

De meilleures réglementations pour plus d'emplois ?

par **Cédric Crofils** et **Gauthier Vermandel**

Département Économie

La réglementation poursuit au moins trois objectifs : assurer la qualité des biens et services, garantir la sécurité des consommateurs et veiller à la préservation de l'environnement. Cependant, 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, donc à une augmentation du pouvoir d'achat, et à une hausse de la production donc de l'emploi.

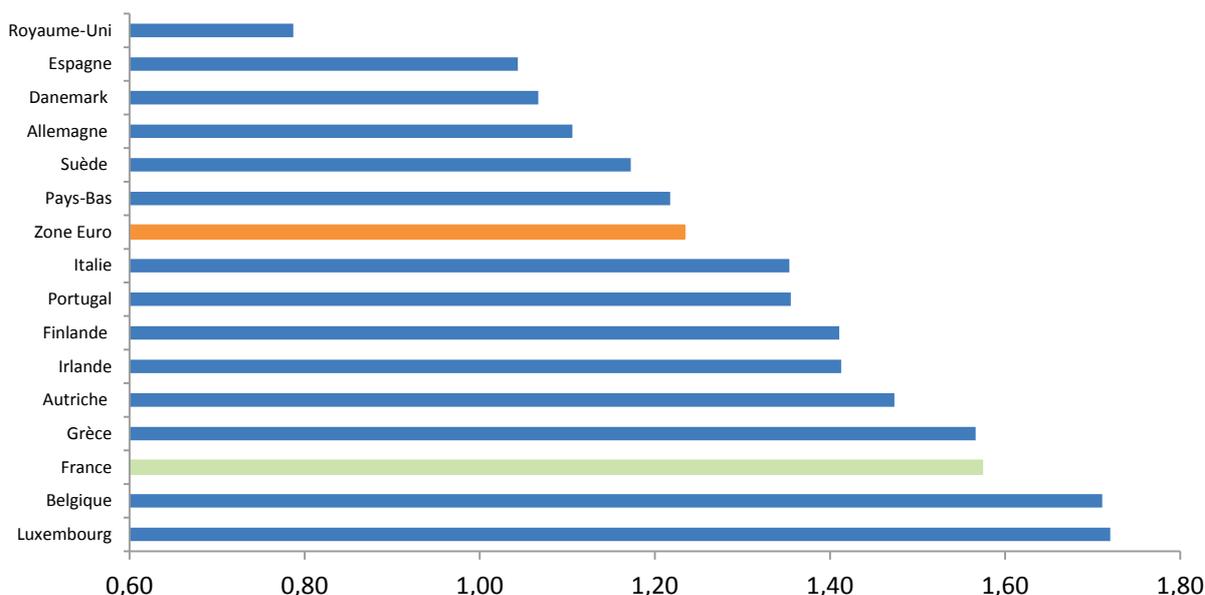
Depuis vingt ans, la France a mené de nombreuses réformes en ce sens. À l'aide d'un modèle conçu pour cette étude¹, il est possible d'en chiffrer l'impact. Si la France n'avait pas révisé son environnement réglementaire depuis 1998, le taux de chômage serait aujourd'hui plus élevé d'environ 2 points de pourcentage et le PIB plus faible d'environ 2,5 points.

Pourtant, si on en croit les indicateurs de l'OCDE, la réglementation reste moins performante en France que chez ses voisins. Bien que ces indicateurs ne soient pas parfaits, ils permettent de comparer les réglementations des pays pour identifier des pistes d'amélioration. En 2018, la France obtient le score de 1,57 – plus le score est élevé, plus la réglementation entrave la concurrence –, contre 1,23 pour la zone euro en moyenne, 1,11 pour l'Allemagne et 0,79 pour le Royaume-Uni. C'est donc qu'il existe des marges de progression. Dans quels secteurs et avec quels gains ? À partir des réformes recommandées par les organisations internationales, on peut estimer les impacts d'une amélioration de la réglementation sur le pouvoir d'achat, l'emploi et l'activité économique. Le seul fait de s'aligner partiellement sur le niveau moyen de la zone euro ferait baisser le chômage structurel de 0,85 % et augmenterait le niveau de PIB de 1,3 %, tout en réduisant légèrement les inégalités.

Il faudrait toutefois patienter plus de trois ans pour que les effets positifs l'emportent sur les effets négatifs en termes de croissance économique, ce qui complique l'économie politique des réformes. La réglementation du secteur des biens et des services n'en reste pas moins un levier à ne pas négliger sur le chemin du plein emploi.

¹ Ce modèle est présenté en détail dans le document qui accompagne cette synthèse : Crofils C., Roussel C. et Vermandel G. (2019), « **Améliorer la réglementation peut-il réduire le chômage structurel ?** », *Document de Travail 2019-05*, septembre, disponible sur le site de France Stratégie.

Graphique 1 – La France parmi les pays les plus réglementés de la zone euro, selon l'indice PMR 2018



Note : l'indice PMR est un indicateur développé par l'OCDE visant à mesurer l'environnement réglementaire des pays au moyen de scores échelonnés de 0 à 6, respectivement de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive. La France est comparée ici à 14 pays de l'Union européenne pour la version 2018 du PMR. L'indicateur pour la zone euro calculé par les auteurs correspond à la moyenne pondérée par le PIB des onze pays fondateurs à l'exception de la France.

Source : OCDE

Introduction

L'État intervient dans la régulation du marché des biens et services avec des objectifs tels que garantir l'accès aux services publics ou assurer la protection de la vie humaine, du bien-être animal et de l'environnement. Ces interventions peuvent prendre des formes diverses comme le contrôle des prix, les exigences de qualification professionnelle ou la participation au capital des entreprises. Elles sont nécessaires quand le libre jeu de la concurrence n'atteint pas les objectifs publics souhaités. Cependant, une réglementation mal calibrée peut être un frein à la concurrence, créant une opportunité de rente pour les entreprises, au détriment du consommateur. Cela ne se traduit pas seulement par des prix de vente plus élevés, mais aussi par des niveaux d'emploi et de revenu amoindris. D'où la nécessité pour les décideurs politiques de bien ajuster les réglementations de manière à atteindre les objectifs de politique publique sans nuire aux mécanismes concurrentiels.

