Une reprise si fragile

par le Département Analyse et Prévisions, sous la direction d'Eric Heyer et de Xavier Timbeau

Ce texte résume les perspectives économiques 2015-2017 de l'OFCE pour la zone euro et le reste du monde

Les chiffres de croissance pour le premier semestre 2015 dans la zone euro ont confirmé le mouvement de reprise entrevu en fin d'année 2014. Alors que le retour de la croissance dans la zone euro aurait pu indiquer la fin de la crise économique et financière mondiale apparue en 2008, les turbulences enregistrées dans les pays émergents et en particulier en Chine pendant l'été rappellent que la crise ne semble finalement pas vraiment finir. Le poids économique de la Chine et son rôle dans le commerce mondial sont aujourd'hui tels que même dans le cas d'un atterrissage en douceur, les conséquences sur la croissance des pays développés seront significatives. Nous anticipons néanmoins que le scénario de reprise ne sera pas remis en cause et que la croissance de la zone euro restera globalement soutenue par des facteurs favorables (baisse du prix du pétrole et soutien monétaire de la BCE) ou moins défavorables (politiques budgétaires moins restrictives). Il n'en demeure pas moins que la situation dans le monde en développement ajoutera une nouvelle incertitude sur une reprise déjà si fragile.

Entre 2012 et 2014, l'activité dans les pays de la zone euro avait stagné alors que dans le même temps les Etats-Unis affichaient une croissance du PIB de 2 % en moyenne. La reprise qui s'était engagée après la forte contraction de 2008-2009 a rapidement tourné court dans la zone euro du fait de la crise de la dette souveraine qui s'est rapidement traduite par un durcissement rapide et incontrôlé des conditions financières et qui a renforcé l'épisode de consolidation budgétaire des Etats membres, en quête de

crédibilité aux yeux des marchés. La zone euro a alors plongé dans une nouvelle récession. En 2015, ces chocs de politique économique ne pèseront plus sur la demande. La BCE a contribué au recul des primes de risque sur la dette souveraine en annonçant l'OMT (Outright monetary transaction) en septembre 2012, puis en mettant en œuvre une politique d'assouplissement quantitatif qui améliore les conditions financières et favorise la baisse de l'euro. Du côté de la politique budgétaire, si la phase de consolidation est loin d'être terminée pour certains pays, le rythme et l'ampleur des mesures annoncées diminuent. Par ailleurs, la croissance sera aussi alimentée par la baisse du pétrole qui semble durable. Les gains de pouvoir d'achat dont bénéficieront les ménages devraient nourrir la consommation privée. Ces différents facteurs reflètent donc bien un environnement plus favorable et propice à la croissance. Cependant, force est de constater que le scénario s'appuie également sur des facteurs volatils tels que les baisses du prix du pétrole et de l'euro. Le ralentissement chinois ajoutera donc un risque supplémentaire à ce scénario qui s'appuie sur l'hypothèse d'une transition maîtrisée de l'économie chinoise d'un modèle de croissance tourné vers les exportations à une économie tirée par sa demande interne. Nous estimons que la croissance dans la zone euro s'établirait à 1,5 % en 2015 puis 1,8 % en 2016 et 2017. Les principaux risques à court terme de ce scénario sont négatifs. Si le prix du pétrole remontait, si l'euro ne baissait pas et si le ralentissement dans les émergents se transformait en crise économique et financière, la croissance mondiale et celle de la zone euro seraient significativement réduites. Ce risque est d'autant plus critique que le taux de chômage de la zone euro reste très élevé (11 % en août 2015). Or étant donné le rythme de croissance anticipé, nous prévoyons une baisse du chômage annuelle en 2016-2017 de l'ordre de 0,6 point par an. A ce rythme, il faudra presque 7 ans pour ramener le taux de chômage à son niveau d'avant-crise. Ainsi, si la sortie de crise économique qui a débuté en 2008 est incertaine, il semble en revanche certain que la

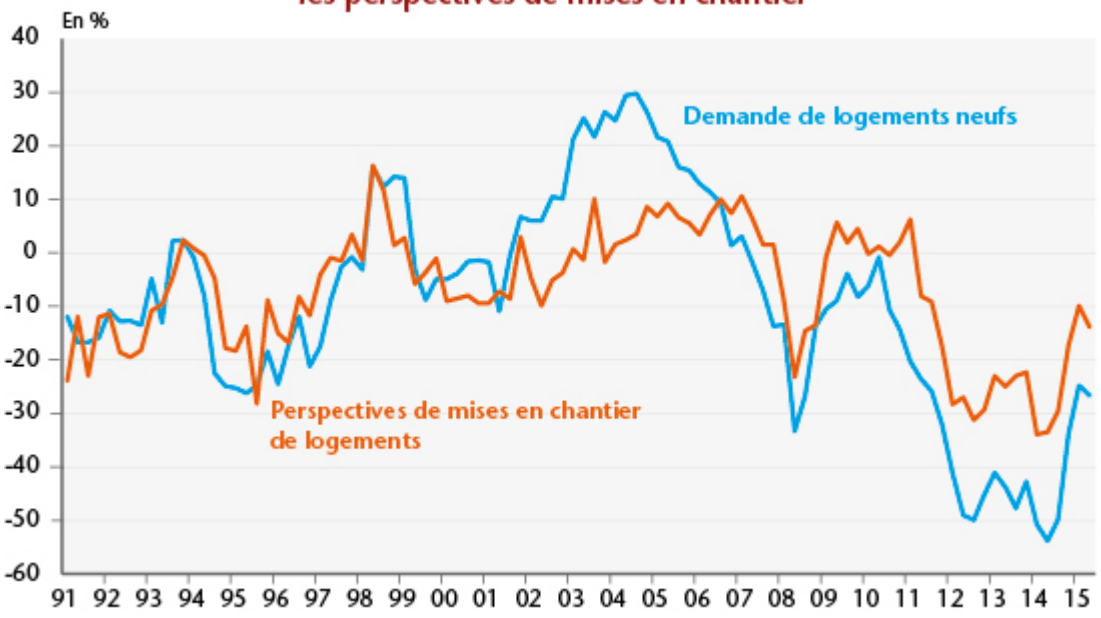
crise sociale a de beaux jours devant elle.

L’investissement en logements des ménages sur la voie du redressement

par Pierre Madec

La publication récente des derniers résultats trimestriels du secteur de la construction laisse à penser que la reprise enclenchée dans le secteur industriel et sur le marché de l’emploi est à même de se transmettre, dans les mois à venir, au secteur de la construction. Au troisième trimestre 2015, le nombre de permis de construire a augmenté de 4,3 % pour s’établir à 98 700, après une hausse de 3,8 % lors du trimestre précédent. Les mises en chantier se sont également redressées de 0,5 % après une baisse de 0,4 % au deuxième trimestre. L’amélioration des perspectives, tant en termes de demande de logements neufs que de mises en chantier (graphique 1), observée le mois dernier semble donc se traduire dans les faits et l’investissement logement, fortement dégradé depuis plusieurs semestres, devrait de nouveau croître dès la fin de l’année 2015.

Graphique 1. Opinion des promoteurs sur la demande de logements neufs et les perspectives de mises en chantier



Sources : INSEE.

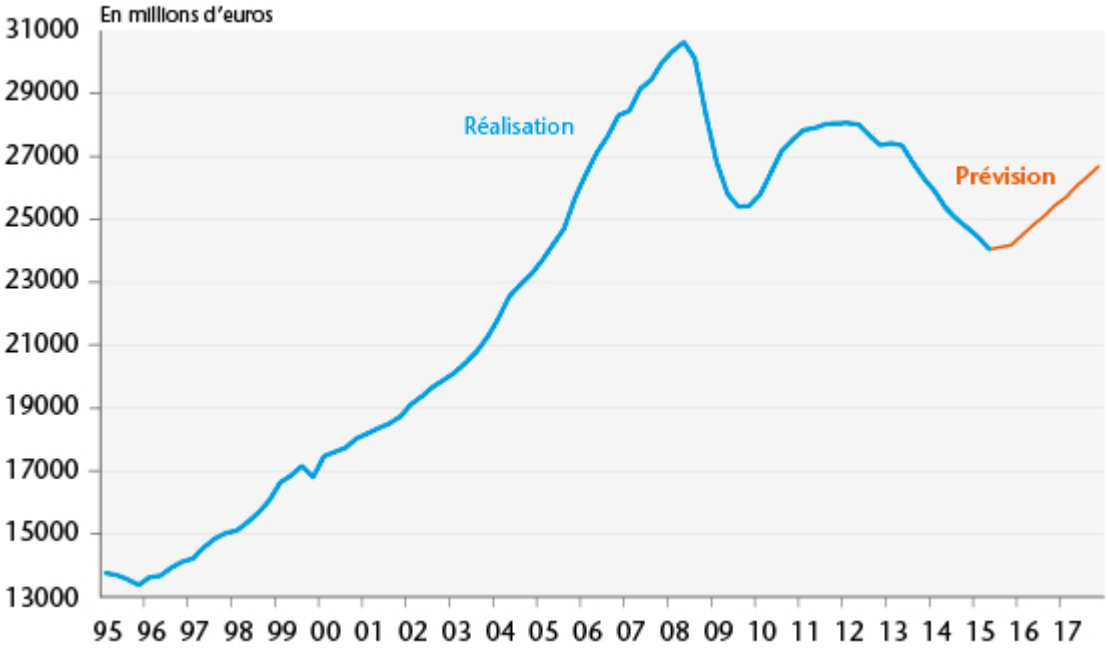
Rappelons que l'investissement en logements des ménages a particulièrement souffert des effets de la crise. Après une chute sévère dans la première phase de la crise (-17 % entre la première moitié de 2008 et le second semestre 2009), il s'est redressé quelque peu à partir de 2009 avant de replonger à nouveau à partir de la fin de l'année 2011 (-14,3 % entre le premier trimestre 2012 et le deuxième trimestre 2015). Au vu de l'importance de sa contribution au PIB (environ 5 points de PIB), cet effondrement a lourdement pesé sur l'économie française.

