistant à renvoyer la définition des modalités d'application d'une disposition législative à un ou plusieurs décrets d'application ne permet pas d'appréhender dans son intégralité les conséquences de la loi sur les destinataires de la réglementation. Les **directions d'administration centrale se retrouvent donc ensuite à devoir gérer la complexité, voire l'inapplicabilité**, de certains dispositifs juridiques complexes au moment de la rédaction des textes réglementaires d'application.

Par ailleurs, si le guide de légistique établi par le SGG et le Conseil d'Etat recommande de réfléchir précisément, lors de l'élaboration des normes, à la détermination des conditions d'application dans le temps d'une réforme (« *entrée en vigueur différée pour assurer aux entreprises ou aux particuliers une **prévisibilité suffisante et adapter leurs choix en temps utile**, dispositions transitoires permettant de garantir une sécurité juridique pour les situations constituées ou procédures en cours, analyse de l'impact de la rétroactivité, le cas échéant, de certaines dispositions législatives* »), cette analyse est très souvent déficiente. Ce constat concerne aussi bien les dispositions du projet de loi initial que celles introduites par voie d'amendement au cours du processus législatif.

<sup>29</sup> Rapport de la mission de la conférence des présidents sur la simplification : Mieux Légiférer, mieux évaluer : 15 propositions pour améliorer la fabrique de la loi.

<sup>30</sup> Depuis la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique du 15 avril 2009, les projets de loi doivent être accompagnés d'études d'impact visant notamment à en présenter les conséquences possibles sur les acteurs et agents économiques. L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, oblige le Gouvernement à déposer les projets de loi devant le Parlement accompagnés, depuis le 1er septembre 2009, d'une étude d'impact.

Enfin, de manière générale, **les délais de préparation et de rédaction** des projets de loi et des projets de textes réglementaires ne sont parfois pas compatibles avec les impératifs de sécurité juridique, de concertation avec les parties prenantes et d'évaluation de l'impact indispensables à la rédaction d'un droit de qualité. Par exemple, le délai maximal de 6 mois pour la publication textes d'application des lois (décrets, arrêtés, éventuellement conventions, mesures individuelles) fixé par la circulaire du 29 février 2008 n'est **pas nécessairement souhaitable** pour les textes les plus sensibles. Les représentants des entreprises entendus par la délégation sénatoriale aux entreprises<sup>31</sup> ont notamment appelé de leurs vœux une **meilleure association des acteurs économiques** dans la préparation et la programmation des travaux législatifs et des réformes à réaliser concernant les entreprises, tant de la part du Gouvernement que de la part des assemblées parlementaires.

### Les apports des précédents exercices de simplification et les difficultés auxquelles ils ont été confrontés

#### Les processus de simplification (trains de mesure) agissent de façon ponctuelle et restent soumis à de nombreuses exceptions souvent peu lisibles

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 2000 que la politique de modernisation a été appréhendée par le double prisme **de la maîtrise de la dépense publique et de la compétitivité économique**. La réponse de la politique de simplification a **paradoxalement** été une prolifération normative. Les lois de simplification ont mis en lumière deux difficultés majeures :

- la première est l'extrême hétérogénéité des textes, qui les rend complexes par la multitude des secteurs visés et par la technique de l'écriture par référence ;
- la seconde est l'instabilité normative engendrée par ces vagues législatives successives.

Depuis 2012, la politique de simplification mise en œuvre dans le cadre de la MAP, qui succède à la RGPP, a su tirer certaines leçons du passé<sup>32</sup>, notamment en créant un **dispositif permanent de consultation des entreprises** à travers les ateliers collaboratifs du Conseil de la simplification pour les entreprises basés sur des moments clés de la vie d'une entreprise.

Il subsiste toutefois un écueil déjà observé sous la précédente législature : le programme de simplification manque de cohérence dans la mesure où il fonctionne sur la base d'annonces régulières de liste de mesures (« *trains de mesures* ») plus ou moins éparses, avec peu de relations entre elles et sans hiérarchisation des priorités. On peut toutefois relever une **exception** puisqu'en juin 2014, le ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a présenté un **plan cohérent et structuré de 50 mesures de simplification en faveur de la construction de logements**.

Pour les services de l'Etat, il s'agit de « *simplifier la simplification* » et de la rendre attractive en faisant en sorte que son coût technique (notamment en matière de fiches de proposition et d'argumentaires) n'incite pas à lui préférer le *statu quo*.

