

Améliorer la réglementation peut-il réduire le chômage structurel ?

Cédric Crofils
Corentin Roussel
Gauthier Vermandel



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Table des matières

Résumé	2
Introduction	3
1. Un bilan de la réglementation en France	11
1.1. Depuis 1998, une nette baisse de la réglementation sur les marchés des biens et services	11
1.2. La charge de la réglementation sur les marchés des biens et services en France demeure supérieure à celle des partenaires	15
2. Une synthèse des pistes de réformes possibles	18
2.1. Les professions réglementées	18
2.2. Le commerce de détail.....	20
2.3. Les industries de réseau.....	22
2.4. Les barrières à l'entrepreneuriat	23
3. Estimer les effets d'un allègement de la réglementation sur l'emploi.....	24
Références	29
Annexe 1 – Schémas de présentation du PMR et du NMR (2018)	33
Annexe 2 – Comparaison chiffrée du PMR de la France et de ses partenaires européens.....	35

Résumé

Ce travail cherche à quantifier la réduction du chômage structurel en France qui pourrait éventuellement être obtenue par la mise en œuvre de réformes visant à alléger la charge réglementaire sur les entreprises sans nuire aux objectifs poursuivis par la réglementation. Parmi les objectifs des réglementations existantes, on peut citer les suivants : assurer la qualité des biens et services, garantir la sécurité des consommateurs et veiller à la préservation de l'environnement. Une réglementation mal calibrée peut créer des situations de rente pour les entreprises, avec pour conséquence des prix en hausse et une moindre qualité. D'où l'importance d'améliorer la réglementation de manière à ne pas entraver la concurrence afin de contribuer à une baisse des prix, à une augmentation du pouvoir d'achat, et à une hausse de la production donc de l'emploi. Une comparaison est menée avec les principaux partenaires de la France (notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni) afin d'identifier les principales pistes de réformes proposées par les grandes institutions internationales pour améliorer la qualité de la réglementation. Par la suite, un modèle macroéconomique original est mobilisé afin de chiffrer les gains potentiels de telles réformes sur l'économie française en particulier du point de vue du niveau du chômage structurel.

Mots clés :

Réglementation, chômage, marché des biens et services

Améliorer la réglementation peut-il réduire le chômage structurel ?

Cédric Crofils¹ et Corentin Roussel² et Gauthier Vermandel³

Introduction

La plupart des activités économiques sont soumises à des règles afin de garantir aux consommateurs des biens et services de qualité et de suivre d'autres objectifs de politique publique comme la défense de l'environnement⁴. Ces réglementations peuvent prendre des formes diverses : réglementation des prix, exigences de qualification professionnelle, participation au capital des entreprises et à leur contrôle, etc. Ces contraintes réglementaires s'avèrent nécessaires notamment quand le jeu de la libre concurrence ne permet pas une allocation efficace des ressources⁵ ou lorsque des objectifs publics l'exigent, tels que la protection de la vie humaine, du bien-être animal et de l'environnement, les considérations de qualité et d'accès aux services et celles sur l'aménagement du territoire par exemple. Pour autant, des réglementations excessives peuvent avoir un impact négatif sur l'activité économique et donc sur les revenus et l'emploi.

Pour se faire une idée précise du risque éventuel d'un excès de réglementation et du coût qui peut lui être associé, l'OCDE publie tous les cinq ans deux indicateurs de réglementation : le premier indicateur appelé « PMR » (pour *Product Market Regulation*) se concentre sur les formes de régulation approchées à un niveau agrégé pour l'ensemble du marché des biens et services ; le deuxième appelé « NMR » (pour *Non Manufacturing sectors Regulation*) développe une approche par secteur en se limitant à certains secteurs des services. Ces deux indicateurs complémentaires fournissent une base de comparaison internationale permettant d'identifier les spécificités de la réglementation française au cours du temps. Ils sont croissants avec le degré de réglementation (voir Encadré 1). Parallèlement, la Banque mondiale publie annuellement depuis 2003 un rapport « *Doing Business* » qui mesure la qualité de l'environnement des affaires dans 190 pays et permet d'apprécier l'avancée des réformes. Cet indicateur s'avère complémentaire au NMR et PMR, il est en revanche décroissant avec la réglementation.

¹ Chargé d'études au Département Économie, France Stratégie.

² Stagiaire au Département Économie, France Stratégie.

³ Conseiller scientifique à France Stratégie.

⁴ Ce document de travail est accompagné d'une [note de synthèse](#) et d'un [complément technique](#), tous deux disponibles sur le site de France Stratégie.

⁵ Il peut exister des défaillances de marché (par exemple la présence d'externalités, d'asymétrie d'information, etc.), dans lequel l'équilibre concurrentiel n'arrive pas à délivrer une bonne allocation des ressources. L'État peut alors jouer un rôle pour pallier ces défaillances de marché.

Encadré 1 – Les indicateurs de régulation de l'OCDE

L'OCDE développe tous les cinq ans depuis 1998 deux indicateurs de régulation, le PMR (*Product Market Regulation*) et le NMR (*Non Manufacturing sectors Regulation*) pour les pays de l'OCDE et certains pays hors de l'Organisation⁶. Cinq versions du PMR et du NMR ont ainsi été publiées, en 1998, 2003, 2008, 2013 et 2018. Les deux indicateurs se distinguent en ceci que le PMR mesure l'environnement réglementaire de chaque pays selon différents grands types de régulation – l'implication de l'État et les barrières domestiques et internationales à l'entrée de concurrents – tandis que le NMR évalue les réglementations pour différents secteurs – les industries de réseau (énergie, télécommunications et transports), le commerce et les professions réglementées.

Ces deux indicateurs sont construits sur la base de questionnaires précis de plus de 1 000 questions envoyés aux gouvernements des différents pays couverts par l'étude, relatifs aux réglementations en vigueur dans leur pays. Grâce à ces questionnaires, l'OCDE crée des sous-indicateurs en attribuant des scores à chaque réponse sur une échelle de 0 à 6, de la régulation la moins restrictive à la plus restrictive, et en les agrégeant selon les types de réglementations pour le PMR et selon les secteurs pour le NMR. Dans le cas du PMR, ces sous-indicateurs sont ensuite agrégés⁷ afin d'obtenir un score unique de régulation au niveau national – également échelonné de 0 à 6 –, rendant possible les comparaisons internationales. Le NMR et le PMR sont de fait des indicateurs de référence utilisés par les institutions internationales pour estimer l'impact des réformes économiques.

Ces indicateurs présentent néanmoins des limites. Ils ne prennent pas en compte les réformes en cours ni les différences de situation économique. Ils donnent également une vision très partielle des différences de réglementations qui peuvent exister entre les pays. Les auteurs à l'origine du PMR soulignent eux-mêmes que certaines réglementations plus informelles, comme des mesures appliquées par des corps professionnels, peuvent ne pas être comptabilisées dans le calcul du PMR, de même que le degré de mise en œuvre réel des réglementations recensées. En outre, le PMR ne rend pas compte des aspects positifs des réglementations lorsqu'elles favorisent une meilleure santé, une sécurité accrue, une baisse des externalités environnementales, une meilleure qualité des produits et des services, une plus grande égalité, ou encore une hausse de la protection du consommateur. Cependant, les pays les mieux classés au titre des indicateurs de l'OCDE sont également ceux qui font preuve de niveaux d'exigence parmi les plus élevés en termes de protection de la vie humaine, animale ou de l'environnement comme les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Danemark ou la Norvège. Cela suggère donc qu'il est possible de réduire la charge réglementaire sans que cela se fasse au détriment des objectifs poursuivis.

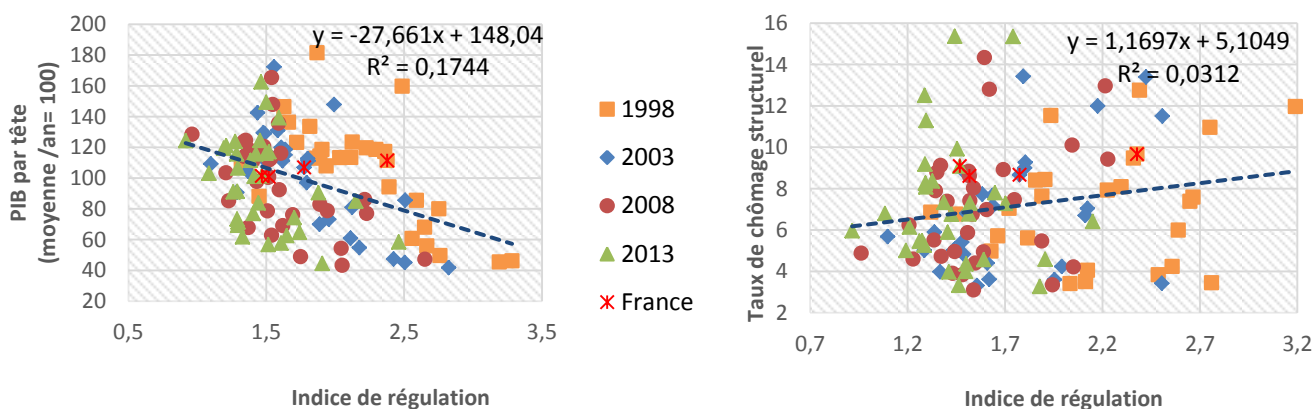
D'autres indicateurs sur la compétitivité pourraient compléter les analyses faites dans cette note de façon à mieux rendre compte des défauts de compétitions de manière sectorielles. Cette étude n'a en effet pas pour vocation d'identifier à elle seule les réformes à mettre en place, mais plutôt à faire l'état des différences entre la France et ses partenaires de façon à dégager des pistes de réformes. Ces pistes pourraient ensuite faire l'objet d'études plus approfondies, en mesurant la compétitivité des secteurs de manière plus précise à l'aide d'indicateurs sélectionnés selon les caractéristiques que l'on veut observer. Nielsen, Karlsen et Pedersen (2007) proposent une liste de 31 indicateurs permettant de réaliser de telles études qui pourraient être mis à profit.

⁶ Afrique du Sud, Brésil, Bulgarie, Chine, Chypre, Inde, Indonésie, Lituanie, Malte, Roumanie, Russie.

⁷ Voir l'Annexe 1 pour la présentation des schémas d'agrégation.

En comparant les économies, le Graphique 1 montre dans un premier temps que la plupart des pays de l'OCDE se sont engagés dans un processus de réduction de leur excès de réglementation, de sorte que les niveaux de PMR baissent d'année en année. Il suggère également que les économies à réglementation plus importante tendent à avoir un revenu par tête moindre et un chômage structurel plus élevé⁸. L'explication souvent donnée à cette corrélation tient à une possible causalité entre une meilleure qualité de la réglementation et le dynamisme de la croissance. En effet, une régulation en excès favorise les entreprises en place au détriment de nouveaux concurrents, entraînant une baisse de l'intensité concurrentielle, des prix plus élevés, une moindre incitation à réduire les coûts de production des entreprises, une compétitivité dégradée et *in fine* un moindre potentiel de croissance conjugué à un chômage structurel plus élevé⁹. Une vaste littérature économétrique a depuis validé cette explication et continue son travail d'identification des canaux de transmission.

Graphique 1 – Relation entre niveau de régulation du marché des biens et services et revenu par tête (gauche) et chômage structurel (droite)



Source : OCDE. Indice de régulation PMR calculé par Koske, Wanner, Bitetti et Barbiero (2015). Pour rendre les données comparables entre 1998, 2003, 2008 et 2013, pour chaque année, les indices ont été exprimés en base moyenne de 100 par année pour le PIB (en PPA), tandis que le taux de chômage structurel est mesuré par le NAIRU. Suite au changement de méthodologie de calcul du PMR entre 2013 et 2018, les données de 2018 sont absentes de ces graphiques. Les coefficients de corrélation entre le PMR et deux indicateurs étudiés sont respectivement -0,34 pour le revenu par tête et 0,16 pour le chômage, tous deux significatifs au seuil 95 %.

La relation négative entre la charge réglementaire et la croissance économique a été mise en évidence à l'origine par les travaux de Nicoletti et Scarpetta (2003). Ce lien s'explique par l'intensification de la concurrence qui conduit les entreprises existantes à baisser leurs prix de vente et à innover afin de limiter l'arrivée de nouveaux concurrents sur leur marché lorsqu'un niveau de régulation moindre les protège moins contre la concurrence¹⁰. Ces travaux empiriques ont depuis été largement confortés notamment par Schiantarelli (2005), Giuliano *et al.* 2013, Prati *et al.* (2013) et Egert (2016). Ce même mécanisme a été mis en

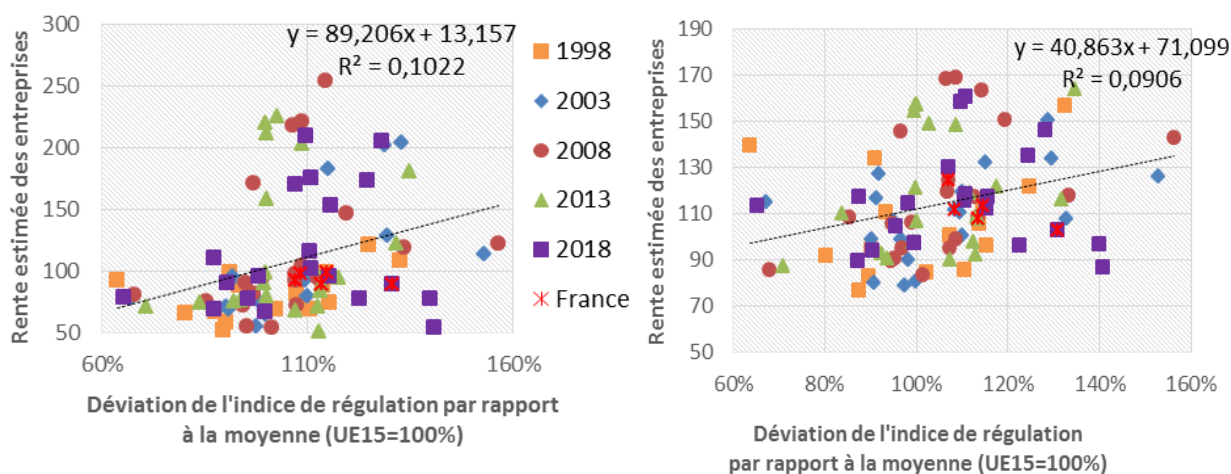
⁸ Ce lien est naturellement plus étroit avec le PIB que le chômage structurel, car le chômage structurel dépend d'abord de la réglementation du marché du travail, ce qui explique le R^2 plus élevé pour le PIB que pour le chômage structurel.

⁹ La croissance potentielle et le chômage structurel sont deux concepts économiques qui désignent des niveaux de long terme vers lesquels une économie va tendre indépendamment de la conjoncture. Par exemple, une économie qui a une croissance potentielle plus élevée aura tendance à croître en moyenne plus vite que d'autres économies.

¹⁰ Ceci est un résultat classique des sciences économiques.

évidence dans un modèle théorique simple par Blanchard et Giavazzi (2003) ainsi que Alesina *et al.* (2005). Ces auteurs montrent que de forts obstacles à la concurrence réduisent le nombre d'entreprises opérant sur le marché, ce qui permet à celles déjà présentes d'imposer des prix plus élevés avec une baisse en retour du niveau des ventes ainsi que du stock de capital productif. L'analyse conclut ainsi à l'existence d'un gain important à l'amélioration de la réglementation afin de stimuler la concurrence et ainsi générer de la croissance et de l'emploi. Pour illustrer ce mécanisme, le Graphique 2 décrit le lien entre le niveau de rente des entreprises et la charge de la réglementation¹¹. Le graphique suggère que les pays qui ont une réglementation plus lourde ont tendance à avoir des entreprises qui vendent des biens et services plus chers. Comme l'expliquent Blanchard et Giavazzi (2003), les entreprises installées sont protégées par cette réglementation en excès et imposent en conséquence des prix plus élevés, aux dépens des consommateurs¹². Au-delà d'une réduction de l'offre et d'une hausse des prix, le manque de concurrence peut aussi dégrader la qualité des produits comme Pagliero (2015) l'a montré dans le cas de l'Italie ainsi que réduire la productivité des entreprises comme illustré par Pellizzari et Pica (2011) dans le cas des services juridiques en Italie.

