

# Pour défendre le quotient familial

par [Henri Sterdyniak](#)

Certains responsables du Parti socialiste ont repris, début 2012, la thèse selon laquelle le quotient familial est injuste car il ne profiterait pas aux familles les plus pauvres qui ne paient pas d'impôt, et profiterait davantage aux familles riches qu'aux familles pauvres. Ceci dénote une certaine incompréhension du fonctionnement du système socialo-fiscal.

Peut-on remplacer le quotient familial par une prestation uniforme de 607 euros par enfant, comme le proposent certains responsables socialistes, s'inspirant d'un travail de la Direction du Trésor ? Ce niveau de 607 euros n'a aucune justification autre que comptable : le coût actuel global du quotient familial réparti uniformément par enfant. Mais ce coût vient précisément de l'existence du quotient. Un crédit d'impôt, sans garantie d'indexation, verrait vite son pouvoir d'achat relatif diminuer, comme diminue celui des allocations familiales.

Avec ce crédit, la prise en compte des enfants dans la fiscalité perdrait toute logique. Comme le montre le tableau 1, les familles avec enfants seraient surtaxées par rapport aux couples sans enfant ; à revenu identique (par UC avant impôt), leur revenu après impôt serait plus faible. Le Conseil constitutionnel censurerait certainement une telle disposition.

La France est le seul pays à pratiquer le *système du quotient familial*. Chaque famille se voit attribuer un nombre de parts fiscales, P, correspondant à sa composition ; ces parts correspondent *grosso modo* à son nombre d'unités de consommation (UC), telles que l'OCDE et l'INSEE les évaluent ; le système fiscal considère que chaque membre de la famille a

un niveau de vie équivalent à celui d'un célibataire de revenu  $R/P$  ; la famille est donc taxée comme  $P$  célibataires de revenu  $R/P$ .

Le degré de redistribution assuré par le système fiscal est déterminé par le barème, qui définit la progressivité du système fiscal ; celle-ci est la même pour toutes les catégories de ménages.

Ainsi, le quotient familial (QF) est-il une composante logique et nécessaire de l'impôt progressif. Le quotient familial ne fournit ni aide, ni avantage spécifique aux familles ; il garantit seulement une répartition équitable du poids de l'impôt entre des familles de taille différente, mais de niveau de vie équivalent. Le QF *n'est pas* une aide arbitraire aux familles, qui augmenterait avec le revenu, ce qui serait évidemment injustifiable.

Prenons un exemple. La famille Durand a 2 enfants ; elle paie 3 358 euros d'IR de moins que la famille Dupont (tableau 1). Est-ce un avantage fiscal de 3 358 euros ? Non, car les Durand sont moins riches que les Dupont : ils disposent de 2 000 euros par part fiscale au lieu de 3 000. Par contre, les Durand paient autant d'IR par part que les Martin qui ont le même niveau de vie. Les Durand ne bénéficient donc d'aucun avantage fiscal.

Le quotient familial tient compte de la taille des foyers ; cette prise en compte est certes discutable ; mais on ne peut considérer qu'un système d'imposition qui ne tient pas compte de la taille des foyers est la norme et donc que tout écart à cette norme est une *aide*. Rien ne justifierait de prélever le même impôt sur le revenu aux Dupont sans enfant et aux Durand avec 2 enfants, qui ont certes le même montant de salaire, mais pas le même niveau de vie.

Tableau 1. Famille et impôt sur le revenu

En euros				
		Salaires par mois / par part	Impôt annuel	Revenu disponible par UC
Dupont	Couple	6 000/ 3000	8 472	2 526
Martin	Couple	4 000/ 2000	3 409	1 858
Durand	Couple + 2 enfants	6 000/ 2000	5 114	1858
Durand*	Couple + 2 enfants	6 000/ 2000	7 258	1798

\* Avec un crédit d'impôt uniforme.  
Source : calculs de l'auteur.

Par ailleurs, le plafonnement du quotient familial[1] tient compte du fait que la partie la plus élevée du revenu ne sert pas à la consommation des enfants.

La société peut choisir d'accorder ou non des prestations sociales ; mais elle n'a pas le droit de remettre en cause le principe de l'équité fiscale familiale : chaque famille doit être imposée selon son niveau de vie. Remettre en cause ce principe serait inconstitutionnel, contraire à la Déclaration des droits de l'homme selon laquelle : « Chacun doit contribuer aux dépenses publiques selon ses capacités contributives ». La loi garantit le droit des couples à se marier, à fonder une famille, à mettre en commun leurs ressources. L'impôt doit être familial et doit évaluer la capacité contributive de familles de composition différente. Aussi, est-il permis de faire confiance au Conseil constitutionnel pour interdire toute remise en cause du quotient familial[2].