Enfin, des **dispositions générales** de type « *le silence de l'Etat vaut accord* » sous un délai déterminé sont de nature à accélérer beaucoup les prises de décisions des entreprises. Néanmoins, comme **de nombreux régimes font exception**, souvent à juste titre, il importe pour les entreprises de disposer d'une vision claire et explicite, du régime qui s'applique pour chaque procédure.

---

<sup>31</sup> Mmes Élisabeth LAMURE et Annick BILLON, M. Gilbert BOUCHET, Mme Nicole BRICQ et M. Henri CABANEL, Rapport d'information au nom de la délégation aux entreprises relatif aux déplacements effectués au cours du premier semestre 2015 par la délégation aux entreprises dans six départements à la rencontre d'entrepreneurs, Juillet 2015 (p. 6).

<sup>32</sup> Rapport IGA-IGF-IGAS « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat », septembre 2012.

## **Des efforts à poursuivre en termes de codification et de transposition européenne**

25 ans après sa relance, le **bilan de la codification est globalement considéré comme fructueux même si les travaux n'ont pas entièrement abouti**. En mars 2013, environ 60 % des lois et 30 % des textes réglementaires en vigueur se trouvaient codifiés.

La maintenance des codes existants pourrait être mise au service de **l'objectif de transposition des directives européennes**. Une étude adoptée par l'assemblée générale plénière du Conseil d'Etat le 26 mars 2015 recommande un « *effort accru en termes d'organisation administrative ainsi qu'une meilleure utilisation des différentes étapes d'élaboration de la directive* ». L'étude propose, à ce titre, de **mieux anticiper les enjeux liés à la codification des normes de transposition** en prévoyant que la Commission supérieure de codification puisse être saisie par avis des modalités à retenir pour assurer, dans le cadre des codes existants, la transposition d'une directive.

En ce qui concerne la sur-transposition des textes européens, c'est un sujet de préoccupation récurrent pour les entreprises. Une mission a été confiée conjointement au CGE et à l'IGF et rendra son rapport définitif avant le 15 février 2016. Elle doit établir un **recensement précis d'une trentaine d'écarts particulièrement pénalisants pour l'activité industrielle en France**, assorti d'une comparaison internationale éclairant la balance positive et négative de la réglementation appliquée chez nos principaux partenaires européens. Les conclusions pourront utilement préciser en tant que de besoin le champ des investigations scientifiques ou juridiques complémentaires nécessaires aux arbitrages sur les problématiques soulevées.

## **Le processus « Dites-le nous une fois » donne de premiers résultats intéressants mais devrait être davantage stimulé**

Pour plus de trois entreprises sur quatre, **le traitement de la redondance** doit être la priorité numéro un de l'administration. L'enjeu est en effet énorme sur le plan économique : on estime de 3 à 5 % du PIB le coût total de la charge administrative pesant sur les entreprises.

Le programme « *Dites-le-nous une fois* » a pour objectif de réduire la redondance des données et informations sollicitées auprès des entreprises dans leurs démarches administratives. Ce programme a d'ores et déjà permis de **réduire les demandes d'informations**, parfois redondantes, dont les entreprises font l'objet de la part des services de l'Etat.

Le déploiement du programme « *Dites-le-nous une fois* » se poursuit en 2015 ; le SGMAP prépare les textes d'application de l'ordonnance du 7 mai 2015. Ces mesures, qui **restent à prendre début 2016**, permettront de déterminer le périmètre de déploiement de cette réforme, en particulier la nature des informations échangées entre administrations, et les pièces justificatives qui ne seront plus demandées aux entreprises. Il s'agit également de définir la liste des organismes publics concernés et d'organiser les échanges inter-administratifs permettant la mise en œuvre de ces évolutions.

On peut déplorer que **ce programme important ne progresse que trop lentement**. Lancé en 2013, il avait pour objectif la suppression des redondances sur les données d'identité, sociales, fiscales et comptables d'ici à 2017. Cette échéance semble **peu réaliste à ce stade**.

C'est d'autant plus inquiétant compte-tenu des avancées extrêmement dynamiques d'autres Etats. Certains sont allés loin en **interdisant explicitement de demander deux fois**, y compris par deux administrations différentes, la même information à une entreprise ou à un particulier. C'est le cas par exemple en Norvège où



une loi oblige les différentes administrations à collaborer et leur interdit depuis 2005 de demander plusieurs fois une information figurant à l'Office Central des Registres<sup>33</sup>.