D'après les indices publiés par l'OCDE, la France réglemente davantage les biens et services que ses partenaires européens. En s'inspirant des bonnes pratiques étrangères, il est possible d'identifier les secteurs où existe une présomption d'inefficacité de la réglementation française, sachant que seule une analyse sectorielle fouillée pourrait ensuite venir étayer la nécessité d'une réforme donnée. Le recours à un modèle développé spécifiquement pour cette étude permet de quantifier les gains potentiels si la France s'engageait dans un programme réaliste d'allègement réglementaire.

1. Gains et écueils de la réforme

Une comparaison entre pays permet d'identifier des pistes de réforme pour améliorer l'efficacité de la réglementation en France tout en réduisant la charge que fait peser un excès éventuel de réglementation sur les entreprises et les individus. À cet égard, l'OCDE propose un indicateur appelé PMR (*Product Market Regulation*, voir encadré 1) qui mesure le niveau de réglementation du marché des biens et services dans chaque pays membre. Nécessairement imparfait tant ces réglementations varient selon les pays et avec le contexte économique, social et environnemental, cet indicateur offre cependant une comparaison synthétique qui s'est peu à peu imposée comme la référence en la matière.

Encadré 1 – Mesurer la réglementation du marché des biens et services

À fin de comparaisons, l'OCDE produit 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'Organisation². Cinq versions ont déjà été publiées, pour les années 1998, 2003, 2008, 2013 et 2018³. Le PMR mesure l'environnement réglementaire pour les biens et services de chaque pays par grandes familles de régulation – intervention de l'État, barrières domestiques et internationales à la concurrence – tandis que le NMR évalue les réglementations séparément pour différents secteurs – les industries de réseau (énergie, télécommunications et transports), le commerce et les professions réglementées. Les notes s'échelonnent de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.

Le NMR et le PMR sont de fait des indicateurs de référence utilisés par les institutions internationales pour quantifier l'impact des réformes économiques. Ils présentent naturellement des limites. En effet, ils ne prennent en compte ni les réformes en cours ni les différences de situation économique. Ils donnent une vision partielle des différences qui peuvent exister entre les politiques réglementaires d'un pays à l'autre. Certaines régulations informelles, comme des mesures protectrices 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 ou une baisse des externalités environnementales négatives. Une note de 2017 du Trésor Eco fait une revue des limites de l'applicabilité du PMR à la réglementation française⁴.

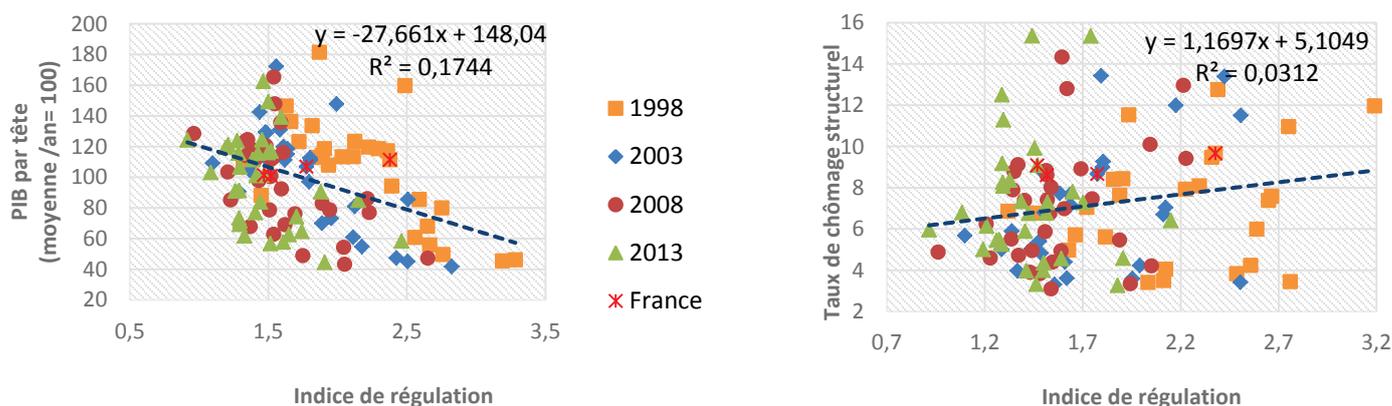
Il existe un autre indicateur, qui mesure la qualité de l'environnement des affaires dans chaque pays. L'indicateur Doing Business produit par la Banque mondiale est croissant avec la qualité de la réglementation.

² Afrique du Sud, Brésil, Bulgarie, Chine, Chypre, Inde, Indonésie, Lituanie, Malte, Roumanie, Russie.

³ La méthodologie de calcul de l'indicateur 2018 diffère des versions précédentes, ce qui limite la comparabilité entre les versions. Les descriptions qui suivent présentent, sauf mention contraire, la version 2018 du PMR.

⁴ Pratz A. et Daoudi S. (2017), « [Les réglementations sectorielles en France](#) », *Trésor-Éco*, n° 203, Direction générale du Trésor, août.

Graphique 2 – Relation entre le niveau de régulation du marché des biens et services (PMR), le revenu par tête (gauche) et le chômage structurel (droite)



Note : pour rendre les données comparables au cours du temps, le PIB en parité de pouvoir d'achat est exprimé en base moyenne 100 par année tandis que le taux de chômage structurel est mesuré par le NAIRU (taux de chômage n'accroissant pas l'inflation). Le chômage structurel désigne le niveau de chômage atteint par l'économie, corrigé des effets de la conjoncture. Les données du PMR de 2018 ne sont pas présentées pour cause de changement de méthodologie après 2013.