Graphique 2 – Relation entre le poids de la réglementation et la rente estimée des entreprises sur les marchés de biens (gauche) et de services (droite) entre 2003 et 2013



Source : OCDE (PMR, Average annual wages, PIB, Compensations par industries) et Eurostat (Price level indices (EU15=100)). Calculs France Stratégie. Les pays représentés sont les pays de l'Union européenne à quinze plus la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Norvège, la Slovaquie et la Slovénie. En abscisse, le PMR est calculé en déviation par rapport à la moyenne de l'Union européenne à quinze pour chaque année étudiée. En ordonnée, la rente des entreprises est approximée d'une manière similaire à Rotemberg et Woodford (1991) : en supposant une fonction de production Cobb-Douglas et le capital peu mobile, l'indice de rente se calcule par $(P/W)^{\alpha} Y/H$ avec P le prix en niveau, W le salaire moyen, α l'intensité du travail et H/Y le coût du travail. Cette méthode n'est pas sans biais car elle néglige le coût unitaire du capital mais celui-ci est très similaire entre les économies avancées de l'Union européenne en dehors des périodes de crise.

¹¹ Cet indicateur de rente est de nature différente du PMR, car le PMR mesure l'état de la réglementation tandis que l'indice de rente s'intéresse au fonctionnement de l'économie. Le fait que le PMR et l'indice de rentes soient concordants permet de valider la thèse de l'effet de concurrence.

¹² Ce phénomène peut être illustré en France par le secteur des télécoms : l'État a autorisé l'entrée d'un nouvel opérateur en 2010, ce qui a conduit à une baisse significative des tarifs des télécommunications et du NMR français. Selon Eurostat, l'indice des prix à la consommation des communications a chuté en France de 28 % entre 2010 et 2017. Le consommateur en bénéficie directement ainsi que tous les autres secteurs par effet de débordement, ce qui accroît la compétitivité de l'économie française.

Plusieurs études empiriques ont par la suite confirmé ces résultats. Ainsi Egert (2016) mesure que la réduction des barrières à la concurrence (estimé par un sous-indicateur du PMR) de 0,31 point en moyenne dans les pays de l'OCDE conduit à un accroissement cumulé du PIB par tête de 0,7 % par an sur un horizon de cinq ans. De leur côté, dans une étude sur 14 pays de l'OCDE, Cette, Lopez et Mairesse (2018) montrent que le degré de réglementation (estimé par le NMR) conduit au renforcement des rentes, notamment en raison des barrières à l'entrée. Ils démontrent également que moins de concurrence sur le marché des biens et services impacte négativement la productivité. L'étude d'Andrews *et al.* (2019) corrobore ces résultats en mettant en avant le lien entre productivité et régulation. Ils démontrent en effet que la croissance des divergences de productivité entre les entreprises leaders et les retardataires en termes de productivité est en partie due à des réformes de la régulation moins importantes dans certains pays que dans d'autres.

Concernant le lien entre le niveau de régulation et le taux de chômage tel qu'illustré dans le Graphique 1, Bassanini et Duval (2006) mettent en avant, parmi un ensemble de facteurs explicatifs¹³, le rôle prépondérant de l'intensité de la réglementation du marché des biens et services¹⁴. Dans un travail séminal, ces auteurs évaluent qu'une réduction du PMR de l'ordre de deux écart-types (soit à peu près un point de PMR) permettrait de faire baisser le taux de chômage de 0,7 point de pourcentage.

Ces résultats et leur magnitude ont depuis été confirmés par d'autres études empiriques. Par exemple, Fiori *et al.* (2007) établissent que pour vingt pays de l'OCDE entre 1980 et 2002, une réduction des barrières à l'entrée sur le marché des biens et services a soutenu l'emploi, notamment lorsque le pouvoir de négociation des employés est élevé, soulignant ainsi les interactions entre les réformes des marchés de l'emploi et des produits. Bertrand et Kramarz (2002) avaient déjà démontré cet effet sur l'emploi dans le secteur spécifique de la distribution en France. Duval *et al.* (2018a, 2018b) confortent également ces résultats sur un large échantillon de réformes conduites depuis les années 1980 par les pays membres de l'OCDE. Un allègement de la réglementation, mesuré par l'occurrence d'une réforme pro-concurrentielle majeure¹⁵, conduit à une hausse de la population active en emploi de 1 %. Cependant, il faut attendre entre trois et cinq ans pour que les effets de la réforme soient pleinement observés. Le mécanisme théorique sous-jacent, exposé par Blanchard et Giavazzi (2003), repose sur le fait que l'entrée de nouvelles entreprises crée de nouveaux emplois, ce qui conduit mécaniquement à une baisse durable du taux de chômage. Des travaux plus récents confirment ces résultats en tenant compte des aspects de concurrence internationale (Cacciatore *et al.* 2015, 2016a et 2016b). En bref, la littérature économique est donc claire sur le fait qu'engager des réformes structurelles visant à accroître le degré de concurrence sur le marché des biens et services peut générer de la croissance supplémentaire tout en baissant le taux de chômage structurel.

¹³ Voir également Schiantarelli (2005).

¹⁴ Voir Encadré 2.

¹⁵ Duval *et al.* (2018b) ont considéré qu'une réforme majeure a été mise en place lorsqu'elle touche au moins deux industries de réseau sur les sept étudiées.

Engager des réformes structurelles peut également contribuer à améliorer la résilience face aux chocs. L'étude d'Aiyar *et al.* (2019) préparée pour le Fonds monétaire international (FMI) montre que pour les pays de l'Union européenne, les réformes encourageant une meilleure réallocation du travail et du capital après un choc économique sont associées à une plus grande résilience. Les auteurs soulignent que les réformes sur le marché du travail et des produits sont d'autant plus importantes pour les pays qui n'ont pas le contrôle de leur politique monétaire et de leur taux de change nominal, comme c'est le cas pour les pays de la zone euro. L'excès de réglementation peut avoir d'autres impacts sur l'économie, comme en témoigne l'étude de Ciriaci *et al.* (2019) sur le choix de localisation des investisseurs en Recherche et développement (R & D). Ces auteurs ont montré qu'un niveau de régulation élevé des marchés de travail et de produits a pour effet de réduire la probabilité que les investisseurs installent une filiale dans le pays. Ces études soulignent ainsi les effets positifs que peuvent avoir les régulations sur l'environnement économique des pays. Bien que nous ne les développons pas plus ici, ces impacts devraient également être pris en compte lors de la mise en œuvre d'une simplification de la réglementation.

Depuis les deux dernières décennies, la France, comme les autres pays de l'OCDE, a réalisé des améliorations de sa réglementation qui ont conduit à une réduction de son PMR¹⁶. Par exemple, la loi sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a instauré un paquet de réformes qui ont concerné la vie des entreprises, les professions réglementées et le marché de l'emploi. L'OCDE avait estimé en 2015 que certaines mesures se traduiraient par un abaissement du PMR de 0,13 point permettant une hausse du PIB de 0,3% et la création de 22 000 emplois supplémentaires¹⁷. L'encadré 2 donne d'autres exemples de réformes mises en œuvre et les gains économiques associés pour les pays membres de l'OCDE. Dans son rapport de 2013¹⁸, l'Inspection générale des finances (IGF) estime qu'une réforme profonde des professions réglementées pourrait générer 120 000 emplois et 0,5 point de PIB. En outre, Cette *et al.* (2018) argumentent que la France pourrait augmenter sa productivité de 5 % à long terme si elle allégeait certaines réglementations en excès de manière à diminuer son PMR ainsi que si elle améliorerait la régulation de son marché du travail pour la faire converger vers les pays ayant la charge réglementaire la plus faible¹⁹. Une étude de 2018 de ces mêmes auteurs établit qu'une baisse des barrières réglementaires à l'entrée dans les secteurs non manufacturiers (facilité de création d'entreprise, obtention de permis d'exercer, etc.) pourrait entraîner des gains de productivité de l'ordre de 4 %.

¹⁶ Votée en 2019, les réformes proposées dans la loi PACTE permettraient un abaissement de l'indicateur PMR dans le futur. Dans sa note de septembre 2018, la Direction générale du Trésor évalue les effets de cette réforme à 1 % de PIB supplémentaire à long terme, avec une amélioration de la productivité française et une réduction du coût du travail.

¹⁷ Par exemple, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (2016) estime que la libéralisation des transports par autocar a permis en un an de créer 1 350 emplois et de réduire le temps de trajet entre villes.

¹⁸ Inspection générale des finances (2013), *Les professions réglementées*, tomes 1, 2 et 3, mars.

¹⁹ L'étude détermine les gains maximums que la France pourrait réaliser en rejoignant pour chaque indicateur la moyenne des trois pays ayant la charge réglementaire la moins élevée de l'échantillon. Les auteurs indiquent que leur analyse fournit une fourchette haute des effets potentiels pour la France qui sont accessibles à terme.

Encadré 2 – Mesurer les gains à la réforme

Duval *et al.* (2018a, 2018b) ont construit une base des données répertoriant plus de 1 000 réformes conduites dans 26 pays entre 1970 et 2013. Cette base offre un outil de comparaison internationale pour mesurer *ex post* les gains associés à la réforme. Ils mobilisent ensuite leur base de données pour mesurer les gains à un niveau sectoriel et agrégé d'un nouvel allègement des contraintes réglementaires. Leur analyse prend également en compte la position de l'économie dans le cycle économique et les politiques budgétaires et monétaires à l'œuvre au moment de la réforme. Ils montrent que les effets d'une réforme du marché des biens et services prennent au moins trois années pour devenir statistiquement significatifs, pour atteindre leur maximum après sept ans. Ces gains génèrent une hausse moyenne du PIB de 1,5 % tandis que l'emploi et la productivité augmentent en moyenne de 1 %. Ces auteurs montrent également que le cycle et la politique économique jouent beaucoup sur l'ampleur des gains à la réforme.

D'autres évaluations ont également cherché à mesurer les effets des réformes. Par exemple, Pagliero (2015) évalue l'effet de la loi Bersani de 2006 qui simplifie entre autres les modalités de tarification et d'installation des professions réglementées en Italie. Il trouve que ces réformes ont fait substantiellement croître l'emploi pour les jeunes pharmaciens et leur salaire.

Concernant les télécommunications, la France a opéré de nombreuses réformes qui ont généré selon Eurostat une diminution des tarifs des télécommunications de l'ordre de 25 % entre 2010 et 2017, ce qui place les tarifs des télécommunications français parmi les plus bas d'Europe. La Commission européenne (2014) a de son côté évalué que les mesures de simplification de la création d'entreprise mises en place en 2013 ont fait augmenter le taux de création de 1 point en Espagne, de 0,7 point au Portugal et de 0,5 point en Italie. En dépit de ces résultats encourageants, la plupart des réformes ne sont pas systématiquement suivies d'une évaluation *ex post*, ce qui rend le chiffrage de leurs gains difficiles à apprécier.

Jusqu'où aller dans la baisse de la charge réglementaire ? Il s'agit de trouver le bon équilibre entre les objectifs de politique publique poursuivis comme la protection de la vie humaine, animale et de l'environnement, les exigences de qualité et d'égalité, qui sont les justifications premières des réglementations, et une forte intensité de la concurrence. Plusieurs limites à la baisse de la réglementation ont été identifiées par la littérature académique. Ainsi, en se basant sur l'industrie manufacturière au Royaume-Uni, Aghion *et al.* (2005) trouvent une relation en U inversé entre innovation et concurrence : une trop faible intensité de la concurrence permet à l'entreprise de réaliser des profits élevés et donc ne l'incite guère à innover, tandis qu'une concurrence trop intense réduit les perspectives de profits et, de ce fait, dissuade l'entreprise d'accentuer son effort d'innovation²⁰. Askenazy *et al.* (2013) examinent cette relation sur des données françaises et mettent en évidence une relation moins marquée entre concurrence et innovation, et qui ne fonctionne que pour les grandes entreprises.

Pour le secteur de l'énergie, Nesta *et al.* (2014) évaluent que la baisse de la réglementation et la privatisation des acteurs de ce secteur ont favorisé l'innovation dans

²⁰ Voir Lallement et Wisnia-Weill (2007) pour un résumé sur le lien entre concurrence et innovation.

les énergies renouvelables et augmenté l'efficacité des politiques publiques environnementales. Du point de vue de la relation entre concurrence et inégalités des revenus, Ennis *et al.* (2017) établissent que des rentes sur le marché des biens et services en France accroissent les inégalités au profit des 10 % des ménages les plus riches. De la même manière, Causa *et al.* (2015) trouvent qu'une réforme concurrentielle agit positivement sur la productivité du travail, ce qui se traduit par une hausse des salaires pour tous les ménages excepté les 10 % les plus riches. Ainsi, une meilleure intensité concurrentielle semble être un vecteur de réduction des inégalités de revenus.

Si les gains à réformer sont bien établis par la littérature, pourquoi n'observe-t-on pas plus de programmes de réforme ? Rajan (2004), alors directeur de la recherche au FMI, évoque comme explication principale les coûts de court terme qui occultent aux yeux des décideurs politiques les gains pourtant plus importants de moyen terme. En effet, Duval *et al.* (2018a, 2018b) évaluent qu'il faut entre trois et sept années pour qu'une réforme délivre ses effets positifs. Au-delà de ce temps de latence, une conjoncture défavorable, sans lien avec la réforme, peut également contribuer à occulter une partie, voire la totalité, des gains espérés. Pour contrecarrer l'effet d'une conjoncture déprimée, il est souvent recommandé de conjuguer les réformes avec d'autres mesures, pouvant par exemple soutenir l'activité à court terme. Ainsi, pour réduire les coûts liés aux fermetures d'entreprises, inhérentes au processus de création-destruction, des politiques actives du marché du travail devraient être mises en place (programmes de formation par exemple), qui améliorent les possibilités de réemploi des travailleurs dont l'activité est supprimée (Andrews et Saia, 2017). Pour Cournède, Denk et Garda (2016), associée aux réformes de la réglementation des marchés, l'augmentation du taux de rotation de la main-d'œuvre, qui touche en particulier les travailleurs les moins qualifiés et les moins bien rémunérés, plaide en faveur de la mise en place de programmes sur le marché du travail visant à faciliter le retour à l'emploi de ces travailleurs les plus vulnérables.