La seule critique du système du quotient familial, socialement et intellectuellement recevable, doit donc porter sur ses modalités et non sur son principe. Les parts fiscales correspondent-elles bien aux unités de consommation (compte tenu d'une obligation de simplicité) ? Le montant du plafonnement du QF est-il approprié ? Si le législateur s'estime incapable de comparer le niveau de vie de familles de tailles différentes, il doit renoncer à la progressivité de l'impôt.

La politique familiale comporte un grand nombre d'instruments[3]. Les prestations sous conditions de ressources (RSA, complément familial, allocation-logement,

ARS) ont pour objectif d'assurer un niveau de vie satisfaisant aux familles les plus pauvres. Les prestations universelles doivent compenser, en partie, le coût de l'enfant pour les autres. La fiscalité ne peut pas aider les familles pauvres plus qu'en ne les imposant pas. Elle doit être équitable pour les autres. Il est absurde de reprocher au quotient familial de ne pas bénéficier aux familles les plus pauvres : celles-ci bénéficient à plein de leur non-imposition et les prestations sous conditions de ressources aident ceux qui ne sont pas imposables.

Le tableau 2 montre le revenu disponible par UC d'un couple marié de salariés selon son nombre d'enfants, relativement au revenu par UC d'un couple sans enfant. En utilisant les UC de l'OCDE-INSEE, il apparaît que pour de bas niveaux de revenus, les familles avec enfants ont à peu près le même niveau de vie que les couples sans enfant. Par contre, au-delà de 2 SMIC, les familles avec enfants ont toujours un niveau de vie nettement plus bas que les couples sans enfant. Encore, ne tient-on pas compte du fait qu'avoir trois enfants ou plus oblige souvent la femme à réduire son activité ou même à la cesser. Ce sont les classes moyennes qui connaissent la perte de pouvoir d'achat relative la plus forte en élevant des enfants. Faut-il une réforme qui diminuerait encore leur situation relative ?

Tableau 2. Niveau de vie d'une famille selon le nombre d'enfants et la situation professionnelle relativement à un couple sans enfant

En euros par mois par UC en 2009

Personne 1	RSA	SMIC	SMIC	SMIC	2 SMIC	3 SMIC	6 SMIC
Personne 2	Inactif	Inactif*	1/2 SMIC	SMIC	1 SMIC	2 SMIC	4 SMIC
1 enfant	99,9	99,4 (90,5)	89,9	85,0	84,9	85,5	85,2
2 enfants	102,6	97,5 (89,8)	87,1	79,9	77,1	76,2	75,7
3 enfants	105,8	98,4 (100,2)	93,6	84,0	75,7	70,6	70,5

\* avec recours au RSA activité (sans recours).

Source : calculs de l'auteur.

Le niveau de vie de la famille est d'autant plus bas qu'elle comporte beaucoup d'enfants. Avoir des enfants n'est donc jamais une niche fiscale, même à de hauts niveaux de revenus. Si donc une réforme de la politique familiale est nécessaire,

elle passe par l'augmentation du niveau des allocations familiales pour tous et non pas par la mise en cause du QF.

Globalement, la redistribution est plus forte chez les familles que chez les couples sans enfant : le rapport des revenus disponibles entre un couple qui gagne 1 SMIC et un couple qui en gagne 10 est de 6,2 s'ils n'ont pas d'enfant ; de 4,8 s'ils ont 2 enfants ; de 4,4 s'ils en ont 3. L'existence du quotient familial ne réduit pas la progressivité du système socialo-fiscal pour les familles nombreuses (tableau 3).

Tableau 3. La distribution des revenus est plus égalitaire chez les familles

	10*SMIC/RSA socle	10*SMIC/1*SMIC
0 enfant	9,2	6,2
1 enfant	7,8	5,3
2 enfants	6,8	4,8
3 enfants	6,0	4,4
4 enfants	5,7	4,2

Source : calculs de l'auteur.