### **La manière de simplifier le droit et d'en accroître la qualité, sur le fond, la forme et l'accessibilité**

#### **Le processus légistique pourrait progresser, notamment en prenant mieux en compte l'impact des textes ou en régulant mieux le flux des textes**

La DGE a produit sept mesures documentées en annexe de la présente note qui permettraient de réguler le flux normatif et d'améliorer la qualité des textes. Cela concerne :

- Une **meilleure préparation des projets de texte**, en améliorant l'évaluation préalable des projets de textes, en procédant à des consultations publiques pour les dispositions intéressant les entreprises (certaines réglementations sectorielles, comme celle applicable aux communications électroniques, l'exigent déjà) et en développant l'usage du test PME.

L'évaluation préalable des textes est indispensable pour assurer la qualité de la norme. Cette étape est souvent négligée et intervient trop tardivement dans le processus de production des textes. Pour remédier à cette situation, plusieurs mesures pourraient être envisagées :

- En amont de la prise de décision, une étude d'options présentant les grands choix possibles et une évaluation sommaire de l'impact pourrait être adjointe aux premiers travaux documentaires. Cette étude devrait systématiquement figurer dans le dossier des RIM d'arbitrage.
- Sur le modèle de la fiche d'impact pour les textes réglementaires<sup>34</sup>, il conviendrait de définir et mettre à disposition des administrations un canevas pour les études d'impact des textes législatifs qui listerait avec précision les informations requises.
- Des pôles ministériels (ou un pôle interministériel) d'appui à l'évaluation pourraient être mis en place au sein des secrétariats généraux : les agents doivent par ailleurs être davantage sensibilisés à l'importance de la qualité du droit et aux outils qui y contribuent.

Grâce à leur caractère transparent, les **processus de consultation** (type « *Projet de loi numérique* ») sont également très favorables à la conception d'un droit de qualité. Ils permettent de faire émerger des difficultés d'application qui n'ont pas été préalablement détectées et contribuent à tester des dispositifs auprès de leurs futurs destinataires. Ils ne se substituent pas aux études d'impact mais peuvent contribuer utilement à leur élaboration. En outre, une réglementation à l'**élaboration de laquelle les acteurs socio-professionnels ont été associés** dispose a priori d'une **légitimité technique** qui renforce son appropriation et donc son effet.

De même, il serait souhaitable de promouvoir l'usage du test PME. Ce test est un outil de **consultation des entreprises** qui vise à évaluer de manière qualitative (en 6 semaines) les impacts de projets réglementaires auprès d'un échantillon de petites et moyennes entreprises. Pour favoriser la mise en œuvre de ces modes de consultation, il serait souhaitable que leur usage pour un texte particulier fasse l'objet d'un **examen systématique lors des RIM de programmation des textes d'application**, et permette d'assouplir le délai de 6 mois dans lequel ces textes doivent en principe être publiés<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> *La complexité, un mal sournois qui ronge notre économie*, Clarisse Reille, 2008

<sup>34</sup> Une circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales prévoyait des fiches d'impact obligatoires pour tout ce qui concerne les entreprises. Elle a été amendée et précisée par celle du 12 octobre 2015 qui limite la production de fiches d'impact aux seuls textes comportant un impact significatif. La notion de « significatif » est relativement modeste : il s'agit d'un impact de plus de 500 k€, avec au moins une entreprise concernée à plus de 10 k€. C'est dans la pratique qu'on pourra mesurer leur efficacité.

<sup>35</sup> Cf. circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois.

- Un **meilleur encadrement de la procédure législative**, en déterminant avec précision l'entrée en vigueur des dispositions législatives. Les règles relatives à **l'entrée en vigueur des textes posent de nombreuses difficultés**. En particulier, il est très difficile de déterminer la date d'entrée en vigueur des lois, puisque cette entrée en vigueur dépend de la nécessité ou non de décrets d'application. Les règles relatives à l'application d'une législation nouvelle aux contrats en cours sont également complexes. Ces deux sujets doivent souvent faire l'objet d'appréciations au cas par cas, sous le contrôle du juge. Enfin les dispositions législatives ne sont pas soumises au mécanisme des dates communes d'entrée en vigueur qui s'applique aux textes réglementaires et offre aux entreprises une plus grande visibilité sur les normes qu'elles devront appliquer. Un examen plus précis de ces problématiques par le Conseil d'Etat serait particulièrement opportun.
- Sur le modèle britannique du « **one in, one out** », les flux du droit gagneraient à être mieux régulés : celui qui porte un texte n'a pas toujours la vision de ce qui pourrait être supprimé par ailleurs. Il incombe au SGG d'améliorer la gestion des flux en l'espèce. La circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation va a priori dans le même sens, tout en étant restée d'une application limitée. **Il s'agit également d'une des recommandations fortes des Assises de l'Entrepreneuriat.**