Dans notre exercice de prévision d'automne, nous avons modélisé l'investissement logements des ménages à court terme en nous appuyant sur un modèle à correction d'erreurs (MCE) faisant dépendre le taux d'investissement en logements (l'investissement rapporté au revenu disponible brut des ménages) de variables retardées que sont les mises en chantier (-1 trimestre), les permis de construire (-4), l'opinion des promoteurs immobiliers à la fois sur la demande de logements neufs (-3) et sur les mises en chantiers futures (-1). La simulation dynamique de cette équation retrace de manière satisfaisante l'investissement des ménages sur la période d'estimation qui commence en 1995. Le jeu des variables

retardées laisse à penser que l'investissement en logements serait à même de se redresser significativement à partir du second semestre de l'année 2015.

Sous l'hypothèse, retenue dans notre prévision, d'une stabilité des dernières valeurs connues des variables exogènes introduites dans la modélisation (permis, mises en chantier, enquêtes), l'investissement en logement des ménages, après une baisse de 2 % en 2015, progresserait de 5 % en 2016 et 2017 (graphique 2), retrouvant ainsi à la fin de l'année 2017 son niveau du milieu d'année 2013.

Graphique 2. Investissement en logement des ménages en volume



Sources : SOeS, *Sit@del2*, calculs OFCE.

Le marché du travail sur la voie de la reprise

par Bruno Ducoudré

Les chiffres du mois de septembre 2015 publiés par Pôle Emploi

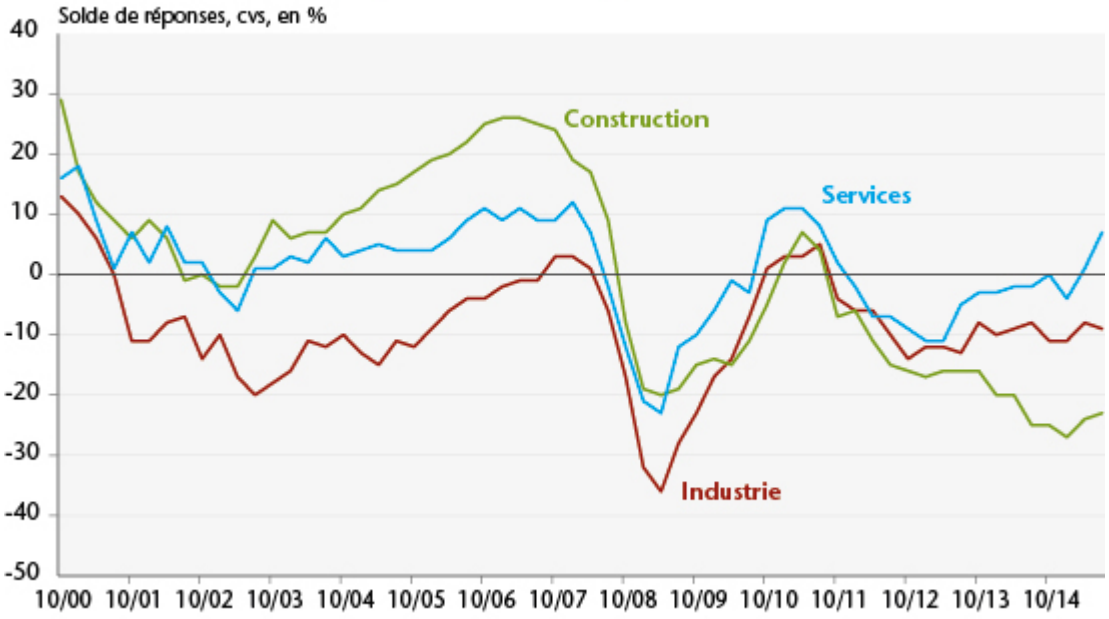
font apparaître, après la hausse enregistrée du mois d'août (+20 000), une baisse significative du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pole Emploi et n'exerçant aucune activité (catégorie A) de 23 800 personnes. Si ce chiffre est encourageant, il est à mettre en regard avec les augmentations observées en catégories B et C (+25 600). Ainsi, si des reprises d'emploi ont bien eu lieu, elles n'ont pas entraîné de sorties du chômage tel que mesuré par Pôle Emploi, n'enrayant ainsi pas la hausse continue du nombre de demandeurs d'emploi de longue durée (+10,4% en an). Malgré tout, ces évolutions viennent conforter les enseignements tirés de l'analyse conjoncturelle et visant à mettre en lumière l'enclenchement d'une reprise de l'activité.

Après 76 000 emplois créés en France en 2014 grâce au dynamisme des emplois non-marchands, le premier semestre 2015 a été marqué par une augmentation des effectifs dans le secteur marchand (+26 000) conduisant à une accélération des créations d'emplois dans l'ensemble de l'économie (+45 000) sur la première moitié de l'année. Les statistiques récentes portant sur l'emploi confirment cette tendance à l'accélération pour le troisième trimestre 2015 : ainsi sur un an, les déclarations d'embauche de plus d'un mois enregistrées par l'Acoss augmentent de 3,7 %, après +0,7 % au trimestre précédent. Les enquêtes auprès des entreprises signalent également une hausse des intentions d'embauches au troisième trimestre, celles-ci étant redevenues positives depuis le début de l'année dans le secteur des services, et le creux dans la construction ayant été vraisemblablement atteint en début d'année (cf. graphique 1).

Notre analyse du marché du travail à l'horizon 2017, détaillée dans le dernier exercice de prévisions de l'OFCE d'octobre 2015, indique que le secteur marchand continuerait à créer des emplois d'ici la fin d'année 2015 (+0,1 % aux troisième et quatrième trimestres). Ce rythme de créations d'emplois resterait toutefois trop faible pour envisager une baisse du

taux de chômage d'ici la fin de l'année, compte tenu de notre prévision pour le taux de croissance du PIB (+0,3 % au troisième trimestre et de +0,4 % au quatrième trimestre 2015) et de la présence de sureffectifs dans les entreprises, que nous évaluons à 100 000 au deuxième trimestre 2015. Le taux de chômage se stabiliserait ainsi à 10 % jusqu'à la fin de l'année. Avec une croissance du PIB de 1,8 %, l'année 2016 serait marquée par une nette accélération des créations d'emplois dans le secteur marchand une fois les sureffectifs absorbés par les entreprises, permettant une baisse du taux de chômage à partir du deuxième trimestre 2016. Cette baisse se poursuivrait jusqu'à la fin de l'année 2017.

Graphique 1. Tendance prévue des effectifs



Sources : Insee, enquêtes de conjoncture.

Les trois dernières années de faible croissance ont pesé sur l'emploi dans le secteur marchand (-73 000 emplois entre le début d'année 2012 et la fin 2014, cf. tableau). La vigueur de l'emploi dans le secteur non-marchand, soutenue par la montée en charge des contrats aidés (emplois d'avenir et contrats uniques d'insertion non-marchands) a permis de compenser ces destructions d'emplois marchands, l'emploi total progressant de 164 000 sur la même période, ce qui a freiné la progression du taux de chômage au sens du BIT : celui-ci est passé de 9 % de la population active fin 2011 à 10,1 % fin 2014 en France

métropolitaine, soit +1,1 point d'augmentation.

Tableau. Emploi et chômage

Variations annuelles en milliers, au dernier trimestre

Glissement annuel	2012	2013	2014	2015*	2016*	2017*
Population active observée	265	46	203	62	134	139
Emploi total	31	57	76	103	193	242
– Secteur marchand	0	-38	-35	73	238	245
Salariés	-63	-58	-43	60	209	216
Non-salariés	63	20	8	14	28	29
– Secteur non marchand	31	95	111	29	-45	-3
Emplois aidés	5	60	21	17	-54	-4
Emplois non aidés	26	35	90	12	10	1
Chômage	234	-11	127	-41	-58	-103
Taux de chômage au T4 (*en %*)	9,7	9,7	10,1	10,0	9,8	9,4
Taux de croissance du PIB (*en %*)	0,3	0,8	0,2	1,1	1,8	2,0

* prévision OFCE.
Sources : INSEE et Ministère du travail, prévisions OFCE, *e-mod.fr* 2015-2017, octobre 2015.

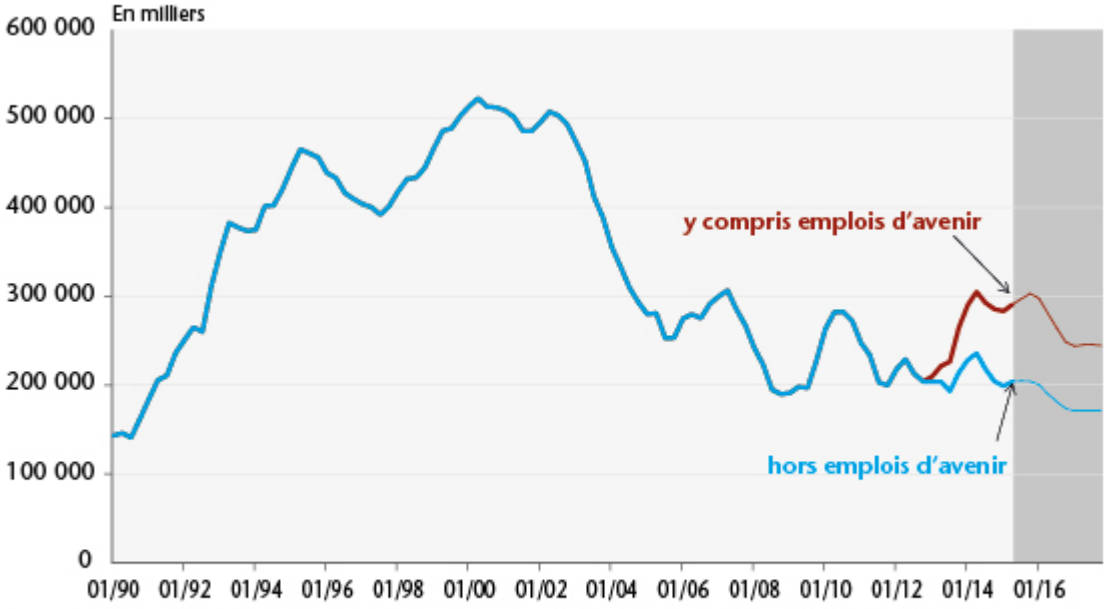
L'année 2015 marque une transition, avec une reprise des créations d'emplois dans le secteur marchand (+73 000 prévus sur l'ensemble de l'année) et un moindre dynamisme des créations d'emplois dans le non-marchand. Sur l'ensemble de l'année, l'accélération de la croissance (+1,1% prévu en moyenne annuelle en 2015 mais 1,4 % en glissement annuel) et la montée en puissance des politiques de baisse du coût du travail (CICE et Pacte de responsabilité) soutiendraient les créations d'emplois. Les effets cumulés du CICE et du Pacte de responsabilité, une fois pris en compte l'effet du financement, permettraient de créer ou de sauvegarder 42 000 emplois en 2015. Toutefois, les créations d'emplois seraient freinées par la présence de sureffectifs dans les entreprises[1] : en période d'accélération de l'activité économique, les entreprises absorbent généralement la main-d'œuvre sous-utilisée avant d'augmenter le volume d'emploi.