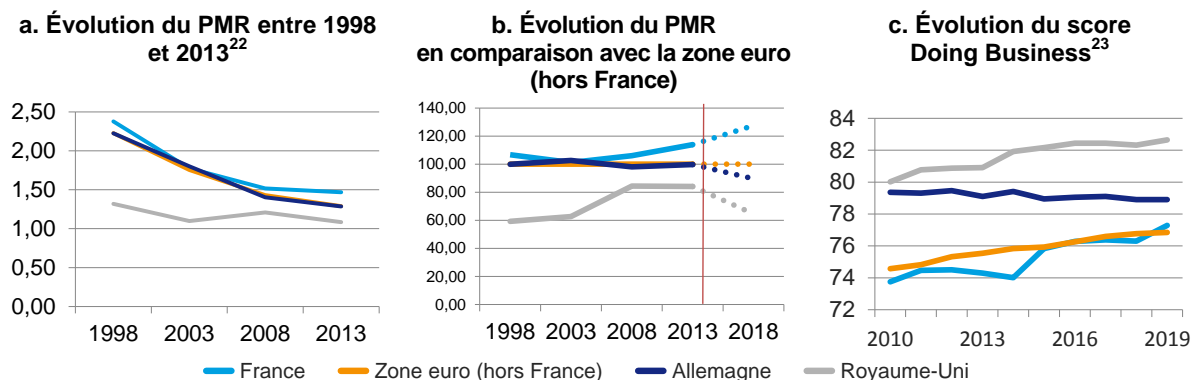
Ce document de travail s'intéresse dans une première section à situer le niveau de réglementation de la France par rapport à ses partenaires commerciaux. Malgré des réformes importantes, le niveau de réglementation en France est au-dessus de la moyenne de la zone euro²¹, ce qui dessine des marges de manœuvre pour augmenter la croissance et faire baisser le chômage structurel. La deuxième section s'attache à préciser les différences de régulation entre la France et le reste de la zone euro, tandis que la troisième section identifie des pistes de réforme des marchés des biens et services susceptibles de rapprocher le niveau de réglementation français de celui de ses partenaires. Enfin, la dernière section cherche à quantifier les effets de ces réformes pour la France à l'aide d'un modèle macroéconomique similaire à ceux utilisés par le FMI et la Commission européenne.

²¹ Par souci de comparabilité, la zone euro comprend ici et dans la suite du document les 11 pays fondateurs à l'exception de la France (donc Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal).

1. Un bilan de la réglementation en France

1.1. Depuis 1998, une nette baisse de la réglementation sur les marchés des biens et services

Graphique 3 – Évolution de l'indicateur PMR en valeurs absolues et relatives, et de l'indicateur Doing Business



Source : OCDE (PMR), Banque mondiale (Indicateur Doing Business). Moyenne zone zuro (11 pays fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie. Un indicateur Doing Business plus élevé démontre une réglementation plus favorable alors que c'est l'inverse pour le PMR.

Suite au changement de méthodologie de calcul du PMR entre 2013 et 2018, la valeur absolue du nouveau PMR 2018 n'est pas comparable avec celle des précédentes années.

La figure 3b présente les écarts relatifs en prenant comme référentiel la zone euro (onze pays fondateurs moins la France). La barre verticale indique l'année de changement important de méthodologie dans le calcul du PMR. Les niveaux avant et après cette année ne sont pas comparables entre eux, c'est pourquoi sur ce graphique on présente les résultats pour la France en relatif par rapport à ses partenaires.

Le Graphique 3 présente l'évolution absolue et relative du PMR de la France et de la zone euro entre 1998 et 2018²⁴. Il montre que la réglementation en France a été sensiblement allégée pour converger vers le niveau moyen des autres pays de la zone euro au cours de la première moitié des années 2000, les écarts entre pays se sont également réduits, preuve d'un processus d'harmonisation des réglementations entre pays européens. Sur les quinze premières années, le PMR de la France a baissé de près de 1 point, tout comme celui de la

²² Les méthodologies d'élaboration du PMR ayant changé entre 2013 et 2018, l'indicateur de 2018 n'est pas comparable en niveau par rapport aux autres années. Pour cette raison, ce premier graphique expose l'évolution du PMR entre 1998 et 2013 afin de mettre en évidence les baisses successives du PMR, tandis que le Graphique 3b présente l'évolution de la différence avec la moyenne de la zone euro depuis 1998 jusqu'à 2018.

²³ On utilise ici l'indicateur mesurant la qualité de l'environnement des affaires développé par la Banque mondiale dans le cadre de son rapport annuel *Doing Business*. Pour chaque indicateur, les scores sont répartis sur une échelle allant de 0 (la moins bonne performance) à 100 (la meilleure). La méthodologie du calcul de cet indicateur a changé à maintes reprises depuis sa mise en place en 2010. Par souci de comparabilité, les scores sont ici exprimés de manière proportionnelle selon la méthodologie de calcul 2018. La moyenne de la zone euro – définie ici par les onze pays fondateurs à l'exception de la France – est calculée en tenant compte du poids relatif de chaque économie dans le PIB total de 2017.

²⁴ Par souci de comparabilité entre 1998 à aujourd'hui, on définit ici la zone euro par les pays fondateurs de la zone, à l'exception de la France (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal).

zone euro (Graphique 3a) grâce à des réformes conduites depuis 1998²⁵. Selon la règle de calcul basé sur les estimations de Bassanini et Duval (2006), cette baisse du PMR entre 1998 et 2008 a pu induire une baisse du taux de chômage structurel français de 0,7 point de pourcentage²⁶. D'un autre côté, le Graphique 3b trace les écarts en pourcentage du PMR par rapport à la zone euro entre 1998, ce qui nous permet d'ajouter l'année 2018 à l'analyse. Cet écart relatif entre la France et la zone euro s'est de fait accru, en particulier en 2018, d'une part parce que la valeur de l'indicateur a globalement diminué ce qui accroît l'écart relatif, d'autre part parce que les pays de la zone euro ont conduit des allègements plus importants que la France.

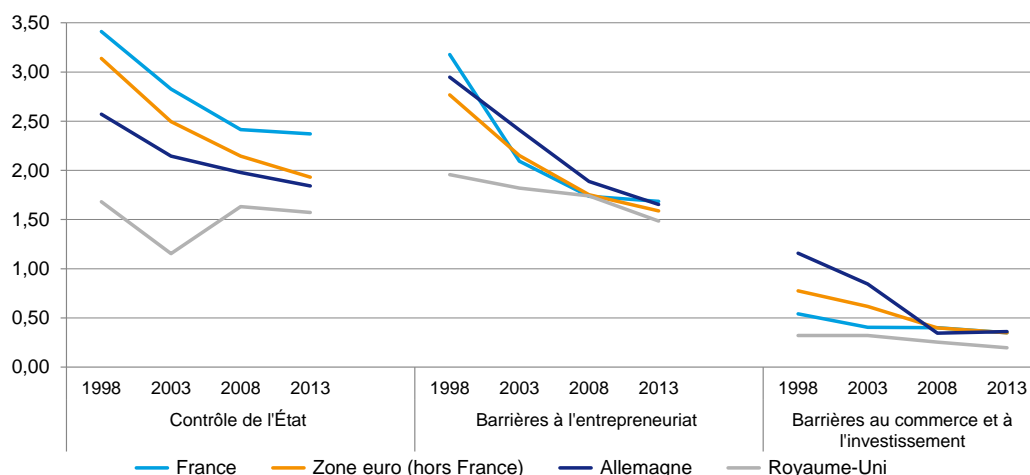
Le constat est partagé du côté de l'indicateur de qualité de l'environnement réglementaire mesuré par la Banque mondiale dans son enquête appelée « *Doing Business* » (Graphique 3c) : il montre qu'en France l'environnement réglementaire s'est fortement amélioré depuis 2010, mais que l'environnement des affaires reste moins favorable qu'en Allemagne ou qu'au Royaume-Uni²⁷. De fait, il existe un faisceau d'indices concordants suggérant que la France a une réglementation plus restrictive que ses partenaires européens. En résumé, la France a procédé à des améliorations importantes de sa réglementation pour stimuler la croissance et réduire le chômage structurel, néanmoins les autres pays ont mené des réformes similaires qui sont allées plus loin dans la réduction de la charge réglementaire en excès. La France pourrait s'inspirer des bonnes pratiques pour continuer à améliorer l'environnement concurrentiel tout en préservant un haut niveau d'exigence sur les objectifs de politique publique poursuivis par la réglementation. Pour identifier les marges de manœuvre qui demeurent, il est utile de regarder plus en détail l'évolution des éléments constitutifs de l'indicateur PMR.

²⁵ Duval *et al.* (2018b) comptabilisent l'ensemble des réformes conduites en France depuis 1987 sur les secteurs de réseaux. En 1998, les secteurs des télécommunications et postal s'ouvrent à la concurrence. En 1999, l'État acte la privatisation partielle d'Air France avec entrée en bourse. En 2000, la France a ouvert le secteur de l'électricité à la concurrence. En 2003, elle a ouvert le secteur du gaz en transposant une directive européenne tandis qu'une seconde directive postale est adoptée. En 2004, la France adopte une directive européenne libéralisant le fret. En 2005, les entreprises historiques EDF et GDF deviennent des compagnies privées, une séparation verticale de ces secteurs est opérée, tandis que la fusion Air France-KLM entraîne une diminution de la participation de l'État. L'année 2011 marque l'adoption d'une directive européenne conduisant à une concurrence accrue pour La Poste.

²⁶ Selon l'OCDE, le chômage structurel français est passé de 9,8 % en 1998 à 8,2 % en 2008 soit une baisse de 1,6 % qui peut être en partie imputée aux réformes structurelles conduites sur la période.

²⁷ Le champ de l'indicateur *Doing Business* global est très large (création d'entreprise, obtention de prêt, transfert de propriété, discrimination homme-femme, etc.) afin de donner un référentiel de comparaison internationale avec les économies en développement. Le PMR s'intéresse de son côté uniquement aux économies développées dont la structure sectorielle est diversifiée. Il n'est pas surprenant de voir que l'ensemble des pays européens ont tous des notes *Doing Business* très élevées. Haidar (2012) montre que cet indicateur est corrélé positivement avec le taux de croissance d'une économie.

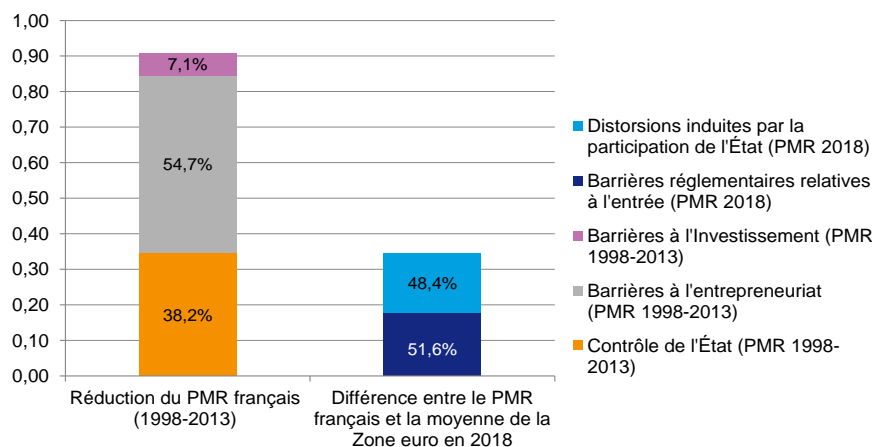
Graphique 4a – Évolution de PMR par composantes entre 1998 et 2013



Source : OCDE (PMR). Moyenne zone euro (11 pays fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie

Le Graphique 4a retrace l'évolution des trois sous-ensembles qui constituent le PMR, à savoir le contrôle étatique, les barrières à l'entrepreneuriat et les barrières au commerce et à l'investissement²⁸. Globalement, le PMR pour ces trois sous-ensembles diminue fortement pour la France et ses partenaires commerciaux depuis 1998. Cela s'est également accompagné d'une forte réduction des écarts entre les PMR de la France et ceux des autres pays de la zone euro. En France, la baisse observée du PMR est largement due à la diminution des indicateurs du contrôle étatique et de barrières à l'entrepreneuriat, qui représentent respectivement 38 % et 54 % de la baisse (Graphique 4b).

Graphique 4b – Participation à la réduction du PMR par composantes



Note : la zone euro comprend les onze pays fondateurs moins la France.

Source : OCDE (PMR). Calculs France Stratégie.

²⁸ Il s'agit de l'ancienne méthodologie de calcul du PMR (jusqu'en 2013). Les données de 2018 ne sont pas comparables aux précédentes et sont par conséquent absentes des graphiques. L'indicateur Contrôle étatique concerne les participations de l'État aux grandes entreprises de réseau et son pouvoir de régulation. L'indicateur Barrières à l'entrepreneuriat porte sur les procédures administratives et juridiques qui pèsent sur les entreprises. L'indicateur de barrières à l'investissement et au commerce concerne les différentes barrières douanières et liées aux flux de capitaux, ainsi que les traitements discriminatoires envers les entreprises étrangères.

Le Graphique 4b présente également l'écart résiduel en 2018 entre le PMR français et celui du reste de la zone euro. Il apparaît également réparti entre le contrôle étatique (48,4 %) et les barrières réglementaires relatives à l'entrée sur le marché d'entreprises nouvelles domestiques et étrangères (51,6 %). La France a ainsi toujours la possibilité de réduire son PMR en concentrant les réformes sur la baisse des barrières à l'entrée si elle fait le choix de conserver des participations publiques importantes dans certaines entreprises. La littérature présentée dans la section précédente a établi sur ce point que la réduction de ces barrières a plus d'effets positifs sur l'économie que la réduction du contrôle étatique sur les entreprises. La France peut également faire le choix de diminuer l'intervention étatique dans l'économie afin de laisser la concurrence opérer plus librement. En effet, la présence d'une entreprise soutenue par l'État peut freiner l'établissement d'entreprises nouvelles dans un secteur donné.

La baisse de l'indicateur du contrôle étatique reflète les vagues successives de privatisations et de baisses de participation de l'État dans les entreprises, en particulier dans les industries de réseaux – électricité, gaz, télécoms et aérien. Ces différentes étapes de libéralisation ont permis l'arrivée de nouveaux concurrents et donc une intensification de la concurrence avec une offre commerciale plus large comme dans le transport aérien, les télécoms, l'électricité ou le gaz.

Un autre facteur clé qui a conduit à la baisse du PMR pour la France est la réduction des barrières à l'entrepreneuriat. Cette réduction est due en grande partie à une simplification des procédures administratives, notamment pour la création de nouvelles entreprises. En particulier, la réduction du nombre de permis et procédures nécessaires a simplifié la création de sociétés et d'entreprises individuelles entre 1998 et 2013. Enfin, une dernière évolution notable a été celle des secteurs du commerce de détail et des professions réglementées, où une simplification des procédures et des normes a permis de réduire l'indicateur de barrières à l'entrepreneuriat. Pour le secteur du commerce de détail, l'indicateur français a diminué de 41 %, passant de 4,5 en 1998 à 2,6 en 2013. L'indicateur de régulation des professions réglementées a pour sa part augmenté de 7 %, principalement en raison des changements dans les questionnaires et la méthode de calcul du PMR malgré des mesures de baisse de la charge réglementaire prises en 2014.

On constate enfin que les barrières au commerce et à l'investissement étaient déjà relativement basses en 1998 en France. Ainsi, même si on observe une légère baisse de ces sous-indicateurs, notamment grâce à une réduction des différences de traitement entre les entreprises domestiques et étrangères, cette baisse n'explique que faiblement la variation du PMR français.