### **Une vision orientée « client » devrait prévaloir à la diffusion du droit**

**L'accès à l'information revêt un caractère stratégique**, tant pour l'entreprise qui doit connaître et comprendre le cadre administratif et légal dans lequel s'inscrit son activité, que pour l'Etat qui doit faciliter la vie des entreprises. A l'image de l'espace professionnel de *service-public.fr*, il convient de promouvoir et de faciliter la production informationnelle dans un cadre interministériel et mutualisé.

Les initiatives de **diffusion de la loi** (fiches pratiques, portails dédiés aux entreprises) doivent être encouragées, notamment pour expliciter les cas où la complexité reste prégnante (*cf.* fiscalité, voir *supra*). Il pourrait être utile de développer les fonctions de **recherche avancée** dans Légifrance, cela permettrait aux entreprises de retrouver plus facilement le corpus exhaustif des textes s'intéressant à tel ou tel sujet ou de recenser les obligations sur une thématique donnée.

La **cartographie numérique** du droit pourrait être améliorée, en se servant de ce qui préexiste désormais pour le cadastre, afin que l'ensemble des **obligations réglementaires afférentes à un lieu donné** soit visible a priori.

### **Le numérique peut permettre de penser l'appropriation du droit**

En conclusion de cette intervention, nous suggérons de faire quelques détours par le métier de la DGE, qui se situe notamment au plus proche **des entreprises innovantes du numérique**. Ce tissu économique et les problématiques qui y sont associées inspirent quelques perspectives.

On peut en effet constater des **similitudes entre le numérique et le juridique**.

Les **programmes informatiques** tout comme les **textes juridiques** ont des points communs qui invitent à la réflexion :

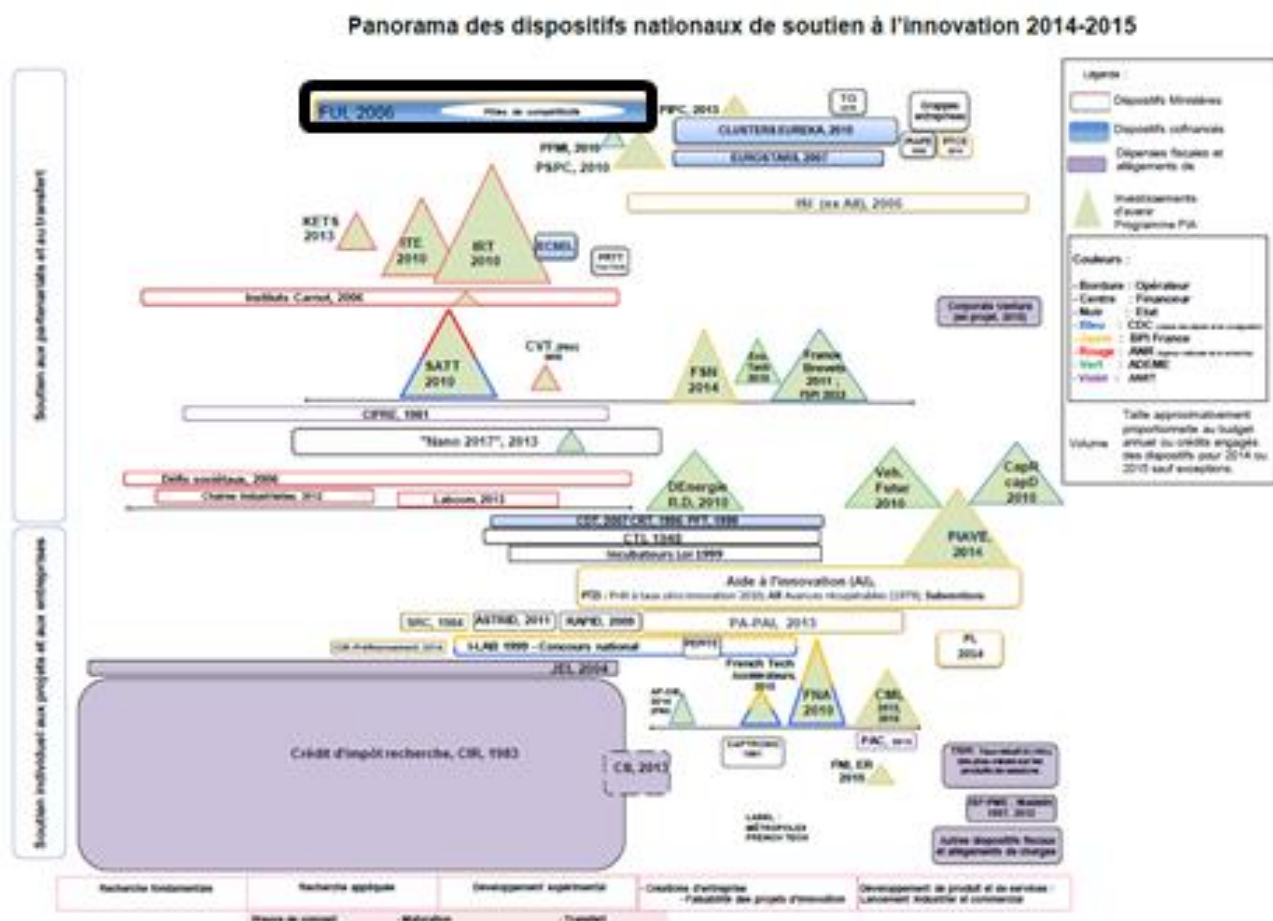
- Ils nécessitent, pour être lisibles, d'être **simples** : Il est possible d'atteindre le même résultat avec des formulations tout à fait différentes. Mais les formulations les plus simples ont toujours le mérite d'être ensuite plus facilement ajustables et compréhensibles.
- Ils sont efficaces lors qu'ils se basent sur des **données standardisées** : Il est plus efficient pour deux programmes informatiques de convenir d'un protocole pour partager une donnée plutôt que de réclamer plusieurs fois cette donnée à l'utilisateur. Cela évite les doublons et les erreurs de mise à