Du côté du secteur non-marchand, la politique de l'emploi continue de soutenir le marché du travail en 2015, *via* la hausse des contrats aidés. L'augmentation est cependant moins rapide que les années précédentes, le nombre d'emplois d'avenir atteignant un plafond en 2015 (graphique 2). Finalement, l'emploi total progresserait de 103 000 en 2015,

ce qui permettrait une stabilisation du taux de chômage à 10 % d'ici la fin de l'année.

Pour 2016 et 2017, l'accélération de la croissance (avec respectivement 1,8 % et 2 %) combinée à la poursuite de la montée en puissance des politiques de baisse du coût du travail et à la fermeture du cycle de productivité courant 2016 permettraient une accélération des créations d'emplois dans le secteur marchand. Les créations d'emplois s'élèveraient, en glissement annuel, à 238 000 en 2016 et 245 000 en 2017 pour le seul secteur marchand, soit un rythme comparable à celui observé entre la mi-2010 et la mi-2011 (+234 000 emplois créés). En revanche, en 2016, le nombre de contrats aidés dans le non-marchand prévu dans le Projet de loi de finances pour 2016 baisse par rapport aux années antérieures (200 000 CUI-CAE et 25 000 emplois d'avenir en 2016 contre respectivement 270 000 et 65 000 pour l'année 2015). Pour 2017, nous avons retenu l'hypothèse d'une stabilisation du stock de contrats aidés non-marchands. (cf. graphique 2). Au total, le retour durable des créations d'emplois dans les entreprises enclenchera la baisse du taux de chômage à partir du deuxième trimestre 2016. Bien que poussive, cette baisse devrait être durable, le taux de chômage atteignant 9,8 % de la population active fin 2016 et 9,4 % fin 2017.

Graphique 2. Contrats aidés dans le secteur non-marchand



Note : La baisse des CUI-CAE observée au deuxième semestre 2014 provient du basculement des CAE des entreprises d'insertion en CDD.
Champ : France métropolitaine.
Sources : DARES, prévision OFCE *e-mod.fr* 2015-2017, octobre 2015.

---

[1] La présence de sureffectifs dans les entreprises provient de l'écart de la productivité du travail à sa tendance de long terme, appelé cycle de productivité. Ce dernier est le résultat du délai d'ajustement de l'emploi à l'activité. Voir Ducoudré et Plane, 2015, « Les demandes de facteurs de production en France », *Revue de l'OFCE*, n°142.

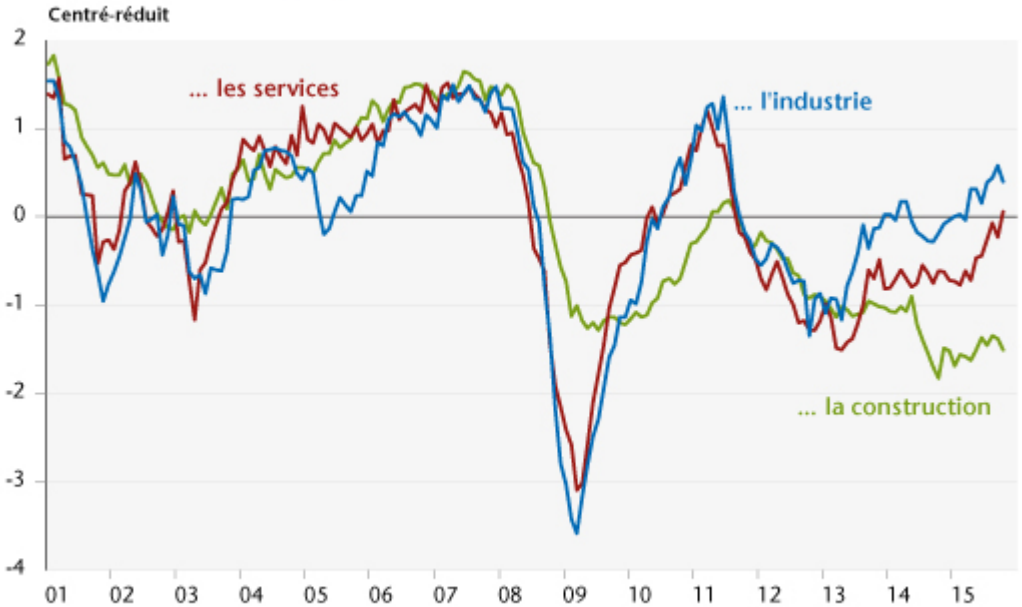
L'économie française sur la

voie de la reprise

par Hervé Péléraux

La publication des enquêtes de conjoncture de l'INSEE le 22 octobre dernier confirme la bonne orientation de l'activité dans la seconde moitié de 2015, suggérant que la contre-performance française au deuxième trimestre 2015 (0 %) n'aura été qu'un « trou d'air » après la forte croissance du premier (+0,7 %). Le climat des affaires dans l'industrie a dépassé sa moyenne de longue période pour le septième mois consécutif ; celui des services se redresse rapidement depuis le mois de mai 2015 et rejoint à son tour sa moyenne, s'établissant désormais à son plus haut niveau depuis quatre ans (graphique 1). Le climat des affaires dans le bâtiment reste quant à lui plombé par la crise dans la construction, mais a interrompu son effondrement à la fin de l'année 2014 pour, au-delà de ses à-coups mensuels, engager une lente remontée qui pourrait signaler la fin des déboires du secteur dans les trimestres à venir.

Graphique 1. Climat des affaires dans...



Source : Insee.

Délivrant une information qualitative résumant les soldes

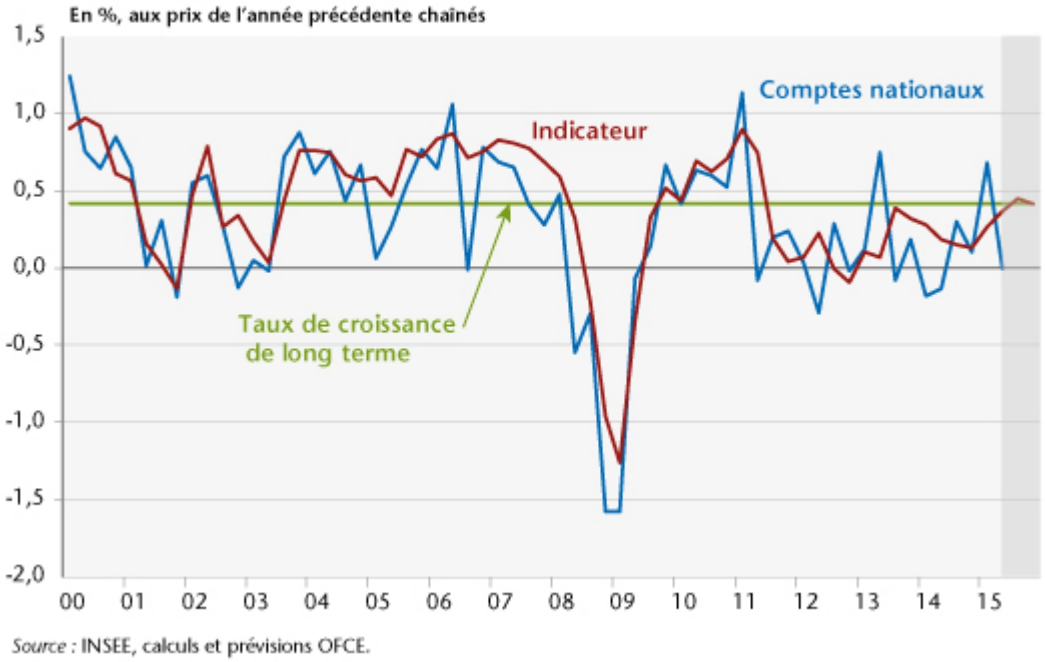
d’opinions relatifs aux différentes questions posées sur l’activité des entreprises, sur la confiance des ménages ou sur la situation dans le commerce, les indicateurs de confiance peuvent être convertis en une information quantitative au moyen d’une équation économétrique les reliant au taux de croissance trimestriel du PIB[1]. De cette façon, on peut déduire de ces données purement qualitatives une estimation du taux croissance du PIB sur le passé et sur le futur proche (deux trimestres) dans la mesure où la publication des enquêtes précède celle du PIB. Parmi les indicateurs sectoriels disponibles, seuls les climats des affaires dans l’industrie, les services et la construction apportent économétriquement une information utile pour retracer la trajectoire du taux de croissance du PIB. Les autres séries ne sont pas significatives, notamment l’indice de confiance des consommateurs ou la confiance dans le commerce de détail ou encore dans le commerce de gros.

L’indicateur avancé, qui présente un profil nettement plus lissé que le taux de croissance du PIB, ne parvient pas à décrire pleinement la volatilité de l’activité et de ce fait ne doit pas être considéré comme un prédicteur de la croissance au sens strict (graphique 2). Par contre, d’un point de vue plus qualitatif, il parvient à délimiter assez correctement les phases durant lesquelles la croissance est supérieure ou inférieure à la croissance moyenne (ou de long terme) déterminée par l’estimation. Sous cet angle, l’indicateur peut être vu comme un indicateur de retournement du cycle économique. Depuis le deuxième trimestre 2011, aucun franchissement du taux de croissance de long terme n’a été envisagé par l’indicateur, malgré les faux signaux de reprise lancés par les chiffres trimestriels du PIB, au deuxième trimestre 2013 et au premier trimestre 2015.