Source : Koske I., Wanner I., Bitetti R. et Barbiero O. (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

Mesurer les gains liés aux réformes

Les pays qui ont une réglementation moins lourde – telle que mesurée par le PMR – présentent généralement un revenu par tête plus élevé et un chômage structurel plus faible (voir graphiques 2a et 2b). Comment expliquer un tel lien entre charge réglementaire, niveau de vie et emploi ? Une réforme qui favorise la concurrence permet à de nouvelles entreprises d'entrer sur le marché des biens et services⁵. Le jeu de la concurrence réduit les prix et accroît l'offre de produits pour les consommateurs. Ces nouvelles entreprises recrutent des salariés, ce qui se traduit par une baisse durable du chômage. Ces hypothèses ont été largement validées par les études empiriques : une réforme pro-concurrentielle majeure – qui s'applique à plusieurs secteurs économiques – pourrait ainsi accroître en moyenne le niveau de l'emploi de 1 % et le PIB de 1,5 %⁶.

Une bonne politique réglementaire joue également sur les inégalités de revenus. Des auteurs ont ainsi démontré que la présence de rentes sur le marché des biens et services augmentait les inégalités au profit des 10 % des ménages les plus riches⁷. À l'inverse, une

⁵ Voir Blanchard O. et Giavazzi F. (2003), « [Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets](#) », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118-3, août, p. 879-907.

⁶ Voir Duval R., Furceri D., Hu B., Jalles J. T. et Nguyen H. L. (2018), « [A narrative database of major labor and product market reforms in advanced economies](#) », *IMF Working Paper*, n° 18/19, février ; Duval R. et Furceri D. (2018), « [The effects of labor and product market reforms: The role of macroeconomic conditions and policies](#) », *IMF Economic Review*, 66(1), mars, p. 31-69.

⁷ Ennis S. F., Gonzaga P. et Pike C. (2019), « [Inequality: A hidden cost of market power](#) », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 35-3, automne, p. 518-549.

réforme pro-concurrentielle s'accompagnerait d'une hausse des salaires pour tous les ménages, excepté pour les 10 % les plus riches⁸.

Les réformes mises en œuvre en France sur le marché des biens et services au cours des deux dernières décennies n'ont pour la plupart pas été évaluées. Des indicateurs partiels tendent cependant à montrer qu'elles ont en effet contribué à créer des emplois, à stimuler la croissance et à faire baisser les prix. Par exemple, la réforme du secteur des télécommunications, qui a permis l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché des télécommunications mobiles en 2012, a contribué à la chute des prix – de l'ordre de 28 % – entre 2010 et 2018⁹. La réforme de l'installation des notaires a quant à elle permis l'arrivée de 1 620 nouveaux professionnels, tandis que la mise en concurrence des lignes de bus a conduit à la création de 2 500 nouveaux emplois¹⁰. En Angleterre et au Pays-de-Galles, la réforme de 1989 libéralisant les services notariaux aurait entraîné une baisse du prix des services, en diminuant d'un tiers la rente¹¹. En France, depuis la mise en place des réformes sur le transport de personnes initiées par la loi Novelli de 2009, on compte plus de 40 000 créations d'emploi dans le segment des voitures de transport avec chauffeur (VTC), selon le ministère des Transports¹². D'autres réformes ont obtenu des résultats plus mitigés. En Angleterre, la libéralisation du transport de passagers n'a pas réduit le prix moyen du billet, tandis que les gains de productivité, après une période de hausse, ont finalement décliné. Les bénéfices de la réforme ne sont donc pas garantis : ils dépendent à la fois de la réforme elle-même et de son contexte.

Les difficultés de mise en œuvre

Si les mesures visant à améliorer la réglementation engendrent généralement des bénéfices, pourquoi n'a-t-on pas davantage réformé en ce sens ? Quatre grands facteurs peuvent être avancés.

Premièrement, des conséquences négatives apparaissent souvent dans la phase initiale, avant que les effets positifs se fassent sentir. Dans un premier temps, en effet, des entreprises disparaissent ou doivent réduire la voilure alors que les nouvelles entreprises n'ont pas encore pénétré le marché ou pris toute leur ampleur. Mais la baisse des prix dans le secteur réformé se traduit par une demande supplémentaire dans d'autres secteurs et donc par des créations d'emploi après une phase de transition assez longue : c'est en moyenne après trois années que les effets positifs de la réforme l'emportent sur les effets négatifs¹³. D'où la difficulté qu'éprouvent certains décideurs publics à engager les réformes, alors même que les bénéfices à terme font peu de doutes.

⁸ 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.

⁹ Voir la base de données Eurostat pour l'indice de niveau des prix dans les communications en base annuelle entre 2010 et 2018.

¹⁰ [Rapport d'information n° 1454 de l'Assemblée nationale](#) sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, 29 novembre 2018.

¹¹ Domberger S. et Sherr A. (1989), « The impact of competition on pricing and quality of legal services », *International Review of Law and Economics*, vol. 9(1), p. 41-56.

¹² Le registre des exploitants de VTC du ministère de la Transition écologique et solidaire compte exactement 44 907 inscriptions entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} septembre 2019.

¹³ 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.

Deuxièmement, une conjoncture économique défavorable peut occulter les bénéfices de la réforme et la rendre ainsi politiquement plus coûteuse. Or les effets mêmes de la réforme sont moins positifs lorsque la conjoncture est déprimée¹⁴, ce qui limite encore la fenêtre d'opportunité pour les engager. Pour contrecarrer les effets négatifs et rendre la réforme acceptable par tous, on a parfois préconisé de combiner la réforme du marché des biens et services avec une hausse des dépenses publiques ou un assouplissement monétaire¹⁵. C'est cependant difficilement applicable dans le cas de la France, dont la dette publique est proche des 100 % de PIB et qui ne contrôle pas sa politique monétaire. Au-delà de la conjoncture, d'autres facteurs de long terme peuvent masquer les effets positifs des réformes : les pays membres de l'OCDE connaissent depuis deux décennies un ralentissement du rythme de croissance de leur productivité, malgré plusieurs vagues d'allègements de la réglementation du marché des biens et services. Un tel paradoxe peut décourager les décideurs politiques. Cependant, le Conseil national de productivité (2019) explique ce ralentissement par des facteurs de long terme comme la mauvaise adéquation entre l'offre et la demande des compétences sur le marché du travail ou le trop faible investissement dans l'innovation¹⁶.