Dans la dernière décennie, de nouvelles lois ont permis de réduire encore l'indicateur de barrières à l'entrepreneuriat. La méthodologie de calcul de l'indicateur PMR de l'OCDE ayant changé entre 2013 et 2018, il n'est pas encore possible de faire une analyse quantitative de l'impact de ces réformes sur l'indicateur. Cependant certaines réformes, comme le « choc de simplification » lancé en 2013 ou la loi sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances, favorisent une nouvelle baisse du PMR par rapport à son niveau de 2013. Le choc de simplification s'est en effet traduit par l'adoption de 450 mesures entre 2013 et 2016 visant à

simplifier la vie des entreprises et des particuliers²⁹. Les réformes mises en place par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances ont aussi permis d'améliorer certains points couverts par le PMR et le NMR. En particulier, les réformes sur les professions réglementées et l'ouverture des commerces le dimanche et en soirée auraient contribué à la réduction du PMR français³⁰. Une autre mesure, soulignée par le rapport *Doing Business* 2015 de la Banque mondiale, a été l'amélioration entre 2013 et 2014 du guichet unique accessible en ligne pour la création d'entreprise. Il permet aux entrepreneurs de réaliser leurs formalités en ligne et se charge de transmettre les informations aux Centres de formalités des entreprises. Une étude de la Banque d'Italie (Amici *et al.*, 2015) a montré que l'instauration de guichets similaires en Italie lors de la réforme de 2010 sur la simplification de la création d'entreprise a permis non seulement d'accroître le taux de création d'entreprise – en particulier pour les entreprises individuelles – mais également le taux de survie sur un an. La Direction générale du Trésor estime que cette loi aurait fait baisser le PMR français de 0,13 point à méthodologie constante. Enfin, la loi PACTE, adoptée par le Parlement en 2019, vise également à faciliter la vie des entreprises et à stimuler leur création, ce qui devrait entraîner une baisse prochaine de PMR lors de sa révision attendue en 2023. Dans son rapport de 2019, l'OCDE estime que les réformes du marché de produits qui sont en cours, et couplées à d'autres recommandations détaillées dans la suite de ce document, pourraient accroître le revenu par habitant en France de l'ordre de 0,5 % à un horizon de dix ans.

1.2. La charge de la réglementation sur les marchés des biens et services en France demeure supérieure à celle des partenaires

Si le PMR permet d'apprécier l'état de la réglementation, il ne renseigne pas sur l'efficacité du fonctionnement de l'économie. Pour compléter l'analyse sur ce point, le Graphique 5 présente les rentes des entreprises du secteur des biens (graphique de droite) et des services (graphique de gauche) pour la France et ses différents partenaires économiques. Plus les rentes sont élevées, moins le système productif est efficace pour le consommateur qui paie des biens et services plus chers³¹.

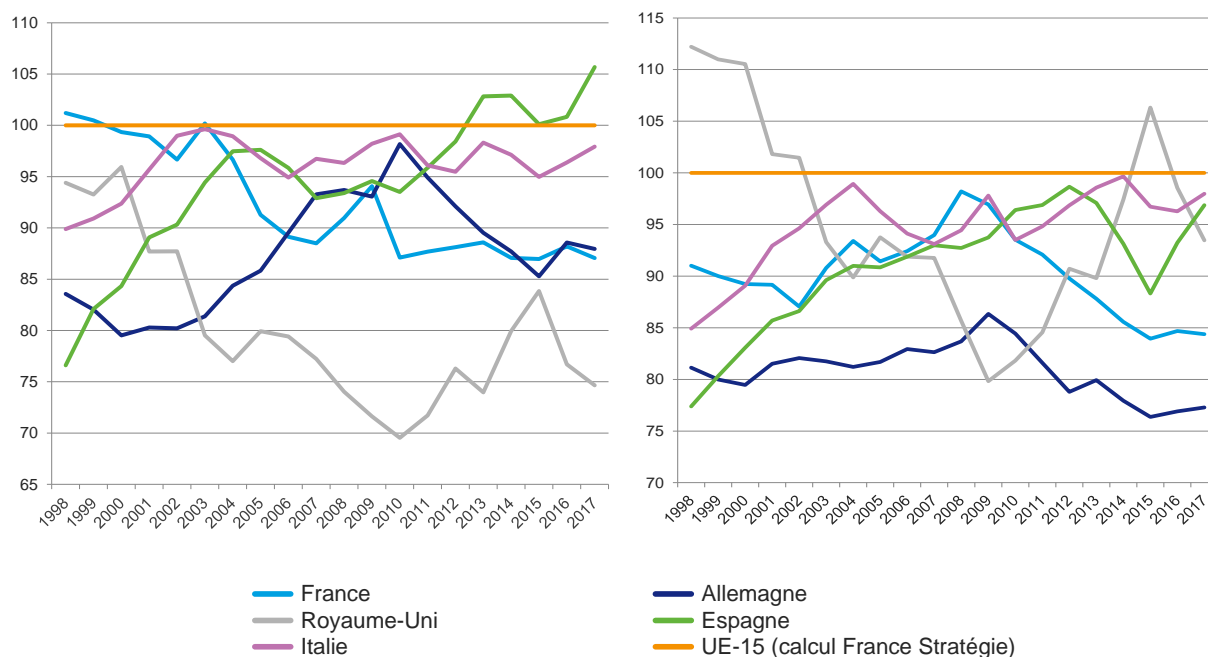
Même si les rentes des entreprises françaises sont plus faibles que la moyenne européenne, elles sont plus élevées que celles des entreprises britanniques sur le marché des biens et que celles des entreprises allemandes sur le marché des services. Cet écart avec le pays le plus performant est le signe d'une marge d'amélioration disponible. Ces résultats montrent que le lien entre PMR et rentes des entreprises n'est pas forcément direct. Les pays comme l'Italie ou l'Espagne, caractérisés par un PMR plus élevé, ont des rentes supérieures ; inversement le résultat est moins net pour la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

²⁹ Pratz A. et Daoudi S. (2017), « [Les réglementations sectorielles en France](#) », *Trésor-Éco*, n° 203, août.

³⁰ Les méthodes de calcul du PMR ayant changé entre 2013 et 2018, la baisse exacte du niveau de l'indicateur n'a pas pu être calculée.

³¹ La rente désigne le ratio entre le prix de vente d'un bien et son coût de production. Si la rente est supérieure à 1, l'entreprise réalise un profit, tandis que si elle est inférieure à 1, l'entreprise vend à perte. Quand la concurrence est suffisamment importante, les firmes sont contraintes de comprimer leurs coûts de production et de baisser leurs prix de vente. Quand la concurrence diminue, les entreprises sont moins incitées à réduire leurs coûts et leurs prix de vente. Cela crée des situations de rentes au détriment du consommateur.

Graphique 5 – Évolution de l'indice de rente des entreprises des marchés de biens (gauche) et de services (droite)

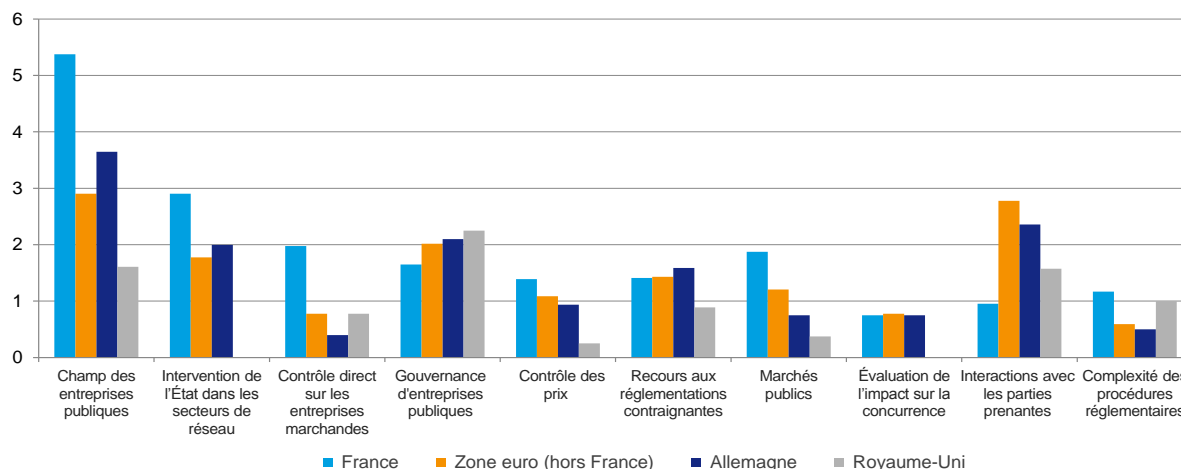


Note : la rente est calculée d'une manière similaire à Rotemberg et Woodford (1991) : en supposant une fonction de production Cobb-Douglas et le capital peu mobile, l'indice de rente se calcule par $(P/W) \cdot (\alpha Y/H)$ avec P le prix en niveau, W le salaire moyen, α l'intensité du travail, H le nombre d'heures travaillées et Y la production nominale. Dans ces graphiques, 100 correspond à la rente moyenne de l'Union européenne à quinze.

Source : OCDE (PMR, Average annual wages, production and labor compensation) et Eurostat (Prix du producteur) EU15=100. Calculs France Stratégie

D'après le Graphique 4b, l'écart de PMR serait dû notamment (i) à l'intervention de l'État et (ii) aux barrières réglementaires qui sont toutes deux plus élevées en France que chez ses principaux partenaires commerciaux. Dans ce qui suit, ces deux sous-composantes vont être analysées plus en détail pour identifier les origines des écarts de la France par rapport au reste de la zone euro.

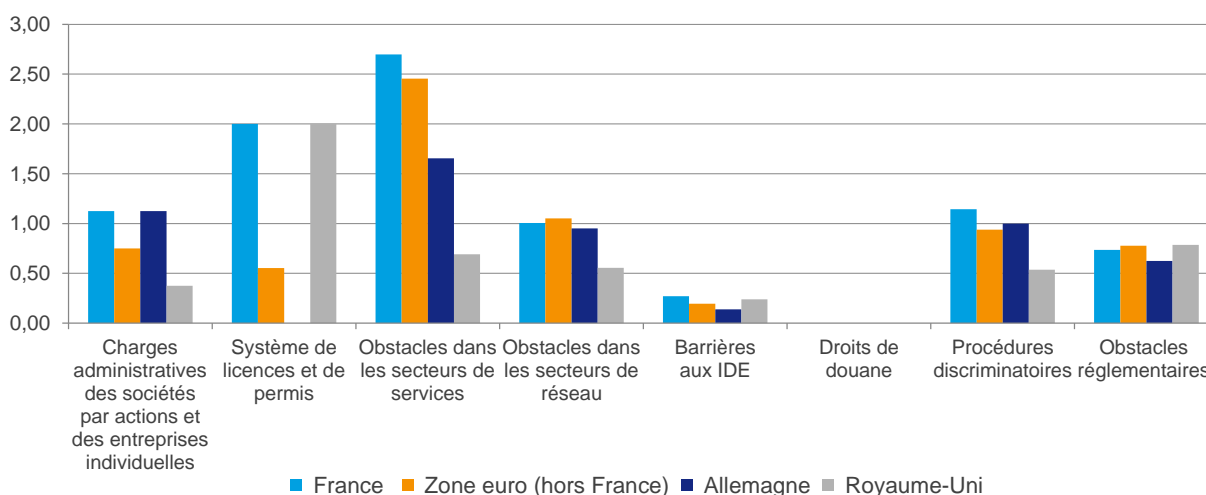
Graphique 6a – Distorsions induites par la participation de l'État (2018)



Source : OCDE (PMR). Moyenne zone euro (11 pays fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie

Le Graphique 6a désagrège la composante du PMR relative à l'intervention étatique, qui s'articule autour de dix sous-ensembles. Le PMR est plus élevé en France car la participation de l'État est plus forte dans les capitaux des grandes entreprises, notamment celles des secteurs de réseaux. Malgré les vagues de privatisations et d'ouvertures du capital, l'État reste un actionnaire important des entreprises historiquement leaders de ces secteurs. En comparaison, dans la plupart des autres pays européens, l'État n'a pas autant de contrôle sur ces secteurs. En témoigne une note récente de l'Insee³², qui rend compte de l'augmentation du nombre de sociétés contrôlées majoritairement par l'État, pour un total de 1 751 en 2017 (soit une augmentation de 2,5 % par rapport à 2016) dont 89 directement. Dans le cas français, ce pouvoir de contrôle est souvent protégé par la loi. La vente des participations est ainsi souvent régulée et ne peut pas dépasser un certain seuil. La présence d'une entreprise implicitement soutenue par l'État peut dissuader d'autres acteurs d'entrer sur le marché, ce qui crée des opportunités de rente. L'État français a également en général plus de pouvoir sur les entreprises, en ayant un contrôle direct plus élevé et en régulant plus les prix que ses partenaires. En revanche, l'OCDE juge que le mode de gouvernance des entreprises publiques en France restreint moins la concurrence que ce qui est observé dans d'autres pays.

Graphique 6b – Barrières réglementaires relatives à l'entrée (2018)



Note : IDE désigne les investissements directs à l'étranger.

Source : OCDE (PMR). Moyenne zone euro (11 pays fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie

La deuxième raison principale d'un PMR plus élevé concerne les barrières à l'entrée exposées dans le Graphique 6b. Ces barrières prennent de nombreuses formes, par exemple une réglementation variable selon la taille de l'entreprise, des difficultés à obtenir un permis ou une licence d'exploitation, ou encore des restrictions sur la vente de certains biens et services³³ (hors tabac et alcool). On constate que les charges administratives – notamment les effets de seuil – sont plus élevées en France que dans la zone euro. Ce

³² Faguet S. et Portejoie-Koch M.-L. (2019), « **Le nombre de sociétés contrôlées par l'État continue d'augmenter en 2017** », *Insee Focus*, n° 150, 29 mars.

³³ Par exemple : restrictions de prix pour la vente de médicaments, la grande distribution, les tarifs des taxis, permis spécifiques pour la vente de GPL et de médicaments.

constat est similaire pour les systèmes de licences et permis, notamment pour les professions du droit³⁴. Les obstacles dans les secteurs de services sont également plus élevés en France. Daveri *et al.* (2015) ont montré dans une étude sur la France et l'Italie que la productivité des entreprises s'en trouve réduite en raison de l'impact de ces barrières anticoncurrentielles sur les rentes. Barone et Cingano (2010) identifient d'ailleurs de forts gains à la baisse de la charge réglementaire dans ces secteurs. Pour le reste des indicateurs, la France est globalement dans la moyenne.

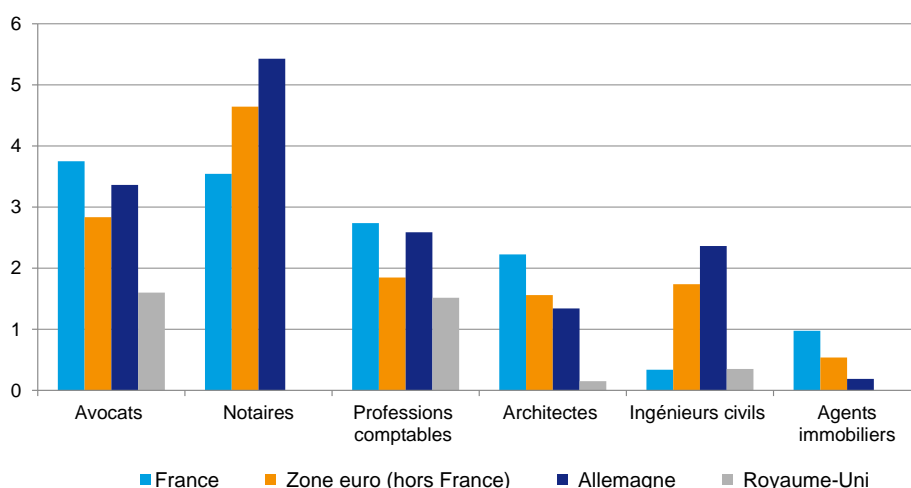
En résumé, la France a considérablement amélioré la réglementation sur les marchés des biens et services pendant ces vingt dernières années, mais celle-ci demeure plus lourde que chez nos principaux partenaires. Les différences de réglementation sont dues non seulement aux participations plus élevées de l'État mais également aux barrières à l'entrée (permis et licences, réglementations dans les secteurs de services, etc.). Cet écart n'est qu'un des facteurs permettant d'expliquer pourquoi le taux de chômage structurel est de 4,3 % en Allemagne contre 9,2 % en France en 2016, tandis que le PIB par tête est 16,3 % plus élevé en Allemagne³⁵. La section suivante se concentre sur l'identification des points de réforme susceptibles de faire diminuer sensiblement le PMR de la France.