Sur la base des données d’enquêtes disponibles jusqu’en octobre, la croissance escomptée par l’indicateur serait de 0,4 % au troisième et au quatrième trimestre 2015, juste égale

à la croissance de long terme[2]. Si un signal de reprise n'est donc pas encore clairement lancé par l'indicateur, il est à noter que l'information sur le quatrième trimestre, limitée aux enquêtes d'octobre, est tout à fait partielle. Les climats de confiance étant extrapolés jusqu'à la fin de l'année, ces prévisions sont fondées sur une hypothèse conservatoire et sont susceptibles d'être relevées au cas où les enquêtes poursuivraient leur amélioration d'ici à décembre.

Graphique 2. Taux de croissance du PIB observé et estimé par l'indicateur

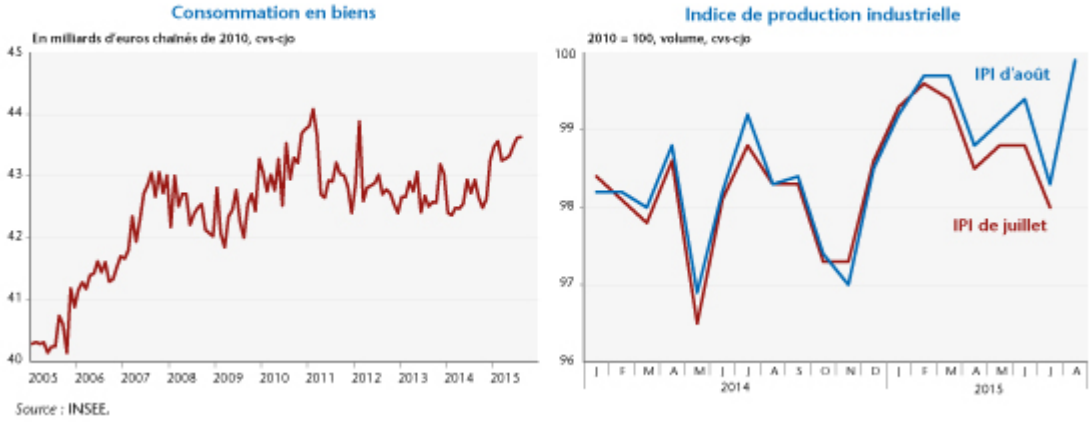


Source : INSEE, calculs et prévisions OFCE.

Les informations quantitatives disponibles à l'heure actuelle sur le troisième trimestre 2015 incitent aussi à l'optimisme après la déconvenue du deuxième trimestre. Sous l'effet de la désinflation issue de la baisse des prix de l'énergie qui a permis un rebond marqué du pouvoir d'achat, la consommation des ménages en biens s'est nettement redressée au début de l'année (graphique 3). La hausse s'est interrompue au deuxième trimestre, du fait du mauvais chiffre de mars qui a déprécié l'acquis, mais la consommation a repris une trajectoire haussière continue depuis lors. L'acquis de croissance en août pour le troisième trimestre est franchement positif (+0,6 %), ce qui laisse augurer une nouvelle contribution positive de la

consommation en biens à la croissance du PIB pour ce trimestre.

Graphique 3. Consommation des ménages en biens et indice de production industrielle



Source : INSEE.

Le schéma de retour de la croissance au troisième trimestre est aussi confirmé par l'évolution de l'indice de production industrielle, en forte hausse au mois d'août (+1,6 % pour l'IPI total, et même +2,2 % pour le seul indice manufacturier). Ce net rebond fait suite à une retombée de la production après le point haut de février-mars 2015[3], ce qui a contribué à la mauvaise performance du PIB au deuxième trimestre (graphique 3), et a étayé l'idée que le deuxième trimestre n'était pas un « trou d'air » mais bien la poursuite de la longue de phase de stagnation d'une France incapable de profiter des vents favorables venus de l'extérieur[4]. L'acquis de la production industrielle en août s'élève désormais à +0,3 %, alors qu'il s'établissait à -0,7 % selon l'ancienne série disponible en juillet.

Les récentes évolutions des indicateurs mensuels augurent d'un réamorçage de la croissance au troisième trimestre 2015. L'extrapolation de la croissance du PIB par l'indicateur avancé, complétée par les données quantitatives précédentes, table aussi sur une hausse de l'activité de 0,4 % au troisième trimestre, qui, si elle se réalisait, mettrait alors l'économie sur de bons rails pour enfin enclencher la reprise.

[1] Pour plus de détails voir : « France : retour sur désinvestissement, Perspectives 2015-2017 pour l'économie française », pp. 34-37.

[2] La croissance de long terme considérée ici n'est pas la croissance potentielle estimée par ses déterminants structurels au moyen une fonction de production, mais la moyenne du taux de croissance du PIB telle qu'elle ressort de l'estimation de l'indicateur.

[3] Il est à noter que les révisions statistiques peuvent modifier la perception de la dynamique à très court terme de l'économie. La série d'IPI publiée le 9 octobre 2015 par l'INSEE a revu assez nettement à la hausse le niveau de l'indice par rapport à la publication antérieure. L'IPI reste orienté à la baisse entre février et juillet 2015, mais la trajectoire décrite est moins négative et la moyenne trimestrielle de l'indice au deuxième trimestre 2015 s'en ressent : selon l'ancienne série, elle s'établissait à -0,7 %, contre -0,4 % selon la série révisée.

[4] Voir Heyer E. et R. Sampognaro, 2015, « L'impact des chocs économiques sur la croissance des pays développés depuis 2011 », *Revue de l'OFCE*, n°138, juin 2015.

Baisse de la fiscalité sur les entreprises mais hausse

de celle sur les ménages

par Mathieu Plane et Raul Sampognaro

A la suite de la remise du Rapport Gallois en novembre 2012, le gouvernement a fait le choix, au début du quinquennat de François Hollande, de donner la priorité à la réduction de la fiscalité sur les entreprises. Mais depuis 2015, le Président de la République semble avoir entamé une nouvelle phase de son quinquennat en poursuivant l'objectif d'alléger la pression fiscale sur les ménages, dont le marqueur a été la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu (IR) et l'aménagement d'un nouveau mécanisme de décote qui atténue la progressivité du bas du barème de l'IR. Mais plus globalement, que peut-on dire de l'évolution des prélèvements obligatoires (PO) sur les ménages et sur les entreprises en 2015 et 2016, mais aussi sur une période plus longue ?

A partir des données fournies par l'Insee, nous avons recomposé les évolutions des PO depuis 2001 en distinguant les prélèvements supportés par les entreprises de ceux supportés par les ménages (graphique). Si cette analyse est purement comptable et ne repose pas sur l'incidence finale de l'impôt, elle permet néanmoins d'avoir une vision du découpage de la pression fiscale[1]. En particulier, cet exercice s'attache à identifier les PO par la nature du payeur direct en supposant les salaires et les prix hors taxes constants. Ce découpage comptable ne fait donc pas l'objet d'un bouclage macroéconomique et ne traite pas des effets redistributifs et intergénérationnels[2] de la fiscalité.

De 2001 à 2014, les chiffres sont connus et constatés. Ils sont donc *ex post* et intègrent à la fois les effets des mesures discrétionnaires votées mais aussi les effets des plus/moins-values fiscales qui sont sensibles au cycle conjoncturel. En revanche, pour 2015 et 2016, les évolutions des PO pour les ménages et les entreprises sont *ex ante*,

c'est-à-dire qu'elles reposent uniquement sur les mesures discrétionnaires ayant un impact en 2015 et 2016 et chiffrées dans le cadre du Rapport économique social et financier du Projet de loi de finances pour 2016. Elles n'intègrent donc pas, pour ces deux années, les effets potentiels liés aux variations des élasticités fiscales pouvant modifier les taux de PO apparents. Par ailleurs, les crédits d'impôts, tels que le CICE, sont ici considérés comme des baisses de PO et non pas comme une dépense publique au sens des nouvelles normes comptables issues du SEC 2010. De plus, le CICE est comptabilisé au niveau des PO en versement effectif et non en droits constatés.

Sur la période récente, il en ressort quelques éléments majeurs. Tout d'abord, les taux de prélèvements augmentent fortement sur la période 2010-2013, représentant une hausse de 3,7 points de PIB, dont 2,4 points portent sur les ménages et 1,3 point sur les entreprises. Sur cette période, l'austérité fiscale a porté de façon relativement équilibrée sur les ménages et les entreprises, les deux connaissant une hausse de leur fiscalité plus ou moins proportionnelle à leur poids respectif dans les taux de PO[3].

En revanche, à partir de 2014 est apparu un découplage entre l'évolution des PO des ménages et celle des PO des entreprises, et qui se confirme en 2015 et 2016. En effet, en 2014, les taux de PO des entreprises, sous l'effet de la mise en place du CICE (6,4 milliards, soit 0,3 point de PIB), ont commencé à se réduire de 0,2 point de PIB alors que ceux des ménages ont continué d'augmenter de 0,4 point de PIB en raison notamment de la hausse de la TVA (5,4 milliards), de l'augmentation de la fiscalité écologique (0,3 milliard avec la mise en place de la taxe carbone) et de la hausse de la contribution au service de l'électricité (CSPE) (1,1 milliard), ainsi que l'accroissement des cotisations sociales pesant sur les ménages (2,4 milliards), principalement avec la hausse des taux de cotisation du régime général, de ceux des

régimes complémentaires ainsi que l'alignement progressif des taux des fonctionnaires sur ceux du privé.

En 2015, le taux de PO des entreprises baisserait de 9,7 milliards (0,5 point de PIB) avec la montée en charge du CICE (6 milliards), les premières mesures du Pacte de responsabilité (5,9 milliards liés à la première tranche d'allègements de cotisations sociales patronales, d'un abattement sur l'assiette de la C3S et du suramortissement fiscal de l'investissement) alors que d'autres mesures, comme celles issues de la réforme des retraites, alourdissent la fiscalité sur les entreprises (1,7 milliard au total). A l'inverse, le taux de PO sur les ménages augmenterait en 2015 de 4,5 milliards (0,2 point de PIB) malgré la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu (-2,8 milliards) et l'allègement des cotisations des indépendants (-1 milliard). La hausse de la fiscalité écologique (taxe carbone et TICPE) et de la CSPE, ainsi que la non reconduction en 2015 de la mesure exceptionnelle de baisse d'IR de 2014 représentent respectivement une hausse de la fiscalité sur les ménages de 3,7 et 1,3 milliards. D'autres mesures, comme celles sur les taux de cotisations des régimes de retraites généraux, complémentaires et des fonctionnaires (1,2 milliard), ou celles sur la fiscalité locale (1,2 milliard), avec notamment la modification du plafond des DMTO et les mesures sur les taxes de séjour et de parking, viennent alourdir la fiscalité sur les ménages.