Troisièmement, toute réforme crée des perdants, notamment les acteurs économiques qui voient disparaître leurs droits exclusifs d'exercer. Les acteurs en place qui bénéficiaient de rentes de situation et qui voient leurs prix tirés à la baisse par la concurrence de nouveaux entrants engagent souvent une vive résistance via différents canaux pour préserver leurs intérêts acquis. Alors que les gains sont répartis sur un grand nombre de bénéficiaires, les pertes sont généralement concentrées sur un petit nombre d'entreprises et d'individus qui se mobilisent pour empêcher la réforme.

Un dernier facteur tient au caractère parfois incertain des gains. À titre d'exemple, une réforme pro-concurrentielle peut réduire l'incitation à innover si elle entraîne une concurrence trop vive sur les prix¹⁷. Même chose si la concurrence n'est pas assez forte. Or il est difficile de déterminer précisément à partir de quel seuil d'intensité concurrentielle les effets négatifs l'emportent sur les effets positifs. En outre, alléger les réglementations peut avoir des effets négatifs. En Allemagne, la libéralisation des horaires d'ouverture des commerces aurait permis une baisse du chômage mais en provoquant une hausse du temps partiel subi¹⁸. Le travail le dimanche peut créer de l'emploi mais avoir des conséquences négatives sur la sociabilité familiale et amicale des salariés¹⁹. De même, certaines régulations, par exemple pour le commerce de médicaments sur internet, protègent le consommateur des risques de contrefaçon ou de surconsommation : une absence totale de réglementation serait donc néfaste pour le consommateur.

L'incertitude des gains de la réforme combinée aux facteurs compromettant sa mise en œuvre peut conduire les décideurs publics à privilégier le statu quo.

¹⁴ 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.

¹⁵ Rajan R. (2004), « [Why are structural reforms so difficult?](#) », *Finance and Development*, 41(2), p. 56-57.

¹⁶ Conseil national de productivité (2019), [Productivité et compétitivité : où en est la France dans la zone euro ?](#), premier rapport du CNP, juillet.

¹⁷ 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. 120-2, mai, p. 701-728.

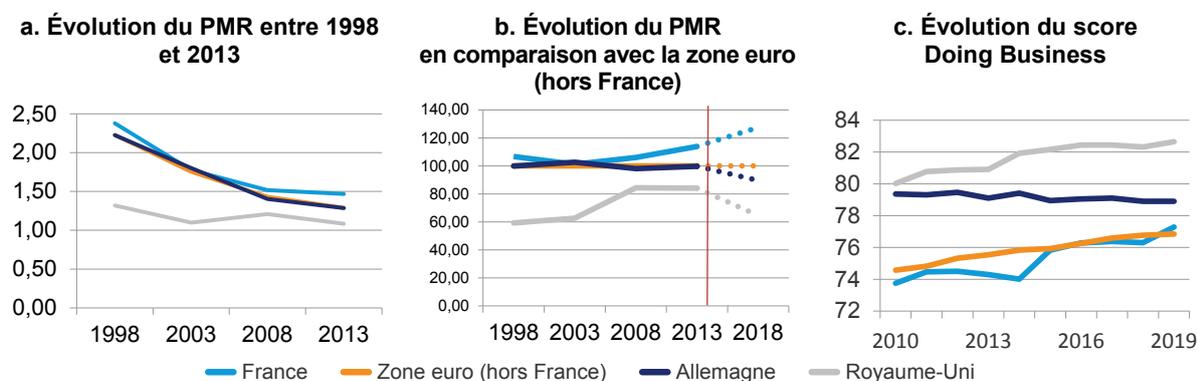
¹⁸ Paul A. (2015), « After work shopping? Employment effects of a deregulation of shop opening hours in the German retail sector », *European Economic Review*, vol. 80, p. 329-353.

¹⁹ Boulou J.-Y. et Lesnard L. (2016), « [Travail dominical, usages du temps et vie sociale et familiale : une analyse à partir de l'enquête Emploi du temps](#) », Insee, *Économie et Statistique*, n° 486-487, juillet.

2. Où en est la France ?

Comment la charge réglementaire en France a-t-elle évolué depuis la fin des années 1990 ? Et comment notre pays se situe-t-il par rapport à nos principaux partenaires ?

Graphique 3 – Évolution de l'indicateur PMR et de l'indicateur Doing Business



Note : l'indicateur Doing Business, réalisé par la Banque mondiale, mesure la qualité de l'environnement des affaires. Un niveau plus élevé signale une réglementation plus favorable ; c'est l'inverse pour le PMR. Les méthodologies d'élaboration du PMR ayant changé entre 2013 et 2018, l'indicateur de 2018 n'est pas comparable en niveau aux autres années. Pour cette raison, le graphique 3a expose l'évolution du PMR entre 1998 et 2013 pour mettre en évidence les baisses successives tandis que le graphique 3b présente l'évolution de la différence avec la moyenne de la zone euro (hors France) entre 1998 et 2018. La barre verticale indique l'année de changement de méthodologie.

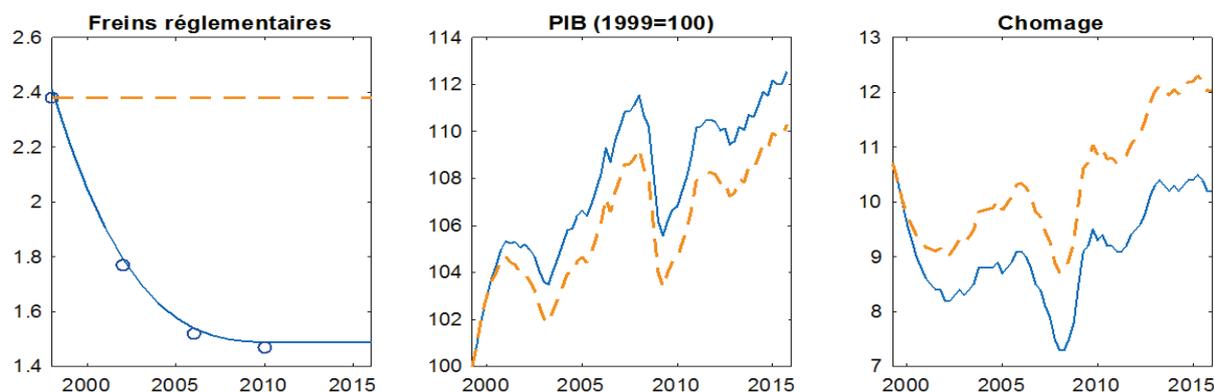
Sources : OCDE (PMR), Banque mondiale (Indicateur Doing Business). Moyenne Zone Euro (11 pays fondateurs hors France) pondérée par le PIB de 2017. Calculs France Stratégie.