2. Une synthèse des pistes de réforme possibles

Comment alléger le poids de la réglementation en excès pour favoriser l'intensité concurrentielle ? Cette section fait une synthèse des différentes pistes de réforme proposées par l'OCDE (2017, 2019), le FMI (2019) et par la Commission européenne (2018). Cette synthèse des réformes s'articule autour de quatre sous-sections sur les professions réglementées, le commerce de détail, les industries de réseaux et l'entrepreneuriat.

2.1. Les professions réglementées

Graphique 7 – Régulation des services professionnels (2018)



Source : OCDE (PMR). Moyenne zone euro (11 pays fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie.

³⁴ Les professions réglementées sont discutées dans la section 2.1.

³⁵ OCDE (2018), *Perspectives économiques*, n° 104, novembre ; calculs France Stratégie.

Le Graphique 7 présente l'indicateur de régulation de la France par rapport à la zone euro pour les services professionnels comprenant les professions comptables, juridiques, d'architectes, d'ingénieurs et d'agents immobiliers. Cet indicateur précise dans ce domaine particulier l'indicateur des barrières réglementaires relatives à l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché (voir « Obstacles dans les secteurs de services », Graphique 6b). Si la France affiche une réglementation très faible pour les métiers d'ingénieur ainsi qu'une valeur inférieure à la moyenne pour les métiers de notaire, le poids de la réglementation pour les professions d'avocat, de comptable, d'architecte et d'agent immobilier est plus élevé qu'ailleurs³⁶. Ce constat est similaire à celui établi par la Commission européenne dans son rapport 2018 pour la France ainsi que par l'OCDE (2017).

Pour améliorer les conditions de concurrence, l'OCDE conseille à la France trois pistes de réforme. Dans un premier temps, elle suggère de continuer à réduire la réglementation des professions réglementées en limitant les champs d'activité sur lesquels elles possèdent un droit exclusif³⁷. La fin du droit exclusif réservé à une profession permettrait d'ouvrir le marché à d'autres acteurs, ce qui se traduirait par une baisse des tarifs pratiqués, notamment en ce qui concerne les comptables, les architectes et les professions du droit. Dans un second temps, l'OCDE suggère de revoir les tarifs réglementés qui subsistent dans certains secteurs³⁸. Elle recommande également l'abandon graduel des pratiques de *numerus clausus*, et d'imposer un principe de libre installation pour les professions soumises à autorisation d'installation³⁹. Dans le rapport de 2013, l'IGF soulignait notamment des exigences minimales de qualification trop élevées, ce qui limite le nombre de personnes aptes à opérer dans ces métiers. L'IGF suggérait ainsi d'étendre les prérogatives en matière médicale pour les infirmiers et les opticiens, ou bien d'alléger les contraintes de qualification pour les métiers du bâtiment. Le rapport du FMI présente des recommandations similaires, en soulignant également le manque de reconnaissance des titres et diplômes étrangers.

Ces professions ont déjà fait l'objet de réformes, notamment les professions du droit. En particulier, la possibilité de la libre installation pour les avocats et les notaires ou l'ouverture du capital de certaines professions, mises en place avec la loi de 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances, ont contribué à réduire l'indicateur de régulation en France. L'OCDE (2019) recommande tout de même à la France de poursuivre ses efforts dans la réduction des obstacles à l'entrée et du contrôle des pratiques.

³⁶ L'Inspection générale des finances (2013) note que les rentes de ces professions sont deux fois plus élevées que dans le reste de l'économie, montrant la faible intensité concurrentielle dans ce segment de l'économie.

³⁷ L'IGF suggérait déjà de supprimer le monopole d'activité pour les notaires sur la rédaction des actes soumis à publicité foncière, pour les greffiers de tribunaux de commerce concernant la gestion des données relatives aux registres légaux, pour les huissiers concernant la signification des actes de procédure et décisions de justice, etc.

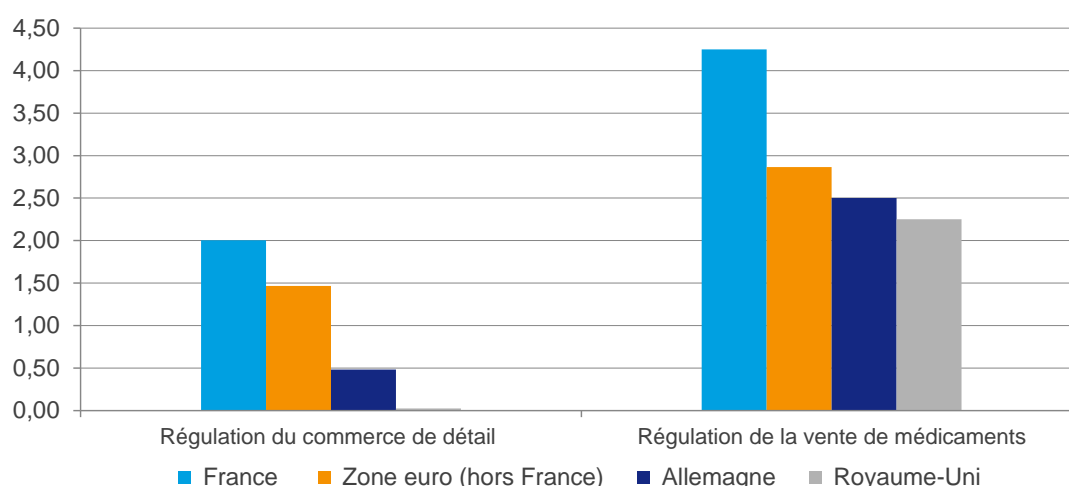
³⁸ L'IGF suggérait par exemple de donner à l'Autorité de la concurrence plus de poids dans la révision des tarifs réglementés, notamment pour les professions du droit (greffier, huissier, notaire, etc.) et de la santé (pharmacien, médecin généraliste, ambulancier, infirmier, etc.). Le rapport recommande également une révision quinquennale des tarifs.

³⁹ Les recommandations de fin de *numerus clausus* concernent en particulier les professions de santé citées précédemment (à l'exception des médecins généralistes). Celles sur la libre installation portent à la fois sur les professions de la santé et du droit.

Ces professions représentent une part importante des services aux entreprises, qui pèsent eux-mêmes 12 % du PIB et 13 % de l'emploi. Ces services englobent les services de l'économie immatérielle (numérique, ingénierie, comptabilité, communication, etc.) qui sont encore relativement réglementés, à la différence d'autres services tels que la maintenance, le nettoyage, la logistique, etc., qui le sont peu. Une réforme impliquant une baisse des tarifs des services immatériels permettrait par effet de débordement une baisse générale du coût de production des autres secteurs, mais elle accroîtrait aussi la compétitivité de la France et donc l'emploi et les revenus. Canton *et al.* (2014) montrent qu'un allègement réglementaire de ces professions est susceptible de faire croître la productivité d'une économie en éliminant les acteurs les moins compétitifs et en incitant les acteurs en place à innover.

2.2. Le commerce de détail

Graphique 8 – Régulation du commerce (2018)



Source : OCDE (PMR). Moyenne zone euro (11 pays fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie

Le Graphique 8 présente une comparaison des indicateurs de réglementation pour le commerce de détail et la vente de médicaments. La réglementation du commerce de détail s'organise autour de quatre grands thèmes : l'enregistrement et l'agrément, la réglementation des horaires d'ouverture, le contrôle des prix et la réglementation de la vente en ligne. Le second indicateur, sur la vente de médicaments, se compose des restrictions quantitatives, des restrictions de propriété, de la réglementation des horaires d'ouverture, de la réglementation des ventes en dehors des pharmacies et du contrôle des prix.

D'après le graphique, la réglementation du commerce de détail est plus grande en France que dans les autres pays européens. Ce résultat s'explique notamment par les périodes de soldes et les horaires d'ouverture des commerces réglementés en France, et par la vente à perte qui est interdite. Si l'OCDE note que, depuis 2015, de nouvelles zones touristiques internationales ont été créées pour faciliter l'ouverture dominicale⁴⁰,

⁴⁰ La Commission européenne en 2016 a évalué que la hausse des ouvertures le dimanche et la flexibilité des horaires d'ouverture a conduit à une baisse des rentes de 0,14 point de pourcentage, ce qui contribue à accroître sensiblement la concurrence dans ce secteur.

elle souligne également les marges de manœuvre qui demeurent pour stimuler la concurrence. En particulier, l'OCDE propose de poursuivre la simplification des procédures complexes d'ouverture des grandes surfaces commerciales, d'éliminer les restrictions sur la revente à perte et de ne plus imposer de date pour la période de soldes et les horaires d'ouverture (pour lesquels des compensations en termes de repos et de salaires devraient être négociées). Cependant, l'évaluation *ex post* montre que certaines réformes de la distribution n'ont pas toujours eu les résultats escomptés. Paul (2015) montre que la libéralisation des horaires d'ouverture en Allemagne a contribué à l'augmentation de l'emploi en général, mais que cela est en partie dû à un déplacement de l'emploi des petites vers les grandes entreprises, accompagné d'une augmentation des contrats à mi-temps. Ce changement de régulation peut donc se faire au détriment des petites entreprises, d'où l'intérêt de mettre en place ces mesures progressivement et d'accompagner la transition des entreprises.

Le niveau élevé de l'indicateur concernant la vente de médicaments en France est en grande partie dû à la législation des pharmacies. En France, la vente de médicaments est exclusivement attribuée aux pharmacies (aussi bien en magasin qu'en ligne), tandis que la libre installation et la propriété des officines sont contrôlées⁴¹. Alléger certaines de ces contraintes participerait d'une part à la réduction du PMR français, d'autre part favoriserait une baisse des tarifs pratiqués sur ce secteur⁴². En effet, le vieillissement de la population a conduit à un accroissement de la part des dépenses de santé de 9 % du PIB en 2000 à 11 % aujourd'hui. La vente de médicaments représente environ 20 % des dépenses de santé, et joue un rôle important dans le budget de la sécurité sociale qui rembourse en partie les dépenses de médicaments. Néanmoins, le PMR est à nuancer car les prix des médicaments en France se situent dans la fourchette basse de l'OCDE (en dessous de l'Allemagne et de l'Angleterre), et les prix de vente de médicaments et leur remboursement sont strictement encadrés et révisés tous les cinq ans, ce qui permet de contenir la hausse des prix⁴³. En Italie, une réforme libéralisant l'installation des pharmaciens a fait croître leur taux d'emploi de 3 points et les salaires ont très légèrement augmenté, tandis que l'effet sur les prix a été nul du fait de l'encadrement des prix des médicaments (Pagliero, 2015).

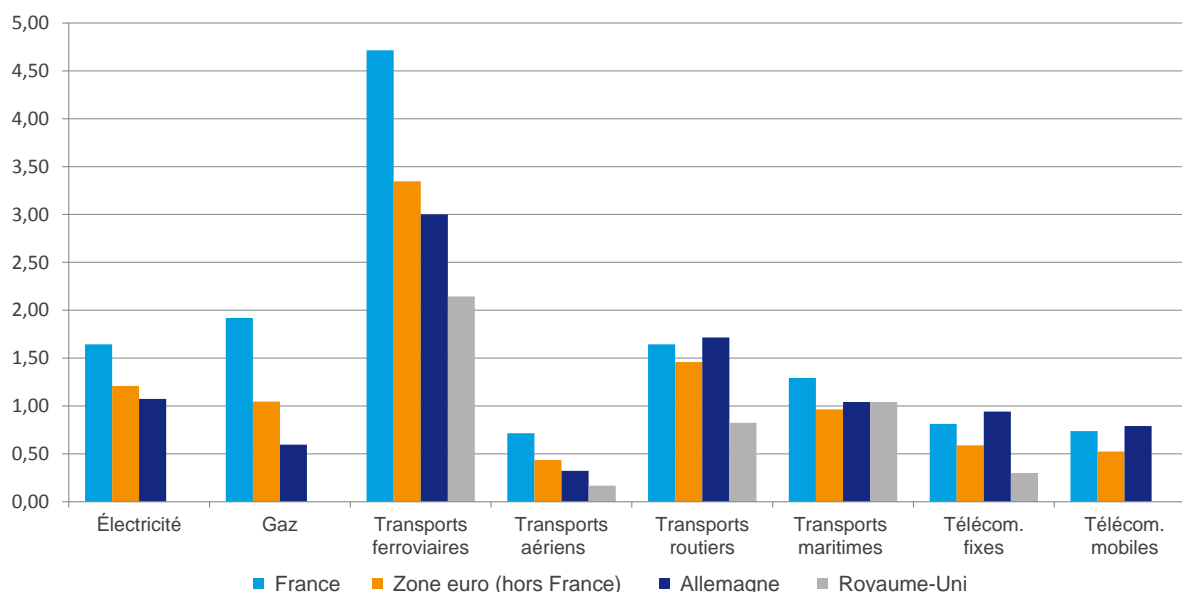
⁴¹ En France, l'installation d'une nouvelle pharmacie est conditionnée par le nombre d'habitants vivant dans le périmètre (minimum 2 500 habitants pour la création d'une pharmacie dans une zone dépourvue, au moins 4 500 habitants de plus si une deuxième pharmacie souhaite s'installer).

⁴² Ce débat sur le prix du médicament s'inscrit dans une discussion plus large, documentée dans un rapport de l'OCDE (2018), qui met en évidence des problèmes de concurrence dans la fabrication des médicaments et la R & D, avec des conséquences sur les prix de vente à la hausse. D'après ce même rapport, en Italie, en Belgique et en Espagne, certains médicaments anti-cancéreux ont vu leur prix s'accroître sans que cela soit lié à des coûts de production plus élevés, mais à un manque de concurrence. Les PMR et MNR n'incluent cependant pas les problèmes de concurrence dans le segment de production des médicaments, qui représente pourtant 60 % du prix de total de vente du médicament, alors que les pharmacies n'en représentent que 25 %.

⁴³ Voir le rapport de 2008 de l'OCDE sur les politiques de prix dans les industries pharmaceutiques.

2.3. Les industries de réseau

Graphique 9 – Régulation dans les secteurs de réseaux (2018)



Source : OCDE (PMR). Moyenne zone euro (11 pays fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie

Le Graphique 9 présente les niveaux de la France, de l'Allemagne et de la zone euro concernant les industries de réseaux d'énergie (électricité, gaz), de transports (ferroviaire, aérien, routier) et de télécommunications (fixe et mobile). Si ces industries connaissent des coûts fixes élevés qui appellent un encadrement particulier de l'État, la France a une réglementation plus importante que ses partenaires dans la plupart des cas. Cette différence s'explique par la participation de l'État dans le capital des principales entreprises impliquées dans les industries de réseau en particulier pour les secteurs de l'électricité, du gaz et des réseaux ferroviaires, où ces opérateurs détiennent entre 50 % et 100 % des parts de marché⁴⁴. Entre 2015 et 2016, la France a vendu pour 10 milliards d'euros de participation dans ces entreprises, ce qui a contribué selon la Commission européenne à une diminution des rentes de 0,165 point de pourcentage dans le secteur énergétique et de 0,025 point dans le secteur des télécommunications⁴⁵. À titre de comparaison, Thum-Thyssen et Canton (2015) estiment les marges du secteur de l'énergie à 21 % en France contre 26 % en Angleterre, ce qui est en contradiction avec un PMR plus élevé en France. En effet, la présence de tarifs réglementés en France permet de contenir la hausse des prix en rognant sur les marges des entreprises. Selon ces mêmes auteurs, la rente dans le secteur des télécommunications est estimée à 15 % en France contre 12 % en Angleterre⁴⁶, ce qui semblerait indiquer l'existence de quelques marges de manœuvre supplémentaires dans ce

⁴⁴ Au cours du XX^e siècle, dans les économies développées, chaque industrie de réseau était gérée par une entreprise publique en situation de monopole naturel. À partir des années 1980, le constat a été fait qu'en l'absence de concurrence, cela se traduisait par un service jugé onéreux et de qualité insuffisante.