Tableau. Mesures sur les PO des ménages et des entreprises en 2015 et 2016

En milliards d'euros

	2015	2016
Ménages		
Baisse de l'IR sur les revenus modestes	-2,8	-2,0
Taxation écologique + TICPE + CSPE	3,7	2,7
Modifications de la TVA	0,5	-0,2
Fiscalité locale	1,3	1,1
Suppression PPE		2,0
Cotisations sociales vieillesse et contribution autonomie	0,5	0,8
Autres modifications de cotisations sociales salariées	0,8	0,1
Autres mesures	1,9	0,2
Allègement de cotisations des indépendants (Pacte de responsabilité)	-1,0	
Lutte contre la fraude fiscale et contentieux	-0,4	-0,6
Total des mesures en prélèvement sur les ménages	4,5	4,1
Total hors contentieux et lutte fraude fiscale	4,9	4,7
Entreprises		
CICE	-6,0	-0,3
Abattement C3S (Pacte de responsabilité)	-1,0	-1,0
Abrogation de la surtaxe exceptionnelle de l'IS (Pacte de responsabilité)		-2,3
Allègement de cotisations sociales employeurs (Pacte de responsabilité)	-4,5	-3,5
Suramortissement de l'investissement	-0,4	-0,2
Autres mesures cotisations sociales	1,1	1,0
Autres mesures	0,9	0,9
Lutte contre la fraude fiscale et contentieux	0,2	-0,5
Total des mesures en prélèvement sur les entreprises	-9,7	-5,9
Total hors contentieux et lutte fraude fiscale	-9,9	-5,4

Sources : PLF 2016, calculs OFCE.

En 2016, le taux de PO des entreprises se réduirait de 5,9 milliards (0,3 point de PIB), principalement en lien avec la seconde phase du Pacte de responsabilité. Les allègements de cotisations sociales patronales sur les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC (3,1 milliards d'euros), la suppression de la surtaxe IS (2,3 milliards), le deuxième abattement sur l'assiette de la C3S (1 milliard), la montée en charge du CICE (0,3 milliard) et du dispositif de suramortissement de l'investissement (0,2 milliard) ne sont que partiellement compensés par des hausses de fiscalité sur les entreprises, avec principalement la hausse des taux de cotisation retraite (0,6 milliard). En revanche, à l'instar des années précédentes, le taux de PO sur les ménages augmenterait, en 2016, de 4,1 milliards (0,2 point de PIB) malgré une nouvelle baisse de l'IR (2 milliards). Les principales mesures qui

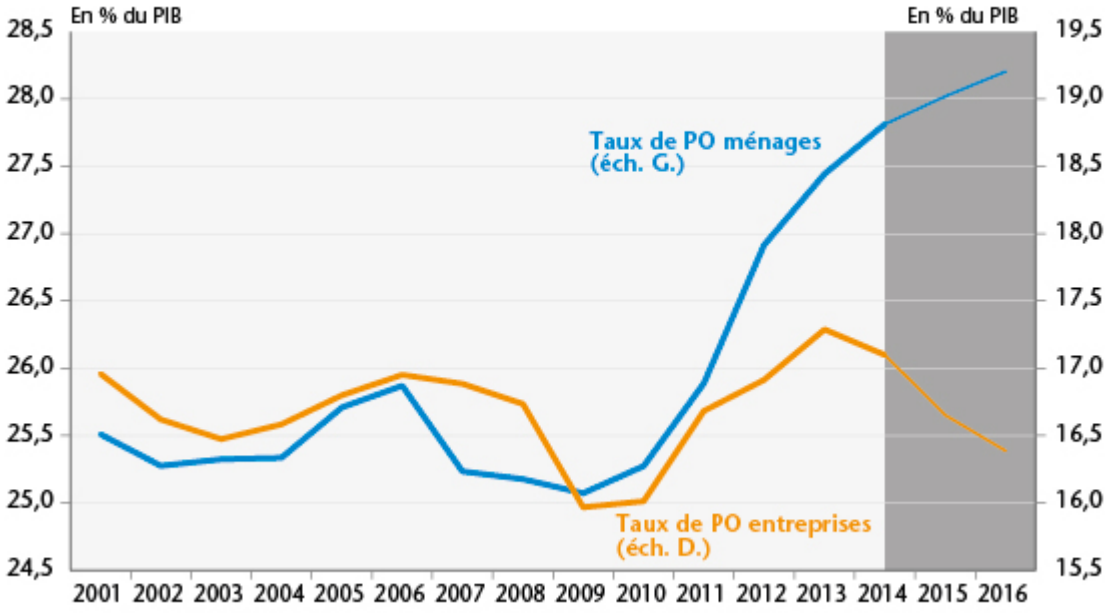
augmentent la fiscalité des ménages sont semblables à celles de 2015, que ce soit la fiscalité écologique avec la hausse de la taxe carbone (1,7 milliard) et la CSPE (1,1 milliard), les mesures sur le financement des retraites (0,8 milliard) ou la hausse attendue de la fiscalité locale (1,1 milliard). A noter que la suppression de la Prime pour l'emploi (PPE) en 2016 conduira à augmenter mécaniquement les PO sur les ménages de 2 milliards[4], mais cette hausse serait compensée par la nouvelle Prime d'activité pour un montant équivalent.

Au final, sur la période 2010-2016, les PO sur les ménages augmenteraient de 66 milliards d'euros (3,1 points de PIB) et ceux sur les entreprises de 8 milliards (0,4 point de PIB). Le taux de PO sur les ménages atteindrait un plus haut historique en 2016, à 28,2 % du PIB. A l'inverse, le taux de PO sur les entreprises reviendrait en 2016 à 16,4 % du PIB, soit un niveau inférieur à celui d'avant la crise de 2008. Et en 2017, la dernière phase du Pacte de responsabilité (avec la suppression totale de la C3S et la réduction du taux d'IS) et les remboursements attendus liés au CICE devraient conduire à réduire la fiscalité des entreprises d'environ 10 milliards d'euros, amenant le taux de PO des entreprises à un plus bas historique depuis le début des années 2000.

La nécessité de financer à la fois les mesures de compétitivité des entreprises et la réduction du déficit public structurel font porter pleinement l'ajustement budgétaire sur les ménages. Ainsi, la baisse de l'impôt sur le revenu en 2015 et 2016 ne permet pas de compenser la hausse des autres mesures fiscales, pour la plupart décidées dans le cadre des Lois de finances antérieures à 2015, et semble bien faible au regard du choc fiscal subi par les ménages depuis 2010. En revanche, l'effet sur la croissance de l'évolution récente de la fiscalité et son impact sur les inégalités va dépendre de l'utilisation faite par les entreprises des nouvelles ressources générées par la baisse massive des PO depuis 2014. Ces ressources peuvent induire une hausse des

salaires, de l'emploi, de l'investissement ou une baisse des prix ou bien encore une augmentation des dividendes ou une réduction de l'endettement. Selon les arbitrages réalisés par les entreprises, les effets à attendre sur le niveau de vie en France et sur les inégalités ne seront bien sûr pas les mêmes. L'évaluation de l'effet de ces évolutions des PO ne manquera pas de donner lieu à des études et débats à venir.

Graphique. Évolution des taux de PO des ménages et des entreprises



Sources : Insee, PLF 2016, calculs OFCE.

---

[1] Sont considérés comme des **PO sur les ménages**, les impôts directs (CSG, CRDS, IRPP, taxe d'habitation, …), les impôts indirects (TVA, TICPE, CSPE, accises…), les impôts sur le capital (ISF, DMTG, taxe foncière, DMTO, …), les cotisations sociales salariées et non salariées. Sont considérés comme des **PO sur les entreprises**, les impôts divers sur la production (Cotisation sur la VA et Cotisation foncière sur les entreprises (ex-TP), taxe foncière, C3S, …), les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre, les impôts sur les sociétés et les cotisations sociales patronales.

[2] Par exemple, les cotisations sociales patronales pour les retraites sont analysées ici comme un PO sur les entreprises et non pas comme un salaire différé pour les ménages ou un transfert de revenu des actifs vers les retraités.

[3] En 2013, 61 % des PO concernaient les ménages et 39 % les entreprises. Or, sur la période 2010-2013, la hausse de la fiscalité portait à 64 % sur les ménages et à 36 % sur les entreprises, soit peu ou prou leur poids respectif dans la fiscalité.

[4] La PPE sera remplacée par la Prime d'activité d'un montant équivalent, englobant aussi le RSA « activité », mais qui est considérée comptablement comme une dépense publique. Or, cette nouvelle mesure ne devrait pas changer macroéconomiquement le revenu des ménages mais seulement la nature du transfert. Ainsi, hors prise en compte de la suppression de la PPE, le taux de PO sur les ménages augmenterait de 2,1 milliards en 2016.

France : retour sur désinvestissement. Prévisions 2015-2017 pour l'économie française

par Mathieu Plane, Bruno Ducoudré, Pierre Madec, Hervé Péléraux et Raul Sampognaro

Ce texte résume les **perspectives économiques 2015-2017 de**

l'OFCE pour l'économie française

Après un mouvement de reprise hésitant au premier semestre 2015 (avec des taux de croissance respectivement de 0,7 % et 0 % au premier et au deuxième trimestre), l'économie française enregistrerait une faible croissance au second semestre, affichant au final une hausse du PIB de 1,1 % en moyenne sur l'ensemble de l'année. Avec un taux de croissance du PIB de +0,3 % au troisième trimestre et de +0,4 % au quatrième trimestre 2015, rythmes équivalents à ceux de la croissance potentielle, le taux de chômage se stabiliserait à 10 % jusqu'à la fin de l'année. La consommation des ménages (+1,7 % en 2015), favorisée par le redressement du pouvoir d'achat lié en particulier à la baisse du prix du pétrole, soutiendrait la croissance en 2015 mais l'investissement des ménages (-3,6 %) et celui des administrations publiques (-2,6 %) continueraient de freiner l'activité. Dans un contexte de croissance molle et de consolidation budgétaire modérée, le déficit public continuerait sa lente décrue, pour atteindre 3,7 % du PIB en 2015.