Des réformes importantes sur les deux dernières décennies

Comme les autres pays de l'Union européenne et de l'OCDE en général, la France a connu entre 1998 et 2018 un mouvement d'allègement de la réglementation. Elle enregistre en particulier une baisse significative de son indice PMR de 37,5 % entre 1998 et 2013 (voir graphique 3a), ce qui la rapproche du niveau constaté au Royaume-Uni, mais l'éloigne de celui de l'Allemagne, dont la baisse est encore plus forte. Cette baisse est due en France aux réformes menées pour simplifier les principales démarches qui jalonnent la vie des entreprises et pour réduire l'influence de l'État dans les différents secteurs marchands. L'indicateur Doing Business de la Banque mondiale confirme cette tendance : les courbes en hausse témoignent d'une amélioration de l'environnement des affaires (voir graphique 3c).

Alors que la France est au niveau de la zone euro dans les publications les plus récentes de l'indicateur Doing Business, elle s'en éloigne substantiellement dans l'indicateur PMR, car la charge réglementaire a diminué moins vite en France que dans le reste de la zone euro (voir graphique 3b).

Graphique 4 – Estimation de l'évolution de l'économie avec ou sans baisse du PMR depuis 1998



Lecture : en orange, les évolutions estimées sans baisse du PMR, en bleu les évolutions réelles constatées.

Source : calculs France Stratégie à partir du modèle macroéconomique présenté dans Crofils, Roussel et Vermandel (2019)

Sans cet effort de simplification, la France aurait probablement connu un développement moins favorable. À l'aide d'un modèle macroéconomique spécifique (voir Encadré 2), on peut estimer les évolutions du chômage et du PIB français si les réformes visant la baisse de la charge réglementaire n'avaient pas été engagées (courbes oranges sur le graphique 4) et les comparer aux évolutions réelles constatées (courbes bleues). Partant du même niveau en 1998, la simulation sans amélioration de la réglementation suggère que la France accuserait vingt ans plus tard un niveau de chômage plus important de l'ordre de 2 points, tandis que le niveau de PIB aurait été moins important de l'ordre de 2,5 points.

Ces résultats sont le fruit des réformes que la France a mises en œuvre ces vingt dernières années. Elle a notamment réduit l'influence de l'État sur l'économie en limitant la participation publique dans les capitaux des grandes entreprises, en organisant l'ouverture à la concurrence et en rationalisant les contraintes qui pèsent sur les entreprises. D'autres réformes se sont attachées à faciliter la création et la vie des entreprises et à diminuer les barrières à l'entrée, comme la loi de 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances et le « choc de simplification » initié en 2013. La dernière en date, la loi PACTE d'avril 2019, n'a en revanche pas encore pu faire sentir ses effets.

Les réformes sont malheureusement trop rarement évaluées après leur mise en place, ce qui ne permet pas d'étudier leurs impacts sur l'économie. Une évaluation systématique permettrait de rendre compte de la situation de chaque secteur avant et après la réforme et ainsi de mieux cibler les améliorations à apporter. Un comité d'évaluation, piloté par France Stratégie, a d'ailleurs été mis en place pour évaluer 23 mesures de la loi Pacte²⁰. Il n'en demeure pas moins que ces évaluations sont difficiles à réaliser car les objectifs des réformes sont souvent multiples et leurs impacts sur les différents secteurs morcelés.

²⁰ Un comité de suivi et d'évaluation de la loi Pacte – piloté par France Stratégie – a été mis en place le 23 août 2019.

La réglementation reste moins performante en France que chez ses partenaires européens

Malgré les réformes, les écarts relatifs de PMR entre la France et les autres pays augmentent depuis 2003 (voir graphique 3b). Ce phénomène provient en partie du fait que le niveau moyen de PMR est plus faible qu'autrefois, ce qui amplifie les écarts relatifs. Il n'en demeure pas moins que les autres pays ont entrepris des efforts d'amélioration de leur réglementation plus importants que la France, ce qui la laisse avec un des indices PMR les plus élevés de la zone euro en 2018. Deux facteurs principaux expliquent ce classement : l'importance du rôle de l'État dans l'économie française et les barrières réglementaires qui limitent l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises.

La France se caractérise en effet par une participation publique importante dans le capital de certaines entreprises, notamment dans les industries de réseau – soit dans l'énergie, les télécommunications et les transports. Elle reste l'actionnaire majoritaire d'entreprises historiques comme EDF, ce qui peut susciter des conflits d'objectifs entre la puissance publique actionnaire et la puissance publique régulatrice. La présence d'une entreprise implicitement soutenue par l'État peut également dissuader l'entrée sur le marché d'autres acteurs, avec un impact négatif sur la concurrence, les prix et l'innovation. Ces effets négatifs sur la concurrence sont potentiels – et ne se vérifient pas toujours. En témoigne l'exemple des télécommunications : alors que l'État reste actionnaire d'Orange, les prix y sont parmi les plus faibles d'Europe²¹. Si la France affiche un PMR élevé du fait de sa participation publique importante, l'indice de l'OCDE qui mesure l'intervention de l'État dans la gouvernance des entreprises est en revanche faible. Autrement dit, malgré son rôle d'actionnaire, l'État ne semble pas favoriser les entreprises publiques par rapport aux entreprises privées, ce qui se traduit par des restrictions limitées de la concurrence.

Quant aux barrières à l'entrée de nouvelles entreprises, elles peuvent prendre des formes variées. Elles concernent principalement la régulation appliquée aux nouveaux concurrents, les restrictions sur la vente de certains biens et services – par exemple sur la vente de médicaments – et l'encadrement des professions réglementées, notamment par l'attribution de droits exclusifs qui limitent l'entrée d'autres acteurs économiques. Le secteur de la vente de détail explique également l'écart de PMR avec le reste de la zone euro car la France règlemente davantage les horaires d'ouverture des magasins, mais aussi les modalités de création des grandes surfaces et la possibilité de vente à perte.