⁴⁵ Un autre exemple concerne les télécommunications : sur les deux dernières décennies, la France a privatisé l'opérateur historique tout en ouvrant le secteur à la concurrence, puis a laissé entrer un nouveau concurrent en 2010. Ces deux mesures ont généré une baisse générale des rentes dans ce secteur avec, selon Eurostat, une diminution des tarifs des télécommunications de l'ordre de 25 % entre 2010 et 2017.

⁴⁶ Voir Thum-Thyssen and Canton (2015, Tables A2a).

domaine. La Commission européenne suggérait en 2016 à la France de diminuer sa participation dans les entreprises de réseau pour investir dans d'autres entreprises. Cela permettrait d'accroître la concurrence dans les industries de réseau tout en diversifiant les placements financiers de l'État.

Pour les industries du secteur de l'énergie, Nesta et Vona (2014) montrent que, dans les pays de l'OCDE, la fin des monopoles historiques de l'énergie a favorisé l'innovation dans le secteur des énergies renouvelables en faisant naître de nouveaux acteurs. Si l'on croit à cette analyse, la baisse de la participation de l'État français dans les monopoles historiques pourrait favoriser la transition énergétique du pays. Marino *et al.* (2019) identifient tout de même des limites à la dérégulation du secteur de l'électricité, mettant en évidence une relation en U inversé entre régulation et innovation, confortant ainsi les résultats d'Aghion *et al.* (2005).

Pour le secteur des transports ferroviaires, il est prévu une ouverture à la concurrence prochainement, dès 2019 pour les trains régionaux. Cela est de nature à favoriser fortement la concurrence dans les années à venir. Cependant, l'OCDE (2017) préconise aussi pour ce secteur de garantir un accès libre et non discriminatoire au réseau ferré, ainsi que de moderniser le processus d'allocation des créneaux de desserte pour le fret ferré et de séparer le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire du gestionnaire des gares. L'exemple de la libéralisation des transports ferroviaires au Royaume-Uni apporte des résultats mitigés. Une étude du Centre on Regulation in Europe (CERRE) datant de 2016 a en effet montré que la libéralisation n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'amélioration de l'efficacité des transports et de baisse des coûts unitaires. Les subventions de l'État par voyageur sont cependant en diminution, tandis que la qualité du service reste comparable à celle des autres pays européens. L'étude note également que si les prix nominaux des transports ont fortement augmenté, l'inflation réelle du coût du ticket n'a été que de 1 % par an entre 1995 et 2016. L'étude de Smith *et al.* (2010) explique que la privatisation a eu un effet positif sur les gains de productivité jusqu'aux années 2000 puis un effet négatif sur la période 2000-2006, laissant au final la productivité à un niveau proche de son état initial. Les auteurs font une revue de littérature des raisons de l'augmentation des coûts depuis 2000 et retiennent que l'augmentation des salaires réels (due en partie à la privatisation), la détérioration de la productivité, l'augmentation des prix de l'énergie (le prix du diesel pèse pour 5 % environ des coûts opérationnels des compagnies de chemin de fer au Royaume-Uni) et les normes de qualité plus élevées sont en partie responsables.

2.4. Les barrières à l'entrepreneuriat

Comme évoqué précédemment (Graphique 6b), la France a mené depuis 1998 de nombreuses réformes qui ont permis d'abaisser substantiellement les barrières à l'entrepreneuriat. L'indicateur PMR concernant ces barrières a ainsi rejoint la moyenne de la zone euro en 2013, tandis que l'indicateur Création d'entreprise du *Doing Business* donne à la France une très bonne place dans son classement sur ce champ spécifique⁴⁷. En particulier, le rapport *Doing Business* indique qu'il faut cinq procédures à accomplir pour

⁴⁷ La France est classée 30^e sur 190 pour cet indicateur, selon le rapport *Doing Business* 2019, soit devant l'Allemagne (114^e) mais derrière le Royaume-Uni (19^e).

créer une entreprise⁴⁸, complétées en 3,5 jours en 2018 pour un coût faible évalué à 0,7 % du revenu par habitant. Ces procédures sont ainsi moins nombreuses qu'en Allemagne (neuf procédures en 10,5 jours), mais plus qu'au Royaume-Uni (quatre procédures en 4,5 jours). La France peut donc progresser pour rejoindre le niveau britannique en réduisant encore le nombre d'étapes même si elle fait déjà mieux en nombre de jours nécessaires. Selon la Commission européenne (2014), des mesures en 2010 et 2013 allégeant les modalités et le coût de création d'entreprises ont permis de faire croître la création d'entreprise de 0,7 point de pourcentage en Espagne et de 0,5 point en Italie. Enfin, la mise en place d'un système indépendant de revue des procédures réglementaires permettrait d'évaluer l'utilité des allègements de la réglementation et de mieux mesurer leurs effets sur la concurrence. C'est une des mesures que propose l'OCDE depuis 2017 et qui n'a pas encore été mise en œuvre, même avec la loi Pacte.

3. Estimer les effets d'un allègement de la réglementation sur l'emploi

Afin d'illustrer les effets potentiels d'une réforme du marché des biens et services sur l'emploi, nous utilisons un modèle macroéconomique proche de ceux utilisés par les institutions internationales⁴⁹. Ces modèles ont l'avantage de pouvoir fournir une estimation *ex ante* des effets des politiques économiques sur la croissance, l'emploi, la consommation et les autres variables d'intérêt. Contrairement aux méthodes d'analyse microéconomique ou sectorielle, le modèle permet de prendre en compte l'ensemble des interactions entre le marché des biens et services, du travail, du capital et ses contreparties étrangères. Le modèle employé dans cette section a été construit pour s'adapter au cas français, l'Encadré 3 donne une description des hypothèses du modèle.

Encadré 3 – Description du modèle

Le modèle est spécifiquement conçu pour analyser le cas français en s'inspirant du modèle de Cacciatore et Fiori (2016). Ce modèle comporte deux pays, la France et la zone euro, qui sont en union monétaire en partageant la même Banque centrale et en s'échangeant des biens et services. Chaque économie se compose de ménages et d'entreprises.

Le modèle original développé ici reprend les grands axes du papier séminal de Blanchard et Giavazzi (2003). Les entreprises opèrent en combinant du capital et du travail. Le marché du travail fonctionne avec des frictions via un mécanisme d'appariement entre les offres d'emploi postées par les entreprises et la demande de travail des ménages. La création de nouvelles entreprises affecte le marché du travail par l'accroissement de la demande de travail.

Le modèle considère deux types de ménages : des ménages ayant accès aux marchés financiers pour épargner ou emprunter (ménages dits « ricardiens ») et des ménages contraints

⁴⁸ Ces procédures sont : (i) enregistrer le nom à l'INPI (gratuit), (ii) déposer le capital initial (gratuit), (iii) publier un avis de création de la société dans un journal d'annonces légales (200 euros), (iv) effectuer l'enregistrement auprès du Centre de formalités des entreprises (63 euros), (v) acheter puis faire coter et parapher les livres réglementaires (registre des assemblées, livre d'inventaire, etc.) au greffe du tribunal de commerce (30 euros).

⁴⁹ Les exemples les plus notables d'utilisation de tels modèles pour des simulations sont ceux développés par le FMI (voir Cacciatore *et al.* 2015, Cacciatore et Fiori 2016 et Cacciatore *et al.* 2016) ainsi que par la Commission européenne en 2016 avec son modèle QUEST. De son côté, l'IGF avait mobilisé le modèle MESANGE en 2013 pour évaluer le gain à réformer les professions réglementées.

financièrement et qui consomment l'intégralité de leurs revenus (ménages dits « non ricardiens »⁵⁰). Les ménages ricardiens ont la possibilité d'investir dans des entreprises nouvelles moyennant le paiement de coûts liés aux réglementations administratives et des coûts de recherche et développement.

La présence de coûts administratifs limite l'arrivée de nouvelles entreprises, freine ainsi le libre jeu de la concurrence et permet aux entreprises existantes de bénéficier de rentes de situation. Cette charge réglementaire inutile sur le marché des biens et services, coûterait près de deux points de PIB à la zone euro selon Cacciatore et Fiori (2016)⁵¹.

Le modèle a d'abord été intégralement estimé sur les 13 séries temporelles macroéconomiques de la France et la zone euro afin de capter l'ensemble des élasticités liant entre eux les agents économiques. Cela permet au modèle d'avoir des simulations précises sur les comportements des agents. Les simulations qui suivent consistent à simuler une baisse des coûts administratifs liés à la création d'une nouvelle entreprise. Plus ces coûts sont élevés, moins il y a d'entreprises opérant sur le marché, et plus les rentes des entreprises sont élevées. Cette baisse de coûts administratifs qui freinent l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché correspond à une baisse du PMR français. Une description plus détaillée de ces mécanismes est proposée en annexe technique, jointe à ce document de travail.

Les simulations exposées permettent de mesurer l'effet d'une réforme du marché des biens et services français correspondant à une diminution progressive sur deux années du coût qu'une nouvelle entreprise doit payer pour commencer à opérer sur le marché des biens et services. Cette baisse du coût est fixée à 10 % afin de simuler une convergence partielle de la France vers le niveau européen de réglementation (il faudrait une réduction des coûts telle que le PMR baisse de 30 % pour que la France rejoigne pleinement la moyenne européenne de 2018). Cela revient implicitement à réduire les barrières administratives de 10 %, ce qui correspond en termes de PMR à une baisse de 1,57 à 1,41 en 2020 pour s'approcher du 1,23 de la zone euro. Dans le modèle, les barrières à l'entrée de concurrents baissent graduellement au cours des deux années, pour simuler la mise en place progressive des réformes. Prendre en compte une diminution progressive au lieu d'un choc sur une période permet non seulement d'être plus proche de la réalité mais également de mettre en évidence les ajustements que les agents économiques vont entreprendre avant que la réforme ne soit complètement mise en place. Dans les graphiques suivants, la période de réforme est matérialisée entre les deux barres verticales rouges. Pour cela, la France pourrait s'engager à alléger les conditions d'entrée pour les professions réglementées, ouvrir la concurrence un peu plus sur les secteurs de réseaux, libéraliser un peu plus la vente de détail, ou encore réduire le nombre de procédures dans la création d'entreprise. Combinées ensemble, ces réformes pourraient générer une réduction du PMR supérieure aux 10 % indiqués. Le but de cette section est d'en apprécier les effets à une échelle macroéconomique.

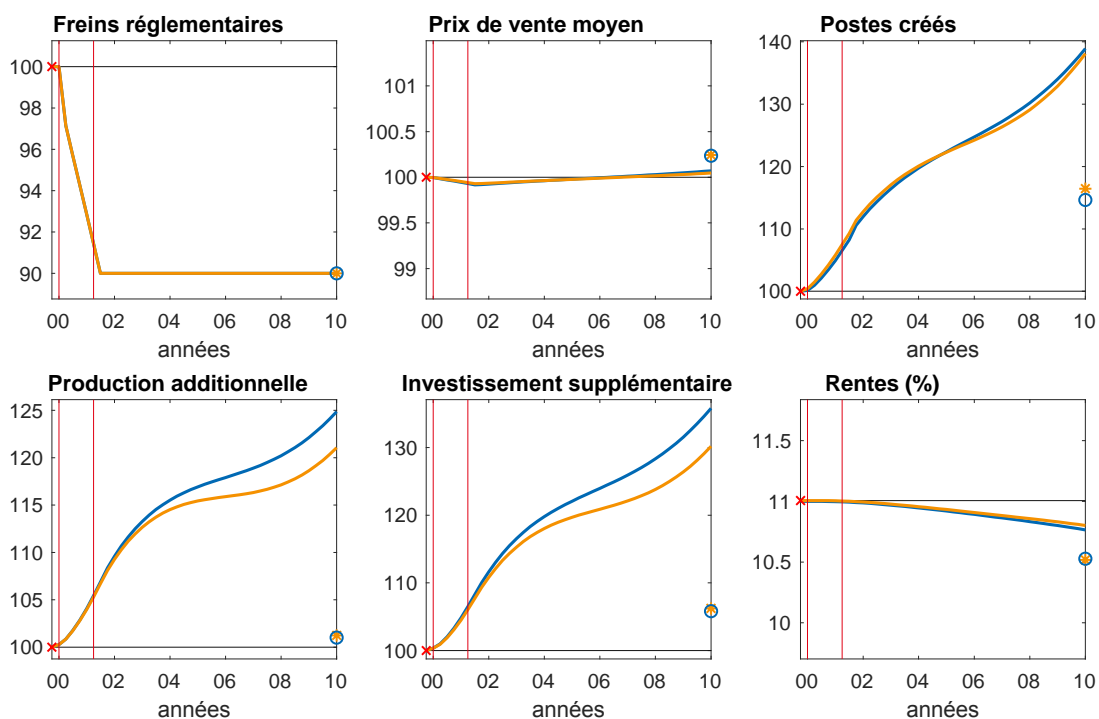
⁵⁰ « Ricardien » fait référence à l'économiste classique David Ricardo qui soutenait la thèse qu'une relance budgétaire était vaine car les ménages anticipaient une hausse future des taxes, abaissant la consommation actuelle et donc également l'effet du stimulus budgétaire lui-même. Ces effets étant toujours présents dans les modèles macroéconomiques actuels, il convient souvent d'ajouter une fraction de ménages non ricardiens dans les modèles pour ajouter des effets revenus/demande comme dans le modèle keynésien.

⁵¹ À partir de la méthode de Ebell et Haefke (2009), Cacciatore et Fiori (2016) calculent que le coût lié à la réglementation pour la création d'une entreprise s'élève à 1,96 point de PIB dans la zone euro.

Deux scénarios sont envisagés et concernent l'effet attendu sur la productivité : dans un premier cas (représentant une fourchette basse de l'effet escompté), l'entrée de firmes est neutre sur la productivité du travail tandis que dans le deuxième cas, la hausse du nombre d'entreprises accroît la productivité de l'économie (fourchette haute)⁵². Cette incidence sur la productivité s'explique principalement par un effet mécanique d'entrée de nouvelles entreprises qui chassent et remplacent les firmes peu productives, ce qui accroît la productivité moyenne de l'économie.

Pour mettre en avant l'effet direct d'une meilleure réglementation par la création de nouvelles entreprises, le graphique 10 ci-dessous présente l'effet de la réforme sur le prix, les postes créés par les nouvelles entreprises, le gain de production qu'elles apportent à l'économie, l'investissement supplémentaire qu'elles fournissent et l'effet sur les rentes.

Graphique 10 – Réponse des variables économiques directement impactées par une réforme sur deux ans sans effet sur la productivité (bleu) et avec effet sur la productivité (orange) Écart à l'évolution en tendance de l'économie



Source : estimations France Stratégie

L'arrivée de nouvelles entreprises conduit à de nouvelles embauches ainsi qu'à une hausse de la production et de l'investissement. L'effet sur les rentes est plus lent à se manifester : le taux de marge passe de 11% avant la réforme à un taux de 10,7% dix années plus tard.

⁵² Selon Canton, Ciriaci et Solera (2014), une réforme du marché des services amène une meilleure allocation susceptible de faire croître la productivité du travail. Ces auteurs estiment qu'une baisse du PMR dans le secteur des services professionnels de 1 point accroît le mouvement d'entrée et de sortie des entreprises de l'ordre de 1,75 point de pourcentage, et par effet d'entraînement conduit à une meilleure allocation des ressources productives, de l'ordre de 5,7 points de pourcentage. Ces auteurs soutiennent qu'une hausse de la réallocation des parts de marché entre entreprises entrantes et sortantes conduit à évincer les moins productives, ce qui accroît la productivité générale de l'économie.