Avec une croissance du PIB de 1,8 %, l'année 2016 serait celle de la reprise, marquée par la hausse du taux d'investissement des entreprises. En effet, tous les facteurs d'une reprise de l'investissement sont réunis : d'abord le redressement spectaculaire du taux de marge depuis la mi-2014 grâce à la baisse des coûts d'approvisionnement en énergie et à la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité ; ensuite le niveau historiquement bas du coût du capital, favorisé par la politique monétaire non conventionnelle de la BCE ; enfin l'amélioration des perspectives d'activité. Ces facteurs permettraient une accélération de l'investissement des entreprises en 2016, qui augmenterait de 4 % en moyenne sur l'ensemble de l'année. La consommation des ménages resterait soutenue en 2016 (+1,6 %), tirée par les créations d'emplois dans le secteur marchand et par une légère baisse du taux

d’épargne. Alimenté par la remontée des mises en chantier et des permis de construire, l’investissement en logement repartirait (+3 %), après quatre années successives de contraction. Sous l’effet de la dépréciation passée de l’euro et des politiques de compétitivité poursuivies par le gouvernement, le commerce extérieur contribuerait positivement à la croissance (+0,2 point de PIB en 2016, soit une contribution identique à celle de 2015). Une fois les effets du contrechoc pétrolier épuisés, l’inflation reviendrait à un rythme positif mais toujours faible en 2016 (+1 % en moyenne annuelle après deux année de quasi-stagnation), soit un rythme proche de l’inflation sous-jacente. Le rythme de croissance trimestriel du PIB en 2016 serait compris entre 0,5 et 0,6 %, déclenchant la fermeture progressive de l’écart de production et la lente baisse du taux de chômage qui finirait l’année à 9,8 %. Le déficit public se réduirait de 0,5 point de PIB, sous l’effet des économies réalisées sur la dépense publique, au travers notamment de la contraction de l’investissement public (-2,6 %), de la faible croissance de la consommation des administrations publiques (+0,9 %), et sous l’effet de la remontée des recettes fiscales avec la reprise de l’activité.

Sous l’hypothèse d’un environnement macroéconomique durablement favorable, la fermeture de l’écart de production devrait se poursuivre en 2017. Avec une croissance du PIB de 2 %, le déficit public atteindrait 2,7 % du PIB et repasserait sous la barre des 3 % pour la première fois depuis 10 ans. Grâce aux politiques de l’emploi et la résorption des sureffectifs effectuée dans les entreprises, le taux de chômage continuerait à baisser pour atteindre 9,4 % de la population active à la fin de l’année 2017.

COP 21 : la nécessité du compromis

Par Aurélien Saussay

La Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) a rendu publique, mardi 6 octobre 2015, une version préliminaire du projet d'accord qui formera la base des négociations lors de la Conférence de Paris en décembre prochain. Six ans après l'accord de Copenhague, présenté comme un échec, le secrétariat français met tout en œuvre pour assurer le succès de la COP 21 – au prix d'un certain nombre de compromis. Si elle réduit l'ambition du texte, la stratégie des « petits pas » permet seule d'arriver à un accord.

Le projet renonce à l'approche contraignante, où les contributions de chaque pays étaient négociées simultanément, pour la remplacer par un appel aux contributions volontaires, où chaque pays s'engage séparément. Cet abandon était nécessaire : le protocole de Kyoto, pour ambitieux qu'il fût, n'a jamais été ratifié par les Etats-Unis, principal émetteur mondial de carbone à l'époque – et la tentative d'élaborer son successeur sur le même modèle s'est soldé par une absence d'accord à Copenhague.

Les engagements, ou Contributions Prévues Déterminées au Niveau National (INDC), se répartissent en trois grandes catégories : la réduction des émissions par rapport au niveau d'une année donnée – généralement utilisée par les pays développés –, la réduction de l'intensité en émissions du PIB (la quantité de GES émise pour chaque unité de PIB produite), et enfin la réduction relative des émissions par rapport à un scénario de référence, dit « business-as-usual », qui représente la trajectoire projetée des émissions en l'absence de mesures spécifiques.

La plupart des pays émergents ont choisi d'exprimer leurs objectifs en intensité (Chine et Inde en particulier) ou en relatif à une trajectoire de référence (Brésil, Mexique et Indonésie notamment). Ce type de définition présente l'avantage de ne pas pénaliser leur développement économique – au prix certes d'une incertitude sur le niveau de l'objectif visé : si la croissance économique est supérieure aux projections retenues, l'objectif pourrait être rempli tout en obtenant une réduction des émissions plus faible qu'attendue. Par ailleurs, une partie de l'objectif est souvent indexée sur la disponibilité de financements et de transferts de technologie en provenance des pays développés – une condition à nouveau parfaitement légitime. Par sa contribution à la juste répartition des efforts entre pays développés, émetteurs de longues date, et pays au développement plus récent, la pluralité des objectifs est une source essentielle de compromis.

En ce qui concerne le niveau des cibles d'émissions visées à l'horizon 2030, si certaines sont triviales – on notera le cas de l'Australie qui propose *d'augmenter* ses émissions par rapport au niveau de 1990 – beaucoup impliquent une accélération des efforts en cours. Pour respecter ses engagements, l'Europe devra ainsi réduire ses émissions deux fois plus vite de 2020 à 2030 par rapport à la décennie précédente, les Etats-Unis une fois et demi ; la Chine devra réduire son intensité carbone trois fois plus rapidement qu'elle ne l'a fait ces cinq dernières années, l'Inde deux fois et demi.

A titre indicatif, si les INDCs rendues publiques à ce jour étaient pleinement réalisées, le réchauffement atteindrait, d'après le consortium de recherche Climate Action Tracker[1], 2,7°C au-dessus des températures préindustrielles à la fin du siècle. Ce simple calcul doit toutefois être relativisé, puisqu'il est prévu que les engagements soient révisés tous les cinq ans et qu'il ne soit possible que de les durcir. Ce

mécanisme de négociations itérées doit permettre progressivement de se rapprocher de l'objectif, toujours officiellement affiché, des 2°C.

Pour être efficace, la réalisation des engagements doit en outre être vérifiée et faire l'objet d'un suivi indépendant. Sur ce plan, si des lignes directrices sont mises en avant dans la version actuelle du projet d'accord, les négociations finales devront préciser les dispositions retenues. En l'absence d'un mécanisme de vérification efficace, les réévaluations successives des engagements pourraient se muer en une partie de poker menteur mondiale, et desservir au final la lutte contre le changement climatique.

Par ailleurs, l'existence d'engagements relativement ambitieux ne doit surtout pas retarder la mise en place de nécessaires mesures d'adaptation, qui font pour l'heure l'objet d'un unique article du projet provisoire, sans référence aux moyens financiers qui y seront consacrés. C'est l'une des principales faiblesses du projet, avec la question du financement – le Fonds Vert pour le Climat, qui devait être doté de 100 milliards de dollars dès 2010 et n'a levé que 10,2 milliards à ce jour, y est à peine mentionné.

En tournant la page de Copenhague, le projet d'accord de Paris peut constituer un grand pas en avant pour la préservation du climat. Il résulte d'un changement de méthode et d'une série de compromis qui, s'ils réduisent son ambition, sont absolument nécessaires à son existence même. Une plus grande exigence quant aux objectifs du texte pourrait conduire à l'échec des négociations, et serait autrement plus dommageable. Dans sa version actuelle, le projet d'accord fournit une base robuste pour la coordination future des efforts contre le changement climatique.

[1] Consortium des organismes de recherches suivant : Climate Analytics, Ecofys, NewClimate Institute, Postdam Institute for Climate Impact Research

Le CICE : entre convictions et incertitudes

par Sarah Guillou[1]

Toute politique publique mériterait d'être évaluée afin de parfaire le jeu démocratique, apprécier la crédibilité et l'efficacité des programmes politiques, et améliorer les outils de politique économique. C'est bien l'ambition louable du Comité de suivi des aides publiques de France Stratégie, l'agence gouvernementale de conseil et d'évaluation des politiques publiques. Cette dernière vient de remettre son troisième rapport sur l'évaluation du CICE, le crédit d'impôt Compétitivité Emploi, instauré en 2013 d'un montant égal à 4 puis 6% (à partir de 2014) des salaires bruts inférieurs à 2,5 fois le SMIC. Ce troisième rapport donne des informations très utiles sur la réception de la politique et ses effets attendus, mais pour l'évaluation au sens strict il faudra être encore un peu patient.

Reconnaissons que l'évaluation des politiques économiques est un exercice délicat. Pour être convaincant, l'évaluateur doit pouvoir démontrer que l'effet qu'il constate est bien le résultat de la politique, tout en sachant qu'une politique économique n'est pas une simple force exercée sur un corps inerte dans un espace sans frottement. Le corps social est en effet tout sauf inerte et l'environnement économique est un

champ de forces contradictoires qui donne une résonance contextuelle à toute politique économique. Dit autrement, les conditions de l'expérience de science physique sont loin de se rencontrer en économie et en sciences humaines en général.

Il faut donc, par divers moyens de contrôle statistique, isoler l'effet de la politique en question sur la variable d'intérêt de tous les autres déterminants de cette variable qui ont pu jouer sur elle au même moment. Ainsi par exemple, si on cherche à connaître l'effet du CICE sur l'emploi, il faut connaître l'ensemble des déterminants de l'emploi autre que le CICE qui ont pu jouer au même moment. Idéalement, il nous faudrait connaître ce qu'auraient fait les entreprises sur la même période si elles n'avaient pas bénéficié du CICE. Mais comme nous ne pouvons cloner ni les individus, ni les entreprises, on ne saura jamais quelles décisions d'emploi les entreprises auraient prises si la politique du CICE n'avait pas été mise en place. On peut envisager alors de comparer un groupe d'entreprises qui a reçu le CICE et un autre groupe d'entreprises en tous points semblables aux précédentes sauf en ce qui concerne la perception du CICE (méthode statistiques d'appariement). Au-delà de la difficulté statistique de constituer ces deux groupes d'entreprises semblables et dont on s'attend à des décisions comparables, le problème propre au CICE est que quasiment toutes les entreprises sont éligibles au CICE (voir Guillou et Treibich, 2015) et celles qui n'ont pas réclamé le CICE en 2013 peuvent difficilement être considérées comme semblables aux autres dans la mesure où le non recours n'est absolument pas aléatoire. A défaut, il faudra donc trouver des parades statistiques de contrôle.