Les autres pays de l'Union européenne, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni, affichent généralement des réglementations plus souples sur les barrières à l'entrée (à l'exception des professions réglementées en Allemagne), et une participation publique moindre, d'où un niveau de PMR moins élevé. Partant de ce constat, il se dessine des marges de manœuvre en France pour réformer la régulation des marchés des biens et services en visant à la fois une plus grande efficacité du point de vue des objectifs de politique publique et une concurrence accrue favorable à l'emploi, au pouvoir d'achat et à l'innovation.

²¹ Selon Eurostat, en 2018, le prix en niveau des communications en France est 10,4 % plus bas que dans l'Union européenne. Les prix sont plus élevés de 4,4 % en Allemagne, de 13,6 % en Italie.

3. Quelles marges de manœuvre ?

Dans quels secteurs ?

Les pistes de réforme correspondent aux recommandations formulées par les principales institutions internationales. Sur la base de travaux récurrents en comparaison internationale, ces institutions se rejoignent en effet pour appeler à une étape supplémentaire dans la réforme de certaines professions réglementées en France : notaires, avocats, comptables, architectes, ingénieurs et agents immobiliers. Pour ces six professions, l'OCDE par exemple évalue que la réglementation est la plus forte en France, notamment pour les professions d'avocat, de comptable et d'architecte, constat partagé par le FMI et la Commission européenne. Ces institutions recommandent de simplifier la réglementation pour favoriser l'entrée de nouveaux acteurs économiques, par l'abandon de certains droits exclusifs, par l'ouverture du capital des cabinets à des acteurs non spécialisés, par l'allègement de la réglementation sur les tarifs régulés et enfin par la facilitation de la libre installation. Certaines de ces recommandations ont inspiré les réformes récentes, notamment la loi de 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances. L'OCDE recommande toutefois à la France de poursuivre ses efforts en ce sens²². Les expériences récentes menées dans d'autres pays confirment les bénéfices à attendre de telles réformes, en premier lieu une hausse de la croissance, de l'emploi, voire des salaires²³.

Autre secteur où des marges de réforme subsistent en France selon les organisations internationales : le commerce de détail. La France a notamment engagé un allègement des contraintes d'ouverture dans les zones touristiques pour le travail dominical. D'autres mesures pourraient être envisagées pour stimuler la croissance et l'emploi. L'OCDE propose en particulier de poursuivre la simplification des procédures de création des grandes surfaces commerciales, d'éliminer les restrictions sur la revente à perte, de ne plus imposer de date pour la période des soldes et de limiter les restrictions relatives aux horaires d'ouverture. Ces allègements nécessitent cependant la mise en place de politiques d'accompagnement pour qu'ils ne se fassent pas au détriment des petites entreprises et des salariés. Il est notamment essentiel de négocier des accords de contrepartie avec les partenaires syndicaux²⁴.

L'indicateur de l'OCDE prend également en compte la vente de médicaments. Il établit qu'en France, l'État régule davantage ce secteur, en attribuant la vente de médicaments – en magasin et en ligne – exclusivement aux pharmacies et en contrôlant l'installation et la propriété des officines. Alléger quelques-unes de ces contraintes pourrait encourager une baisse des prix pour les biens vendus en pharmacie dont le prix ou la vente ne sont pas encadrés. Dans la même logique, faciliter la vente en ligne peut accroître la concurrence et aider le consommateur à comparer plus facilement les prix d'un même bien.

²² OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : France 2019*, Éditions OCDE, Paris.

²³ Voir [le document de travail associé à cette note](#) pour plus de précisions sur la réforme des professions réglementées et sur ses effets escomptés.

²⁴ Les gains en matière d'emploi d'un allègement de la charge administrative seraient les plus élevés lorsque les institutions du marché du travail assurent un fort pouvoir de négociation aux salariés : voir 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.

Une autre source de divergences entre la France et la zone euro tient à la participation publique dans les industries de réseau. La France affiche ici un indice de régulation globalement plus élevé, notamment en raison du secteur ferroviaire. Les réformes en cours visent justement à ouvrir la concurrence à d'autres acteurs, dès 2019 pour les trains régionaux et dès 2020 pour les lignes à grande vitesse.

Les dernières pistes concernent les obstacles à l'entrepreneuriat. La France a mené de nombreuses réformes qui ont largement facilité et accéléré la création d'entreprise. En témoigne l'évolution de l'indicateur Doing Business de la Banque mondiale (voir graphique 3c), en hausse de 20,3 % en 9 ans et à son plus haut aujourd'hui. La loi PACTE, adoptée en avril 2019, réduit encore le nombre de procédures et d'intermédiaires nécessaires pour créer une entreprise. Les organisations internationales recommandent à la France d'améliorer le système d'attribution de licences et de permis, notamment pour la création d'entreprises, tout en mettant en œuvre des programmes pour évaluer leur utilité et les réduire le cas échéant.

Pour quels gains potentiels ?

À l'aide d'un modèle macroéconomique original (voir Encadré 2)²⁵, on estime les conséquences d'une diminution progressive sur deux années des obstacles réglementaires qui limitent l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché.

Encadré 2 – Présentation du modèle

Pour estimer les effets d'une réforme de la réglementation concernant les marchés des biens et services, un modèle de simulation macroéconomique – modèle d'équilibre général dynamique stochastique – a été développé spécialement pour cette étude afin de tenir compte des spécificités de la France. Ce type de modèle est utilisé par les institutions internationales telles le FMI ou la Commission européenne car il offre l'avantage de fournir une estimation anticipée des effets des politiques économiques sur la croissance, l'emploi, la consommation et les autres variables d'intérêt.