jour. De la même manière, le développement de **modèles de données** sont utiles en droit pour garantir un socle commun, pour **faire converger les utilisations plurielles des informations**. Cela permet une plus grande performance de l'action publique, par exemple grâce à des normes de transmission standardisées entre les administrations utilisatrices. C'est l'exemple classique de la notion de « *jour* » en droit du travail : il est plus optimal de convenir d'une définition unique, quitte à perdre quelques subtilités au passage, que de multiplier les nuances.

- Ils comportent de **multiples références croisées** entre les textes : De même qu'en matière de programmation informatique l'utilisateur est prévenu automatiquement lorsqu'il perturbe des références en cascade, il pourrait être utile de développer des fonctions plus approfondies dans Légifrance pour établir aisément les **conséquences de la modification de certains textes**. C'est d'autant plus indispensable que les textes juridiques et les textes informatiques sont très sensibles et peuvent donner, en changeant un mot, des résultats très différents.
- Ils doivent **être testés avant d'être déployés** à grande échelle, afin notamment de détecter les cas particuliers aux limites : Si la startup française Capitaine Train, spécialisée dans la vente de billets de trains, a été capable de déployer une nouvelle version de son application un 24 décembre (jour de fort trafic ferroviaire), c'est d'abord en raison des **nombreux tests qui permis une fiabilisation en amont**. En matière de droit, les initiatives de test (comme « test PME ») et de consultation du public doivent être encouragées et mieux suivies. Pour preuve des efforts à faire, le « sujet du moment » de *faire-simple.gouv.fr* date de début 2014.

Bien entendu, ces analogies audacieuses ne méconnaissent pas la spécificité de la norme juridique. Néanmoins elles invitent à ouvrir des perspectives d'utilisation **des outils numériques** pour offrir lisibilité et clarté du droit. Plus généralement, structurer le droit avec l'appui des outils numériques permettra sans nul doute dans les années à venir de gagner en transparence dans le processus normatif et de **rendre visible la complexité** afin de pouvoir mieux s'en accommoder.

## ANNEXE VII DISPOSITIFS DE SOUTIEN A L'INNOVATION EN FRANCE EN 2016



Source : CNEPI (Enquête 2015), sources ministérielles MESR-DGRI-SITTAR, MEIN-DGE et Bpifrance. (1) Voir tableau n° 4 pour le détail des sigles.