Du côté de l'économie dans son ensemble, le Graphique 11 résume la réponse estimée par le modèle face à un programme de réformes conduisant à une baisse de 10 %. Comme expliqué précédemment, la courbe orange correspond à une réforme qui inclut un accroissement de la productivité, tandis que la bleue suppose l'absence d'un tel effet. Ainsi, dans le premier cas, la plus grande concurrence fait sortir les firmes les moins productives, ce qui accroît la productivité globale de l'économie.

La réforme entraîne une croissance du PIB plus faible qu'en l'absence de réforme pendant une première période de trois ans. Elle est ensuite suivie d'une plus longue période d'expansion. Cette première phase de moindre croissance s'explique pour deux raisons : d'une part, les ménages ralentissent leur consommation par rapport au scénario de référence pour épargner et placer cette épargne dans les entreprises devenues moins chères à créer ; d'autre part, les entreprises déjà en place anticipent la hausse future de concurrence et réduisent dans un premier temps leur échelle de production⁵³. Les entreprises existantes s'attendent en effet à voir leurs profits diminuer, ce qui les pousse à revoir à la baisse leurs dépenses, tout en prenant en compte les contraintes d'ajustement du marché du travail, ce qui réduit l'investissement et la production. Cela illustre les propos de Rajan (2004) sur les difficultés à mettre en place les réformes à cause de leur pression à la baisse sur la croissance à court terme. Néanmoins, la diminution de la réglementation stimule progressivement l'entrée de nouvelles entreprises, ce qui dope l'investissement et l'emploi, et se traduit par une croissance plus soutenue à terme. Dans un premier temps, l'effet sur le chômage reste très faible car les entreprises en place peuvent difficilement ajuster l'emploi à la baisse de la demande qui leur est adressée. Au bout de deux ans, du fait de l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises et de la croissance du PIB, le chômage commence à reculer. En cinq ans, celui-ci diminue progressivement entre 0,5 à 0,7 point selon que la réforme a un impact positif ou non sur la productivité. La diminution du taux de chômage influence alors positivement les salaires, qui progressent graduellement de 0,5 point en dix ans. Parallèlement, la capacité de production de l'économie augmente peu à peu du fait de l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché, ce qui se traduit par une hausse du PIB comprise entre 2 % et 3 % selon que l'on considère l'effet sur la productivité. Ces résultats sont plus élevés que ceux trouvés par la Commission européenne (0,6 point de PIB)⁵⁴, plus proches de Duval *et al.* (2018) mais plus faibles que ceux de Cette *et al.* (2018).

Du fait de la hausse de la production domestique, la France connaît immédiatement une amélioration de sa balance commerciale qui se répercute sur son compte courant, en augmentation de 0,6 point de PIB au bout de deux ans. Du côté des comptes publics, à court terme la chute de la consommation réduit les entrées fiscales dues à la TVA, tandis que la baisse de la croissance du PIB fait mécaniquement augmenter le ratio dette sur PIB. À moyen terme, la hausse de la production combinée à une baisse du chômage réduit le déficit

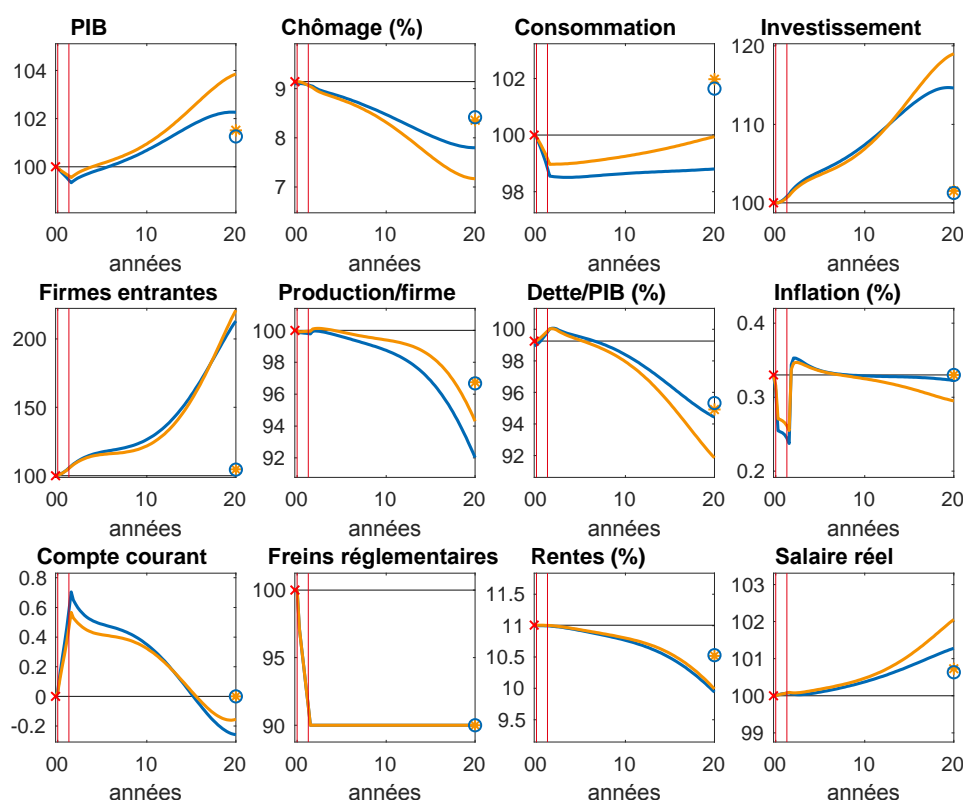
⁵³ Une réforme du marché des biens et services peut réduire l'activité à court terme, notamment quand la déréglementation est abrupte, en perturbant les firmes existantes, voire en causant leur défaut. Bouis *et al.* (2012) trouvent qu'une réforme du marché des biens et services sur l'industrie des réseaux réduit la production et l'investissement, mais augmente la consommation. Inversement, Kerdrain *et al.* (2010) trouvent un effet inverse sur l'investissement. Cependant selon Bouis *et al.* (2012), l'effet récessif est suffisamment faible pour ne pas avoir à mettre en place une politique de stabilisation en plus de la réforme.

⁵⁴ Le modèle QUEST de la Commission européenne est limité car il évalue l'emploi en termes d'heures travaillées (et non de taux de chômage) et ne possède pas de mécanisme de création d'entreprise contrairement au modèle mobilisé ici. Cela peut expliquer les écarts de prédictions.

public et donc le ratio dette sur PIB, qui diminue ainsi de l'ordre de 0,8 à 1,8 point de PIB sur dix ans⁵⁵.

Concernant les rentes, l'arrivée de nouvelles entreprises sur le marché des biens et services stimule la concurrence et tire mécaniquement le taux de rente vers le bas : celui-ci diminue de 0,35 point de pourcentage en dix années. Cet ordre de grandeur sur la rente est proche du 0,21 point calculé par la Commission européenne dans son évaluation de la loi pour l'activité, la croissance et l'égalité des chances économiques.

Graphique 11 – Réponse de l'économie française à un agenda de réformes sur deux ans sans effet sur la productivité (bleu) et avec effet sur la productivité (orange) Écart à l'évolution en tendance de l'économie



Lecture : pour chaque graphique, les deux barres verticales correspondent respectivement au début et à la fin de la mise en place de la réforme (sur une durée de deux ans). L'axe des abscisses représente le temps en années, celui des ordonnées correspond à la variation de la variable d'intérêt (en pourcentage ou en niveau). Pour chacun des graphiques, la courbe bleue correspond à la réponse de l'économie sans choc de productivité associé à une réduction des barrières relatives à l'entrée, tandis que la courbe orange prend en compte ce choc. Les points à la fin de chaque graphique correspondent au nouvel équilibre de long terme de l'économie.

Source : estimations France Stratégie

La réforme modifie également le niveau de production « structurel » de l'économie, dit aussi « potentiel », c'est-à-dire le niveau de production vers lequel l'économie converge à long terme. Ce niveau potentiel est indiqué sur la figure par le point bleu ou orange (selon que la réforme affecte ou non la productivité du travail) sur l'axe de droite. La hausse de la production potentielle de l'économie française est estimée à 1,3 %, tandis que le taux de

⁵⁵ On suppose ici que les dépenses publiques sont stables, hors assurance chômage. Cet effet peut être réduit si les dépenses publiques augmentent proportionnellement au PIB.

chômage structurel diminue de 0,7 à 0,85 point de pourcentage pour se situer entre 8,4 % et 8,25 % contre 9,1 % avant la réforme. Ces ordres de grandeur sont très proches de ceux trouvés par Bassanini et Duval (2006). Ce rééquilibrage positif du marché du travail augmente le pouvoir de négociation des salariés, ce qui se traduit par une hausse du salaire réel d'équilibre de 0,6 % à 0,7 %. La consommation, grâce à la hausse du salaire réel et à la baisse du chômage, s'accroît entre 1,8 % et 2 %. L'État, tout en maintenant un niveau de dépenses publiques stable, obtient en retour de plus grandes rentrées fiscales alors même que les dépenses d'assurance chômage diminuent. À long terme, la dette publique est réduite de 4 points de PIB (de 99,6 % du PIB à 95,6 %). La création d'entreprise augmente à long terme de 5 %, ce qui par effet de concurrence fait passer le taux de rente de 11 % à 10,55 % sans que la prise en compte ou non de l'effet sur la productivité exerce un effet sur cette variable. L'augmentation du nombre d'entreprises contribue à une hausse de l'investissement privé, comme le suggèrent les travaux d'Alesina *et al.* (2005). L'intensification de la concurrence réduit le niveau de production des entreprises présentes avant la réforme mais au total, cette baisse est plus que compensée par la hausse du nombre d'entreprises à long terme.

Références

- Aghion P., Bloom N., Blundell R., Griffith R. et Howitt P. (2005), « **Competition and innovation: An inverted-U relationship** », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, issue 2, mai, p. 701-728.
- Aiyar S., Bluedorn J., Duval R., Furceri D., Garcia-Macia D., Ji Y., Malacrino D., Qu H., Siminitz J., Zdzienicka A., (2019), « Strengthening the Euro Area: The role of national structural reforms in building resilience », *Staff Discussion Notes*, No. 19/05, International Monetary Fund, juin.
- Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G. et Schiantarelli F. (2005), « Regulation and investment », *Journal of the European Economic Association*, 3(4), juin, p. 791-825.
- Amici M., Giacomelli S., Manaresi F. et Tonello M. (2015), « **Red tape reduction and firm entry: Evidence from an Italian reform** », *Bank of Italy Occasional Paper*, No. 285, juillet.
- Andrews D. et Saia A. (2017), « Accompagner la destruction créatrice : réduire les coûts liés aux fermetures d'entreprises », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1353, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/bbb44644-en>.
- Andrews D., Criscuolo C. et Gal P. N. (2019), « **The Best versus the Rest: Divergence across firms during the global productivity slowdown** », *CEP Discussion Paper*, n° 1645, août.
- Arafer (2016), **Marché du transport par autocar et gares routières**, Rapport annuel.
- Askenazy P., Cahn C. et Irac D. (2013), « **Competition, R&D, and the cost of innovation: Evidence for France** », *Oxford Economic Papers*, 65(2), janvier, p. 293-311.
- Barone G. et Cingano F. (2011), « Service regulation and growth: Evidence from OECD countries », *The Economic Journal*, 121(555), septembre, p. 931-957
- Bassanini A. et Duval R. (2006), « Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 486. OECD Publishing,

Bertrand M. et Kramarz F. (2002), « Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry ». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, issue 4, novembre, p. 1369-1413.

Blanchard O. et Giavazzi F. (2003), « Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, issue 3, août, p. 879-907.

Bouis R., Causa O., Demmou L., Duval R. et Zdzienicka A. (2012). « The short-term effects of structural reforms: An empirical analysis, *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 949, Éditions OCDE, Paris, mars.

Cacciatore M., Duval R., Fiori G. et Ghironi F. (2015), « Short-term pain for long-term gain: Market deregulation and monetary policy in small open economies », *Journal of International Money and Finance*, vol. 68, novembre, p. 358-385.

Cacciatore M., Duval R., Fiori G. et Ghironi F. (2016). « Market reforms in the time of imbalance », *Journal of Economic Dynamics and Control*, Elsevier, vol. 72(C), novembre, p. 69-93.

Cacciatore M. et Fiori G. (2016), « The macroeconomic effects of goods and labor market deregulation », *Review of Economic Dynamics*, Elsevier for the Society for Economic Dynamics, vol. 20, issue 1, avril, p. 1-24.

Canton E., Ciriaci D. et Solera I. (2014), « The economic impact of professional services liberalization », Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), *Economic Papers*, n° 533, European Commission, septembre.

Causa O., de Serres A. et Ruiz N. (2015), « Les politiques de croissance peuvent-elles réduire les inégalités ? Une analyse basée sur le revenu disponible des ménages », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1180, Éditions OCDE, Paris.

CERRE (Centre on Regulation in Europe) (2016), *Liberalisation of passenger rail services. Case Study – Britain*.

Cette G., Lopez J. et Mairesse J. (2018), « Rent creation and sharing: New measures and impacts on TFP », *National Bureau of Economic Research*, n° 24426, mars.

Ciriaci D., Grassano N. et Vezzani A. (2019), « **Regulations and location choices of top R&D investors worldwide** », *Structural Change and Economic Dynamics*, 49, juin, p. 29-42.

Commission européenne (2018), « Rapport 2018 pour la France ».

Cournède B., Denk O. et Garda P. (2016), Effects of flexibility-enhancing reforms on employment transitions, *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1348, Éditions OCDE, Paris, décembre.

Daveri F., Lecat R. et Parisi M. L. (2015), « Service deregulation, competition, and the performance of French and Italian firms », *Scottish Journal of Political Economy*, 63(3), juin, p. 278-302.

Duval R. et Furceri D. (2018a), « The effects of labor and product market reforms: The role of macroeconomic conditions and policies », *IMF Economic Review*, 66(1), mars, p. 31-69.

Duval R., Furceri D., Hu B., Jalles J. T. et Nguyen H. L. (2018b), « **A narrative database of major labor and product market reforms in advanced economies** », *IMF Working Paper*, n° 18/19, février.

Ebell M. et Haefke C. (2009), « Product market deregulation and the US employment miracle », *Review of Economic dynamics*, 12(3), juillet, p. 479-504.

Égert B. (2016), « Regulation, institutions, and productivity: New macroeconomic evidence from OECD countries », *American Economic Review*, 106(5), mai, p. 109-113.

Ennis S. F., Gonzaga P. et Pike C. (2019), « Inequality: A hidden cost of market power », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 35, Issue 3, automne, p. 518-549.

European Commission (2014), **Market Reforms at Work in Italy, Spain, Portugal and Greece**, European Economy, 5/2014.

European Commission (2016), « **The Economic impact of selected structural reform measures in Italy, France, Spain and Portugal** », *Institutional Paper*, 023, avril.

Faguet S. et Portejoie-Koch M. (2019), « **Le nombre de sociétés contrôlées par l'État continue d'augmenter en 2017** », *Insee Focus*, n° 150, mars.

Felbermayr G. et Prat J. (2011), « Product market regulation, firm selection, and unemployment », *Journal of the European Economic Association*, 9(2), p. 278-317.

Fiori G., Nicoletti G., Scarpetta S. et Schiantarelli F. (2007), « **Employment outcomes and the interaction between product and labor market deregulation: Are they substitutes or complements?** », *IZA Discussion Paper*, n° 2770, mai.

Giuliano P., Mishra P. et Spilimbergo A. (2013), « Democracy and reforms: Evidence from a new dataset », *American Economic Journal: Macroeconomics*, 5(4), octobre, p. 179-204.