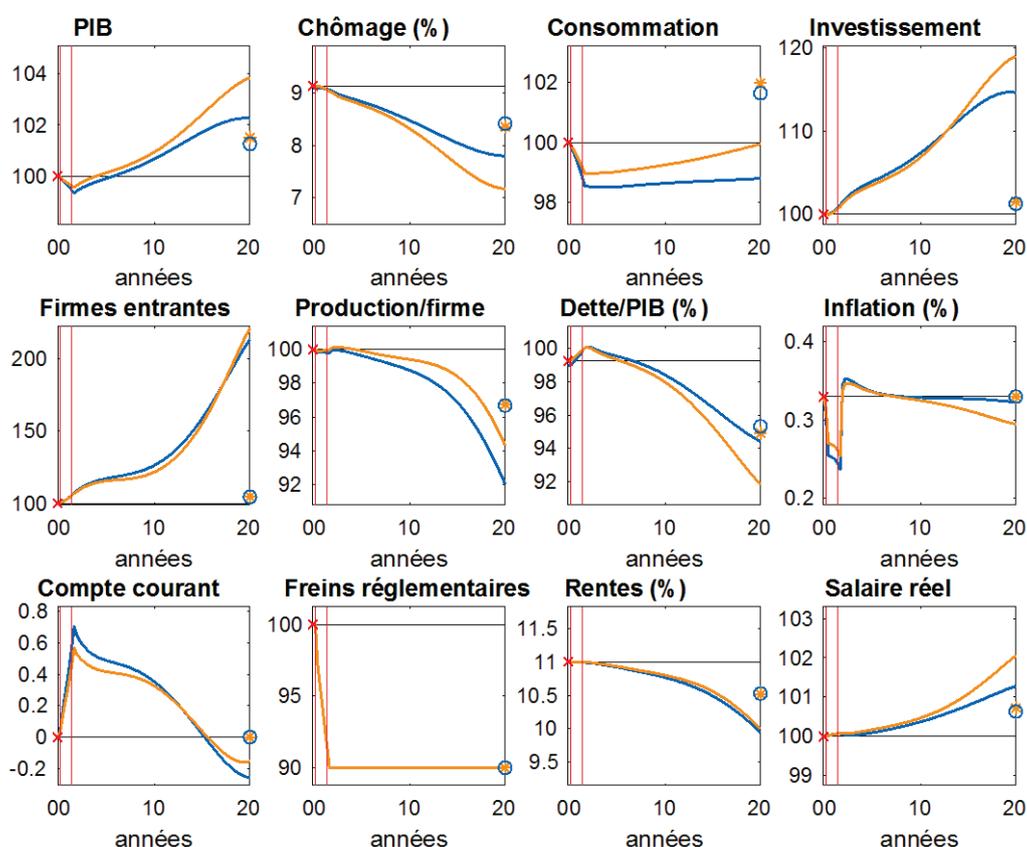
Le modèle s'appuie sur les relations économiques qui existent entre les ménages, les entreprises, la puissance publique et la banque centrale. Contrairement à celui du FMI, il considère une union monétaire pour prendre en compte l'unicité de la politique monétaire, la fixité des taux de change ainsi que l'importance des échanges commerciaux entre la France et le reste de la zone euro.

Le modèle utilisé ici est estimé sur des données historiques françaises et européennes afin de cerner finement les liens économiques qui régissent les relations entre les différents acteurs. Il est plus précis que celui de la Commission européenne car il tient compte des mécanismes de création d'entreprises et de leurs effets sur les prix et la concurrence. Dans ce modèle, on simule une baisse des barrières à l'entrée pour les nouvelles entreprises, qui correspond de façon étroite aux effets attendus d'une réforme qui ferait baisser le PMR.

²⁵ Le **document de travail** et le **complément technique** associés à cette note présentent en détail le modèle et les résultats.

Une baisse de 10 % est envisagée, ce qui correspond environ à la réduction de la moitié de l'écart de PMR qui sépare la France de la moyenne des autres partenaires de la zone euro, mesurée en 2018. Le PMR de la France passerait de 1,57 à 1,41 en 2020 pour s'approcher du 1,23 mesuré en zone euro. Le graphique 5 ci-dessous présente les résultats, en distinguant deux scénarios. Le premier, en bleu, correspond aux effets d'une réduction du coût d'entrée d'une nouvelle entreprise sur le marché. Le second en orange suppose que cette baisse des coûts entraîne une hausse de la productivité, principalement due au remplacement des entreprises peu productives par de nouvelles, plus productives, ce qui accroît la productivité moyenne²⁶. Les courbes décrivent l'écart à l'évolution tendancielle de l'économie française. La courbe bleue peut dès lors s'interpréter comme une limite basse des gains générés par la réforme réglementaire tandis que l'orange correspond à une limite haute quand la réforme s'accompagne de gains de productivité.

Graphique 5 – Réponses de l'économie française à un allègement réglementaire sur deux ans



Lecture : les courbes correspondent à deux scénarios, sans effet sur la productivité (bleu) et avec effet sur la productivité (orange), en écart à la tendance de l'évolution naturelle. Pour chaque graphique, les deux barres verticales correspondent au début et à la fin de la mise en place de la réforme (sur une durée de deux ans).

Source : calculs France Stratégie

²⁶ Selon la Commission européenne, une réforme du marché des services entraîne une meilleure allocation susceptible de faire croître la productivité du travail. Voir Canton E., Ciriaci D. et Solera I. (2014), « The economic impact of professional services liberalization », *European Economy. Economic Papers* n° 533, Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN), Commission européenne. Selon les auteurs, une baisse d'un point du PMR dans le secteur des services professionnels accroît le mouvement d'entrées et de sorties des entreprises de l'ordre de 1,75 point de pourcentage. Ce qui conduit par effet d'entraînement à une meilleure allocation des ressources productives, de l'ordre de 5,7 points de pourcentage. Une hausse de la réallocation des parts de marché entre entreprises entrantes et sortantes conduirait à évincer les moins productives, ce qui accroît la productivité générale de l'économie.