Idéalement, les économètres souhaiteraient que les décideurs politiques mettent en place des politiques de manière expérimentale dans des sous-groupes de population dont les caractéristiques ne sont a priori guère différentes de la population non-soumise à la politique (par exemple dans une région géographique) et qui plus est, que cette politique ne

soit pas annoncée à l'avance pour qu'elle ne soit pas anticipée par les acteurs, ce qui fausserait l'analyse de leurs réactions.

Mais le temps des élections et donc des politiques n'est absolument pas celui des économètres. Et l'impatience des électeurs relayée par les médias reflète les contraintes temporelles de la décision politique et se fait l'écho de l'ampleur des enjeux des promesses politiques. A cette impatience s'oppose le lent et méticuleux processus de collecte des données statistiques dont a besoin l'évaluateur. Le traitement des données de comptabilité d'entreprises prend du temps en relation avec l'exigence qualitative des enregistrements statistiques. Ce qui recule d'autant l'exercice d'évaluation aussi imparfait soit-il.

L'évaluation est-elle donc un exercice impossible ? A tout le moins, l'évaluation à l'échelle du temps politique est souvent une gageure. Avec des données statistiques disponibles deux-trois ans plus tard, l'addition du temps d'exécution de l'exercice conduit la sortie des premiers résultats à la fin du mandat du gouvernement qui a mis en place la politique entrée en vigueur au mieux un an après le début de mandature (le cas du CICE). Et c'est sans compter l'étalement des effets dans le futur. Mais malgré cela, cette évaluation reste nécessaire, pour la démocratie bien sûr, pour l'amélioration des outils de politiques économiques et la compréhension des comportements des agents économiques. C'est grâce aux enseignements de cette évaluation qu'on affinera les prochains instruments de politique économique.

En attendant cependant, il est impératif d'utiliser tous les moyens à la disposition des observateurs et analystes pour apprécier et anticiper, à défaut de pouvoir évaluer immédiatement, les effets de la politique. Ce sont les moyens mobilisés par le Comité de suivi du CICE de France Stratégie et qui ont donné lieu au rapport paru en Septembre 2015 dont on peut tirer un début d'appréciation du dispositif.

En premier, il importe de quantifier la mesure, de caractériser les populations concernées, les canaux de transmission espérés, et clarifier les effets de court terme et de long terme, voire les effets pervers possibles. Ce travail a été réalisé dans les deux premiers rapports du Comité de suivi et a été complété dans le troisième par une estimation plus précise du coût réel de la mesure et des entreprises qui y ont été sensibles. La créance fiscale CICE déclarée sur les salaires de 2013 qui correspond donc à la dépense budgétaire a atteint un peu plus de 11 milliards d'euros. Concernant les salaires de 2014 et se basant sur un taux de 6%, la créance fiscale atteint, pour le moment et dans l'attente des déclarations issues de comptabilités qui seront clôturées plus tard, un montant de plus de 14 milliards d'euros. Le CICE concerne plus d'un million d'entreprises pour 75% desquelles la créance fiscale représente entre 4 et 6% de leur masse salariale brute (en régime 2014). Une analyse fine des caractéristiques des entreprises concernées par le CICE montre que les entreprises qui devraient être les plus grandes bénéficiaires du CICE (en pourcentage de leur masse salariale) sont plutôt celles qui ont les taux de marge les plus faibles et sont plus souvent non exportatrices ou faiblement exportatrice (voir Rapport page 101-103).

Les enquêtes sont la première modalité d'appréciation qualitative de la perception des agents et de l'orientation de leurs décisions. Ces perceptions conditionnent les décisions en réponse à la politique. On retiendra de ces enquêtes réalisées pour le Comité de suivi qu'une majorité d'entreprises déclarent utiliser le CICE pour améliorer leur résultat d'exploitation (leurs marges) et investir ; que l'emploi est le deuxième motif le plus fréquent avec la formation des salariés ; que la diminution des prix, quand elle est envisagée, est une stratégie privilégiée par l'industrie (secteurs exposés) mais pas par les services ; alors qu'au contraire l'emploi est un objectif plus fréquemment évoqué par les entreprises des services que de

l'industrie ; enfin que l'utilisation du CICE pour augmenter les salaires n'est avancée que par une faible proportion des entreprises. Si les enquêtes de conjoncture de l'INSEE (investissement dans l'industrie et enquête de conjoncture dans les services) couvrent des échantillons d'entreprises conséquents, les enquêtes souffrent généralement de deux limites : la difficulté de généralisation et le biais du caractère déclaratif (différence entre ce qu'on annonce et ce qu'on fait réellement). De plus, c'est rarement par le biais des enquêtes qu'on peut déduire une quantification des effets puisqu'on affecte des poids équivalents aux réponses d'entreprises dont le poids dans l'économie est très différent.

Une deuxième modalité consiste à observer l'évolution des variables d'intérêt – l'emploi, l'investissement, les marges, les exportations ou les salaires – et à identifier si cette évolution pourrait être causée par la politique. Il s'agit d'extrapoler à partir des corrélations observées. Par exemple à court terme, le CICE aurait pu être utilisé pour augmenter les salaires, ce qui serait un effet non souhaité du crédit d'impôt. Si les résultats des enquêtes sont contradictoires, l'analyse de la corrélation entre la part du CICE par secteur et les taux de croissance des salaires observés ne suggère pas que le CICE ait été utilisé à augmenter les salaires : « Les secteurs qui bénéficient le plus du CICE sont ceux qui ont enregistré les plus faibles progressions salariales. » Pour aller plus loin, il faudra attendre plus de données sur les distributions des salaires par entreprise pour analyser si les augmentations de salaire observées ont été causées par le versement du CICE.

Une troisième modalité consiste à simuler les effets de la politique. La théorie économique permet d'appréhender *ex ante* les canaux de transmission de la politique. La modélisation des comportements économiques permet d'anticiper et de prévoir les effets du CICE. La difficulté du CICE est que les canaux

de transmission vers les décisions économiques de l'entreprise sont potentiellement multiples (Guillou & Treibich, 2014). Il faut donc faire des hypothèses sur ces canaux et sur les valeurs des élasticités – c'est-à-dire de combien on s'attend à ce que varie une variable (l'emploi par exemple) en réponse à une variation d'une autre variable (le coût du travail) (voir pour ce type de simulation, Plane, 2012) . Il faut aussi intégrer le fait que les élasticités au coût du travail ne sont pas les mêmes selon les secteurs, les qualifications des travailleurs et le mode de détermination des salaires qui prévaut. De même, la contrainte de compétitivité-prix est variable selon le degré de concurrence du marché de l'entreprise et le degré de différenciation ou la qualité des produits.

Plus on aura de données microéconomiques et plus les simulations se fonderont sur des hypothèses de comportement réalistes même si on n'échappera pas à l'hypothèse forte de l'invariance temporelle des comportements. La simulation sera plus juste si on connaît réellement le montant du CICE et sa traduction en termes de baisse du coût du travail ou de baisse d'impôt pour l'entreprise. Cette modalité d'évaluation n'est pas encore possible.

A ce stade, les conclusions quant à l'impact du CICE invitent donc à la prudence et à la patience. Les certitudes énoncées ici et là s'accompagnent forcément de présupposés fondés sur la théorie économique mais aussi sur les convictions individuelles. Or les enseignements du rapport conduisent à raisonnablement admettre que l'incertitude domine encore quant aux effets du CICE sur l'emploi et la compétitivité et invitent à la patience. A cette incertitude il importe cependant que les pouvoirs publics ne répondent pas par de l'instabilité et de la fébrilité institutionnelle. Cela pourrait remettre en cause l'adhésion des entreprises concernées et la projection de leurs décisions futures sur la base d'une politique qu'elles jugent pérenne. On peut revenir

sur une politique jugée erronée mais pas avant de l'avoir démontré, sauf à admettre qu'on s'y était engagé à la légère.

---

[1] L'auteur dirige l'équipe de l'OFCE qui collabore avec France Stratégie pour l'évaluation du CICE à partir de données d'entreprises.

Adopter un prélèvement à la source et maintenir l'équité fiscale : quelques éléments de calculs

par Vincent Touzé

Dans une tribune publiée le 15 septembre 2015, j'ai mentionné l'idée que l'adoption d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR) au 1er janvier 2018 pouvait conduire à l'abandon d'une créance de 70 milliards sur les ménages du fait que cette réforme nécessite une année de transition, la fameuse « année blanche ». En effet, si les ménages paient dès janvier 2018 l'IR sur les revenus 2018, il sera difficile, pour des raisons de trésorerie, de leur demander de payer également l'IR sur les revenus 2017. Si le gouvernement opte pour une non-fiscalisation des revenus de l'année 2017, les ménages qui paient déjà l'IR seront dispensés d'une année d'impôt sur l'ensemble de leur vie de contribuable[1].

L'abandon de créance pose deux problèmes majeurs : un manque à gagner potentiel pour les finances publiques ainsi qu'un risque de rupture avec le principe d'équité fiscale puisque les générations futures de contribuables ne bénéficieront pas d'une année blanche d'IR.

Dans une *Note de l'OFCE* (n° 53 du 6 octobre 2015), je propose de répondre aux interrogations posées par l'année blanche à partir de plusieurs calculs financiers. L'objectif de ces calculs est d'évaluer plus précisément quel serait l'impact potentiel d'une réforme fiscale avec un objectif « prélever l'IR à la source » selon qu'elle satisfait ou non la contrainte « garantir l'équité fiscale ».