Haidar J. I. (2012), « The impact of business regulatory reforms on economic growth », *Journal of the Japanese and International Economies*, 26(3), septembre, p. 285-307.

IMF (2019), « France : Selected issues », IMF Country Report No. 19/246, juillet.

Inspection générale des finances (2013), **Les professions réglementées, tomes 1, 2 et 3**, mars.

Kerdrain C., Koske I. et Wanner I. (2010), « The impact of structural policies on saving, investment and current accounts », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 815, Éditions OCDE, Paris, décembre.

Kizior M., Simonis E et Turkisch E. et Vlachaki I. (2018), **Identifying Priority Service Sectors for Reforms in France**, *Economic Brief 035*, European Commission, mars.

Koske I. et al. (2015), « Mise à jour 2013 des indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE : Aperçus des systèmes réglementaires dans les pays de l'OCDE et certains pays non membres », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1200, Éditions OCDE, Paris,

L'Horty Y., Mayer T. et Martin P. (2019), « **Baisses de charges : stop ou encore ?** », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 49, janvier.

Lallement R. et Wisnia-Weill V. (2007), « **Concurrence et innovation : quelles politiques pour favoriser le développement des entreprises ?** », *Horizons Stratégiques*, n° 4, avril, p. 156-175.

Marino M., Parrotta P. et Valletta G. (2019), « Electricity (de) regulation and innovation », *Research Policy*, 48(3), avril, p. 748-758.

Nesta L., Vona F., Nicolli F. (2014), « Environmental policies, Competition and Innovation in Renewable Energy », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 67(3), mai, p. 396-411.

Nicoletti G. and Scarpetta S. (2003), « Regulation, productivity and growth: OECD evidence », *Economic Policy*, vol. 18, issue 36, avril, p. 9-72.

Nielsen C. K., Karlsen S., et Pedersen T. T. (2007), **External Report on Competition Indicators and Other Relevant Methods. Summary Report**, Copenhagen Economics.

OCDE (2008), *Les prix des médicaments sur un marché global – Politiques et enjeux*, Éditions OCDE Paris, octobre.

OCDE (2017), *Études économiques de l'OCDE : France 2017*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : France 2019*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015), **FRANCE Évaluation de certaines mesures de la Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et perspectives de futures réformes**, septembre.

OECD (2013), Product Market Regulation Database, www.oecd.org/economy/pmr.

OECD (2018), *OECD Economic Surveys: European Union*, Éditions OCDE, Paris.

OECD (2018), **Excessive Pricing in Pharmaceuticals – Summaries of Contributions**, DAF/COMP/WD(2018)102.

Pagliari M. (2015), « The effects of recent reforms liberalizing regulated professions in Italy », *European Commission*, octobre.

Paul A. (2015), « After work shopping? Employment effects of a deregulation of shop opening hours in the German retail sector », *European Economic Review*, 80, novembre, p. 329-353.

Prati A., Onorato M. G. et Papageorgiou C. (2013), « Which reforms work and under what institutional environment? Evidence from a new data set on structural reforms », *Review of Economics and Statistics*, 95(3), juillet, p. 946-968.

Pratx A. et Daoudi S. (2017), « **Les réglementations sectorielles en France** », *Trésor-Éco*, n° 203, Direction générale du Trésor, août.

Pellizzari M. et Pica G. (2011), « Liberalizing professional services: Evidence from Italian lawyers », *University of Bocconi working paper*, mai.

Rajan R. (2004), « Why are structural reforms so difficult? », *Finance and Development*, 41(2), p. 56-57.

Rotemberg J. J. et Woodford M. (1991), « Markups and the business cycle », *NBER Macroeconomics Annual*, 6, p. 63-129.

Schiantarelli F. (2005), **Product market regulation and macroeconomic performance: A review of cross-country evidence**, The World Bank.

Smith A. S., Wheat P. E. et Nash C. A. (2010), « Exploring the effects of passenger rail franchising in Britain: Evidence from the first two rounds of franchising (1997-2008) », *Research in Transportation Economics*, 29(1), p. 72-79.

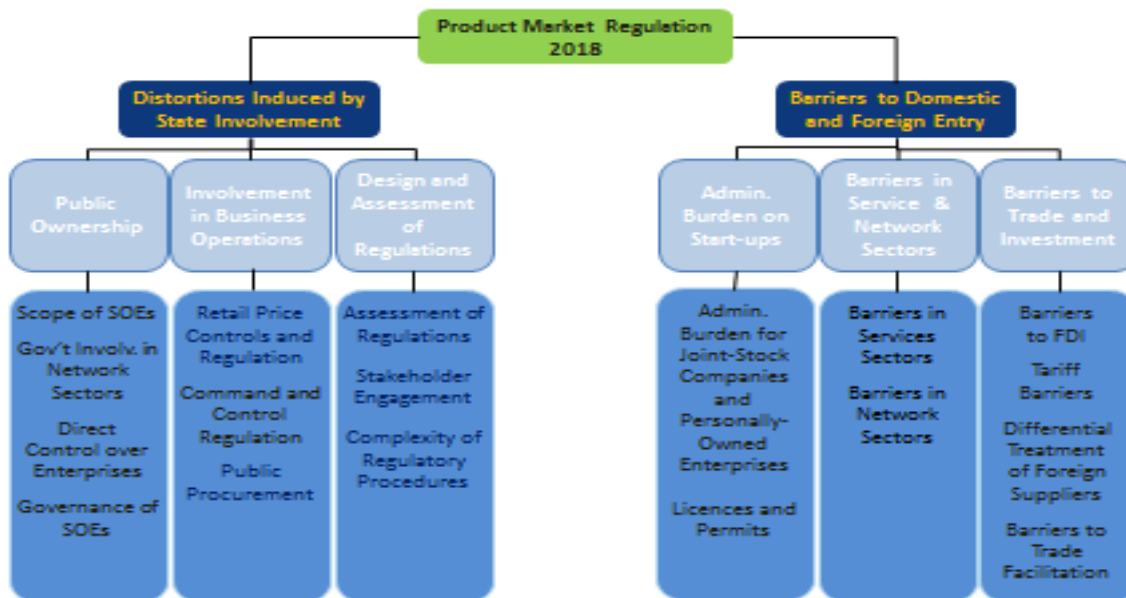
Thum-Thysen A. et Canton E. (2015), « Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators », Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), *Economic Papers*, 547, European Commission, avril.

World Bank (2014), **Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency**, octobre.

World Bank (2019), **Doing Business 2019: Training for Reform**, octobre.

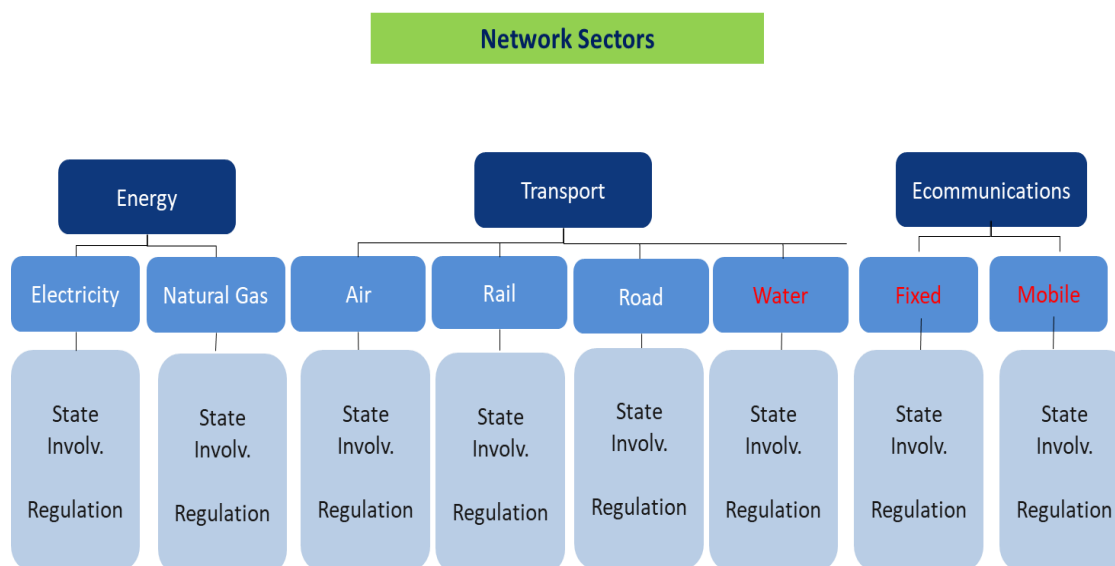
Annexe 1 Schémas de présentation du PMR et du NMR (2018)

Schéma 1 – Présentation du PMR par sous-indicateurs



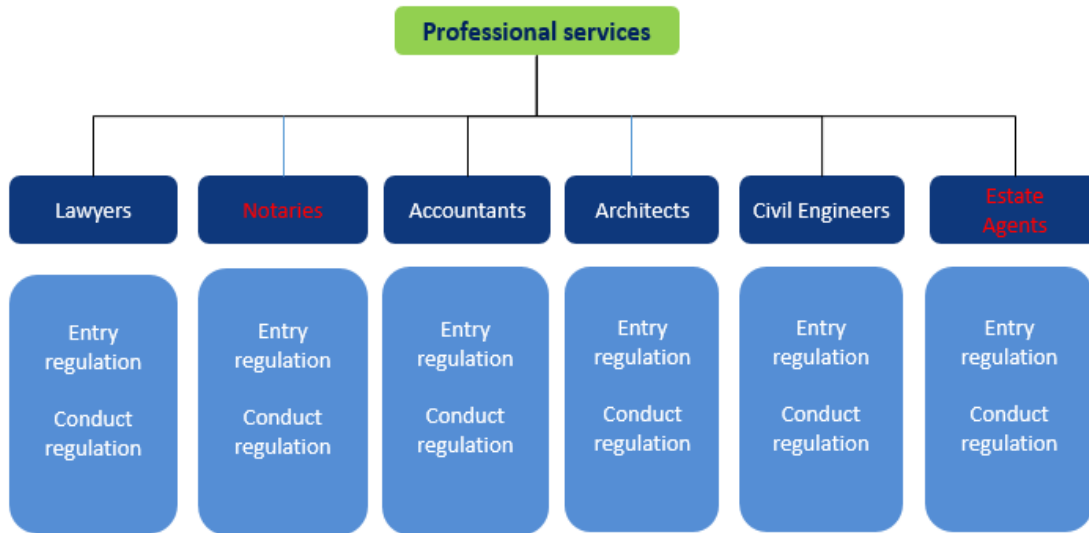
Source : OCDE

Schéma 2 – Présentation du NMR concernant les industries de réseau par sous-indicateurs



Source : OCDE

Schéma 3 – Présentation du NMR concernant les professions réglementées par sous-indicateurs



Source : OCDE

Schéma 4 – Présentation du NMR concernant le commerce de détail et la vente de médicaments par sous-indicateurs



Source : OCDE

Annexe 2

Comparaison chiffrée du PMR de la France et de ses partenaires européens

Tableau 1
**Comparaison des PMR français, allemand, anglais
et de la moyenne de la zone euro (hors France) en 2018**

	PMR 2018			
	France	Zone euro	Allemagne	Royaume-Uni
PMR	1,57	1,23	1,11	0,79
Distorsions induites par l'implication de l'Etat	1,83	1,50	1,44	0,84
• Détenions publiques	2,98	1,87	2,03	1,16
<i>Champ des entreprises publiques</i>	5,38	2,90	3,65	1,61
<i>Intervention de l'État dans les secteurs de réseau</i>	2,90	1,77	2,00	0,00
<i>Contrôle direct sur les entreprises marchandes</i>	1,98	0,77	0,40	0,78
<i>Gouvernance d'entreprises publiques</i>	1,65	2,02	2,10	2,25
• Participation dans les opérations commerciales	1,56	1,24	1,09	0,50
<i>Contrôle des prix</i>	1,39	1,09	0,94	0,25
<i>Recours aux réglementations contraignantes</i>	1,41	1,43	1,59	0,89
<i>Marchés publics</i>	1,88	1,21	0,75	0,38
• Simplification et évaluation des régulations	0,96	1,38	1,20	0,86
<i>Évaluation de l'impact sur la concurrence</i>	0,75	0,77	0,75	0,00
<i>Interactions avec les parties prenantes</i>	0,95	2,78	2,36	1,58
<i>Complexité des procédures réglementaires</i>	1,17	0,59	0,50	1,00
Barrières à l'entrée domestique et étrangère	1,32	0,96	0,77	0,73
• Charges administratives sur la création d'entreprise	1,56	0,65	0,56	1,19
<i>Charges administratives des sociétés par actions et des entreprises individuelles</i>	1,13	0,75	1,13	0,38
<i>Système de licences et de permis</i>	2,00	0,55	0,00	2,00
• Barrières dans les industries de réseaux et dans les secteurs de services	1,85	1,75	1,30	0,62
<i>Obstacles dans les secteurs de services</i>	2,70	2,46	1,66	0,69
<i>Obstacles dans les secteurs de réseaux</i>	1,01	1,05	0,95	0,56
• Barrières au commerce et à l'investissement	0,54	0,48	0,44	0,39
<i>Barrières aux investissements directs à l'étranger</i>	0,27	0,19	0,14	0,24
<i>Droits de douane</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Procédures discriminatoires</i>	1,14	0,94	1,00	0,54
<i>Obstacles réglementaires</i>	0,74	0,78	0,62	0,79

Source : OCDE. Moyenne zone euro (11 fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie

Tableau 2
Comparaison de l'indicateur 1 du NMR – Réglementation des secteurs de l'Énergie, du Transport et de la Communication – français, allemand, anglais et de la moyenne de la zone euro (hors France) en 2018

		ETCR 2018			
		France	Zone euro	Allemagne	Royaume-Uni
ETCR		1,68	1,20	1,18	0,56
Énergie	Total	1,78	1,13	0,83	0,00
	Electricité	1,64	1,21	1,07	0,00
	Gaz	1,92	1,05	0,60	0,00
Transports	Total	2,09	1,55	1,52	1,04
	Ferroviaire	4,71	3,35	3,00	2,14
	Aérien	0,72	0,44	0,32	0,17
	Routier	1,64	1,46	1,71	0,82
	Fluvial	1,29	0,96	1,04	1,04
Télécommunications	Total	0,77	0,56	0,87	0,15
	Fixe	0,81	0,59	0,94	0,30
	Mobile	0,74	0,52	0,79	0,00

Source : OCDE. Moyenne zone euro (11 fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie

Tableau 3
Comparaison de l'indicateur 2 du NMR – Réglementation du Commerce de détail – français, allemand, anglais et de la moyenne de la zone euro (hors France) en 2018

Commerce de détail	France	Zone euro	Allemagne	Royaume-Uni
Régulation du commerce de détail	2,00	1,47	0,48	0,03
Régulation de la vente de médicaments	4,25	2,87	2,50	2,25

Source : OCDE. Moyenne zone euro (11 fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie

Tableau 4
Comparaison de l'indicateur 3 du NMR – Réglementation des services professionnels – français, allemand, anglais et de la moyenne de la zone euro (hors France) en 2018

Professions réglementées	France	Zone euro	Allemagne	Royaume-Uni
Avocats	3,75	2,84	3,36	1,60
Notaires	3,54	4,64	5,43	.
Professions comptables	2,74	1,85	2,59	1,52
Architectes	2,22	1,56	1,34	0,15
Ingénieurs civils	0,34	1,74	2,36	0,35
Agents immobiliers	0,97	0,54	0,19	0,00

Source : OCDE. Moyenne zone euro (11 fondateurs hors France) pondérée par le PIB (2017) Calculs France Stratégie

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)



FRANCE STRATÉGIE

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.