Globalement en réduisant les obstacles réglementaires, de nouvelles entreprises s'installent dans le(s) secteur(s) concerné(s) par la réforme. Ces entreprises embauchent et commencent à produire ce qui crée directement de la croissance et de l'emploi. La concurrence s'intensifie et pousse les entreprises à baisser leur prix, les ménages ont alors un pouvoir d'achat supplémentaire qu'ils peuvent allouer à des biens et services produits dans d'autres secteurs non concernés par la réforme. Cela contribue donc à une hausse supplémentaire de la croissance et de l'emploi. En outre, la baisse des prix rend les entreprises plus compétitives à l'exportation, ce gain de compétitivité-prix stimule les exportations vers le reste de la zone euro et accroît à nouveau la croissance et l'emploi du pays.

Il faut cependant du temps pour que les réformes se traduisent en croissance supplémentaire. Les trois premières années, une telle réforme pourrait s'accompagner d'une croissance du PIB plus faible par rapport à son niveau initial, mais suivie d'une plus longue période d'expansion. Cette première phase s'explique à la fois par une baisse de la consommation des ménages, qui favorisent l'épargne pour investir dans les entreprises devenues moins chères, et par un recul de la production des entreprises déjà en place, qui anticipent la montée de la concurrence. Le ralentissement momentané de la croissance explique en partie les réticences des pouvoirs publics à lancer de telles réformes, alors même que les gains à moyen terme sont plus importants.

Contrairement au PIB, le chômage ne se détériore pas à court terme 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 commencerait à reculer. En cinq ans, celui-ci diminuerait progressivement de 0,5 à 0,7 point. L'investissement et la capacité de production de l'économie augmenteraient peu à peu avec l'entrée de nouvelles entreprises, ce qui se traduirait par une hausse du PIB de l'ordre de 2 %, voire 3 % si on tient compte des effets sur la productivité. Les rentes des entreprises diminueraient mécaniquement de 0,65 point en dix ans du fait de la hausse de la concurrence. La baisse du taux de chômage pousserait les salaires à la hausse de 0,5 point sur la même période. Le compte courant du pays pourrait également s'améliorer de 0,6 point de PIB. Avec des dépenses liées au chômage qui reculent et des recettes fiscales qui s'améliorent, le ratio de dette publique sur PIB diminuerait de l'ordre de 0,8 à 1,8 point sur dix ans, pour peu que les autres dépenses publiques restent stables. La réforme participe aussi à la réduction des inégalités entre les ménages, car les ménages actionnaires des entreprises – qui appartiennent plutôt à la part aisée de la population – voient leurs revenus baisser avec la réduction des dividendes versés. L'écart de pouvoir d'achat entre ces ménages et les autres diminue ainsi avec le temps.

La réforme affecterait en outre le niveau de production « structurel » – ou « potentiel » – de l'économie, c'est-à-dire le niveau vers lequel l'économie converge à long terme. Ce niveau est indiqué sur les graphiques par un point bleu ou orange, selon l'hypothèse retenue sur la productivité. La hausse de la production potentielle de l'économie française est estimée à 1,3 %, tandis que le taux de chômage structurel diminuerait de 0,7 à 0,85 point de pourcentage. Avec la baisse du chômage, le pouvoir de négociation des salariés s'améliorerait, ce qui conduirait à une hausse du salaire d'équilibre de 1,8 % à 2 %. Avec l'augmentation des recettes fiscales et la baisse des dépenses d'allocations chômage, la dette publique serait réduite de 4 points de PIB. Le taux de création d'entreprises augmenterait de 5 %, ce qui favoriserait la concurrence et diminuerait de fait le taux de

rentes de 0,45 point, de 11 % à 10,55 %. L'intensification de la concurrence réduirait le niveau de production des entreprises présentes avant la réforme mais cette baisse est plus que compensée par la hausse du nombre d'entreprises à long terme.

Conclusion

Les organisations internationales s'accordent pour constater qu'il reste à la France des marges de manœuvre pour alléger le cadre réglementaire tout en maintenant un niveau élevé de protection des consommateurs. Les pistes de réforme concernent en particulier l'ouverture à la concurrence et la réduction de la participation publique dans le capital des entreprises – notamment dans les industries de réseau –, l'allègement de la réglementation qui pèse sur les services professionnels, la simplification des procédures réglementaires et la levée des restrictions à l'installation dans certains secteurs.

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, plusieurs réformes en ce sens ont déjà été mises en œuvre. Les analyses empiriques en démontrent les effets positifs sur l'économie. En s'appuyant sur ces travaux et sur un modèle macroéconomique original, cette note suggère qu'un allègement supplémentaire de la réglementation en France pourrait être un facteur important de création de nouvelles entreprises, avec des effets favorables sur l'intensité de la concurrence et sur les gains de productivité. La France, qui connaît un ralentissement de sa productivité depuis les vingt dernières années comme tous les pays avancés²⁷, gagnerait à entreprendre de telles réformes, tant pour stimuler la croissance que pour faire reculer le niveau du chômage structurel.

Des études sectorielles plus poussées sont nécessaires afin d'identifier précisément les réglementations qui pourraient être améliorées sans nuire à la poursuite des objectifs de politique publique. Il faudrait conjointement mener des travaux utilisant des indicateurs de compétitivité – indicateurs de concentration, de barrières à l'entrée ou de productivité – pour mieux cerner les défauts de compétition sur les secteurs mis en évidence dans cette note. L'objectif n'est pas de déréglementer mais bien de se livrer à un exercice coûts-bénéfices et à un examen des bonnes pratiques de nos partenaires. Le tout pour disposer d'un environnement réglementaire encore plus performant, tant du point de vue de la poursuite de nos objectifs collectifs que de la capacité de l'économie à fournir le meilleur niveau d'emploi et de salaire. Une des pistes souvent mise en avant consisterait à déléguer davantage de pouvoir de régulation aux autorités indépendantes, pour éviter les conflits entre les différents objectifs de politique publique et pour assurer une stabilité et une transparence de la régulation²⁸.

²⁷ Voir par exemple le Premier rapport du Conseil national de productivité, avril 2019.

²⁸ À titre d'exemple, le respect des règles de concurrence surveillé par l'Autorité de la concurrence a permis selon cette institution d'éviter 9,5 milliards d'euros de surcoûts au consommateur depuis 2011. Voir le [Rapport d'activité 2018 de l'Autorité de la concurrence](#).