Ces calculs permettent de mettre en exergue trois éléments importants, éléments sur lesquels les décideurs publics devraient se pencher :

– la perception plus tôt de l'IR augmente *de facto* les recettes fiscales dès qu'il y a de la croissance nominale, ce qui peut s'assimiler à une hausse de la pression fiscale ;

– les bénéfices de l'année blanche sont inégalement répartis et le financement implicite de cette année de transition par une hausse de la pression fiscale est supporté pour l'essentiel par les générations ne payant pas encore l'impôt sur le revenu ;

– le report dans le temps du paiement de l'IR sur les revenus 2017 devrait permettre de maintenir l'équité fiscale.

---

[1] Dans la législation actuelle de l'IR, lorsqu'un contribuable décède, la dette restante vis-à-vis de l'administration fiscale correspond au montant d'IR restant à payer sur les revenus de l'année précédente auquel s'ajoute le

montant d'IR sur les revenus de l'année du décès qui doivent être déclarés. L'impôt dû sur le revenu est payé par les héritiers et il est déductible de l'actif successoral. Avec le prélèvement à la source, l'IR est intégralement (en théorie) payé du vivant du contribuable et lorsqu'il décède sa dette vis-à-vis de l'administration fiscale est nulle. Mécaniquement, les générations qui paient déjà l'IR paieront une année de moins d'IR avec « l'année blanche ».

Aides au logement : à la recherche du bout de chandelle

par Pierre Madec

Lors de la présentation du Budget 2016 en Conseil des ministres, a été actée la baisse de 225 millions des aides personnelles au logement. Prise en compte du patrimoine lors de l'allocation des aides, exclusion des loyers jugés « abusifs » ou encore meilleure intégration du revenu réel des jeunes actifs dans le calcul sont autant de mesures annoncées.

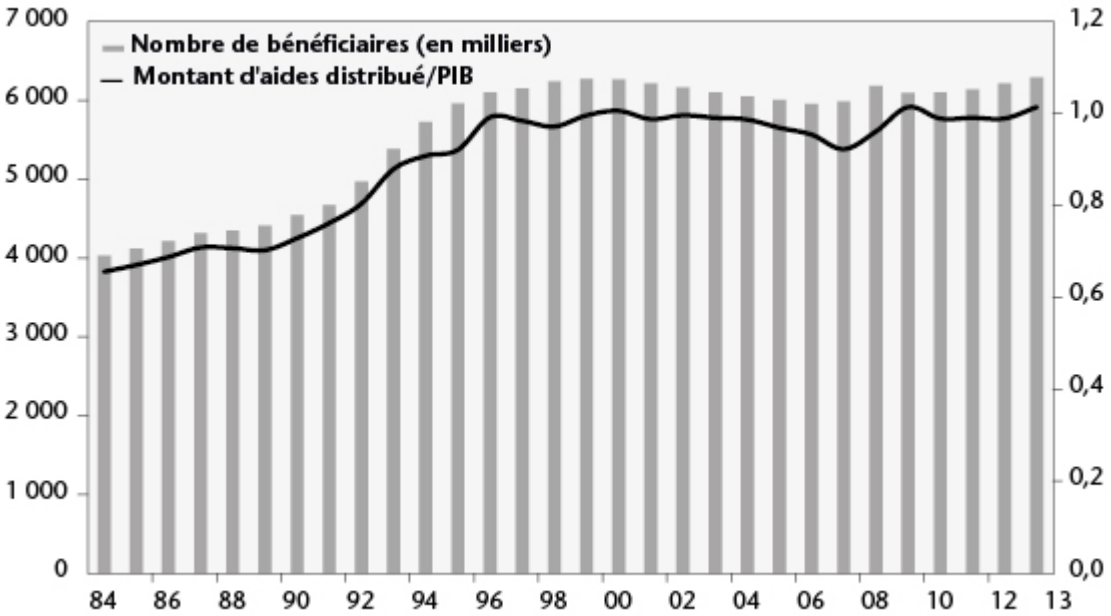
Au vu de l'importance des montants distribués, plus de 40 milliards d'euros au titre de l'ensemble de la politique du logement (aides à la pierre et à la personne), dont 20 milliards d'euros pour les seules aides personnelles en 2014, et des résultats observés depuis 10 ans – pénurie de logement dans les zones les plus tendues, secteurs locatifs (privé comme social) en panne de mobilité, taux d'effort des locataires en hausse continue depuis le début des années 2000, 3,5 millions de ménages mal logés – la question de l'efficience de la politique du logement, et particulièrement

des allocations logement, semble se poser légitimement.

Des aides de plus en plus coûteuses ?

La première critique adressée à l'endroit des aides à la personne concerne leur coût. Certes les 20 milliards d'euros distribués au titre des aides personnelles au logement en 2014 représentent un montant important, supérieur aux montants versés au titre du RSA (moins de 10 milliards d'euros en 2014) ou des allocations familiales (moins de 15 milliards d'euros en 2014). Pour autant, la part qu'occupent les aides à la personne dans le PIB n'a, elle, que très peu évoluée depuis près de 20 ans (voir graphique).

Graphique : Les aides personnelles au logement depuis 1984



Source : Comptes du logement, 2014.

En 2014, la France a consacré 1 % de son PIB aux allocations logement, soit une part similaire à celle consacrée depuis 1996. Malgré la crise économique, le nombre de bénéficiaires n'a d'ailleurs que très peu évolué depuis la fin des années 1990 (+190 000 depuis 1996). L'idée selon laquelle la « défaillance » du système actuel des aides à la personne serait relativement récente et impossible à contenir semble donc déraisonnable.

Des aides de moins en moins efficaces ?

Si l'efficacité des aides personnelles au logement s'effrite peu à peu, c'est dû en grande partie à la déconnexion qui existe entre le calcul des aides et la réalité du marché locatif. En 2014, près de 90 % des locataires du parc privé avaient un loyer supérieur aux plafonds servant de base au calcul des aides. Cette situation touchait plus d'un locataire du parc social sur deux. En effet, si l'évolution des montants distribués a pu être maintenue à des niveaux soutenables pour les finances publiques, cela a été rendu possible par une sous-indexation massive des aides, comparativement aux loyers de marché. Entre 2000 et 2010, alors que le loyer moyen des bénéficiaires des aides augmentait de 32 %, les loyers plafonds n'étaient eux revalorisés que de 16 %. Cette sous-indexation des plafonds de loyers définis dans le calcul des aides a également eu pour effet d'exclure un certain nombre de ménages du champ des potentiels bénéficiaires. En effet, l'absence d'actualisation des barèmes a pour effet direct de réduire les seuils de revenus relativement au SMIC par exemple, excluant ainsi de fait les ménages se situant à son voisinage et expliquant pourquoi le nombre de bénéficiaires n'a que peu progressé au cours des dernières années.

Outre l'érosion de leur impact solvabilisateur, de nombreuses études ont également montré l'important effet inflationniste des aides à la personne sur les loyers (G. Fack, 2005 ; A. Laferrère et D. Le Blanc, 2002). Les estimations suggèrent qu'une grande partie (entre 50 et 80% selon Fack) des allocations perçues par les bas revenus est absorbée par des augmentations de loyers et l'amélioration de la solvabilité des ménages les plus modestes augmente la demande sur le marché locatif. Compte tenu de la faible élasticité de l'offre de logement à court terme, cela alimente d'autant l'effet inflationniste.

Cet effet peut évidemment être fortement atténué par une politique de construction ambitieuse. Pour autant, cette

augmentation importante de l'offre locative, notamment sociale, est, dans les zones les plus tendues, complexe à mettre en œuvre. La mise en place d'un dispositif d'encadrement des loyers tel que celui initialement prévu par la loi ALUR pourrait permettre d'enrayer en partie ces phénomènes de captation.

Les allocations logement demeurent malgré tout, de par leur ciblage sur les ménages les plus modestes, l'une des aides les plus redistributives. Du fait du barème, seuls les ménages des trois premiers déciles de revenu peuvent prétendre aux allocations logement. Après transferts sociaux, elles représentent près de 20 % du revenu disponible des ménages appartenant au premier quintile de revenus (les 20 % les plus pauvres). Même si les montants alloués au titre des allocations logement sont bien supérieurs aux montants distribués au titre du RSA ou des allocations familiales, leur efficacité, bien qu'en diminution, n'est plus à prouver puisque, selon l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), elles permettent à elles seules de diminuer le taux d'effort des allocataires de 36 % à 20 % et de faire baisser leur taux de pauvreté de 3 points. Les aides au logement constituent de fait un des principaux instruments de lutte contre la pauvreté.

Quelles pistes de réforme ?

Parmi les pistes d'économies proposées par le gouvernement figure notamment la possibilité d'intégrer dans le calcul des aides au logement une fraction du patrimoine des ménages. Evidemment, les aides au logement ne doivent pas pouvoir bénéficier à des ménages au patrimoine élevé mais rappelons que le revenu d'exclusion des aides pour un ménage de deux personnes avec deux enfants se situe aux alentours de deux SMIC (contre 2,12 SMIC en 2001). Il paraît peu probable que ces ménages aient un patrimoine excessivement important. L'Inspection générale des finances chiffrait d'ailleurs à 4 % le nombre de bénéficiaires d'aides ayant un patrimoine global

(financier et immobilier) supérieur à 75 000 euros.

A contrario, l'instauration de maxima de montant de loyer serait à même de concerner un nombre relativement important d'allocataires. La sous-indexation massive des plafonds de loyers définis dans le calcul des aides, associée à la hausse continue des loyers dans les zones les plus tendues, a de fait entraîné l'acquittement de loyers « abusifs » par les locataires les plus modestes. Malgré tout, réduire les aides allouées à ces ménages ne peut être une solution. A titre d'exemple, le loyer plafond à Paris pour un ménage ayant 2 enfants est de 445 euros en 2015.

Si les propositions faites venaient à être mise en œuvre, tout ménage s'acquittant d'un loyer supérieur à 890 euros verrait son allocation logement diminuer, augmentant d'autant son reste à charge en matière de dépenses de logement.

Bien qu'une refonte globale du système d'allocations logement soit à terme indispensable (revalorisation des plafonds de loyers, meilleure territorialisation des montants alloués, ciblage plus strict pour un certain nombre d'allocataires tels que les étudiants), elle doit avoir lieu dans le but d'une meilleure redistribution et non dans l'espoir de faire des économies.

Pour un état des lieux plus complet, voir « Faut-il réformer les aides personnelles au logement », dans *L'économie Française 2016*, Repères, La Découverte.