Considérons une famille avec deux enfants où l'homme est au SMIC, la femme ne travaille pas. Cette famille bénéficie, par mois, de 174 euros de prestations familiales (AF + ARS), de 309 euros de RSA et de 361 euros d'allocation logement. Son revenu disponible est de 1 916 euros pour un revenu avant impôt de 1 107 euros ; même en tenant compte de la TVA, son taux d'imposition net est négatif de - 44 %. Sans enfant, elle n'aurait que 83 euros de PPE, 172 euros d'allocation logement. Chacun des enfants lui « rapporte » 295 euros. Son revenu par UC est de 912 euros par mois contre 885 euros si elle n'avait pas d'enfant. La politique familiale prend en charge la totalité du coût des enfants. Les parents ne supportent aucune perte de pouvoir d'achat du fait de la présence d'enfants.

Voyons maintenant la famille aisée avec deux enfants où l'homme gagne 6 fois le SMIC, la femme 4 fois. Cette famille bénéficie, par mois, de 126 euros de prestations familiales et dépense 1 732 euros d'IR. Son revenu disponible est de 7 396

euros pour un revenu avant impôt de 10 851 euros ; compte tenu de la TVA, son taux d'imposition est positif de 44 %. Le système français fait donc contribuer les familles aisées et finance les familles pauvres. Sans enfant, la famille aisée paierait 389 euros d'impôt de plus par mois. Son revenu par UC est de 4 402 euros par mois contre 5 819 euros si elle n'avait pas d'enfant. Les parents supportent une perte de niveau de vie de 24,4 % du fait de la présence des enfants.

Remarquons enfin que cette famille aisée reçoit 126 euros par mois d'AF, bénéficie de 389 euros de réduction d'IR et supporte 737 euros par mois de cotisations familiales. Contrairement à la famille pauvre, elle gagnerait à la suppression totale de la politique familiale.

Certes, il serait souhaitable d'augmenter le niveau de vie des familles les plus pauvres : le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans reste élevé : 17,7% contre 13,5% pour l'ensemble de la population en 2009. Mais cet effort doit être financé par tous les contribuables et pas spécifiquement par les familles.

Aucun parti politique ne propose des mesures fortes pour les familles : une importante revalorisation des prestations familiales, en particulier du complément familial et de la composante « enfant » du RSA ; l'attribution de la composante « enfant » du RSA aux enfants de chômeurs ; l'indexation des prestations familiales et du RSA sur les salaires et non sur les prix.

Pire, en 2011, le gouvernement actuel, qui se pose aujourd'hui en défenseur de la politique familiale, a décidé de ne pas indexer les prestations familiales sur l'inflation, faisant perdre 1% de pouvoir d'achat, alors que le pouvoir d'achat des retraités est maintenu. Les enfants ne votent pas...

Il m'est difficile de penser que les familles nombreuses, et même les familles avec deux enfants, et en particulier les

familles avec enfants de la classe moyenne, celles où les parents (et surtout les mères) jonglent avec leurs horaires pour s'occuper de leurs enfants tout en travaillant, soient les grandes « profiteuses » du système actuel. Faut-il vraiment proposer une réforme qui augmente l'imposition des familles, et surtout des familles nombreuses ?

---

[1] L'avantage fourni par le quotient familial est actuellement plafonné à 2 585 euros par demi-part. Ce niveau est justifié. Un enfant représente, en moyenne, 0,35 UC (0,3 pour les moins de 15 ans ; 0,5 pour les plus de 15 ans). Le plafond correspond à la détaxation du 35 % du revenu médian. Voir : H. Sterdyniak: « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, n°116, janvier 2011.

[2] Comme il est déjà intervenu pour imposer que la Prime pour l'emploi tienne compte de la composition familiale.

[3] Voir Sterdyniak (2011), *op.cit.*

---

## **Politique monétaire : Open-Market Operations ou Open-Mouth Operations ?**

par [Paul Hubert](#)

La communication d'un banquier central peut-elle influencer les anticipations des agents au même titre que les modifications de taux d'intérêt ? A en croire Ben Bernanke, il semblerait que oui.

Dans son [discours du 18 octobre 2011](#), Ben Bernanke, gouverneur de la Banque centrale des Etats-Unis, a mis en avant l'intérêt qu'il porte à trouver de nouveaux outils pour que les entreprises et ménages soient en mesure d'anticiper les orientations de politique monétaire futures. On apprend ainsi que le Comité de décision de la politique monétaire ([FOMC](#)) étudie les moyens d'accroître la transparence de ses prévisions macroéconomiques. En effet, ces prévisions pourraient être considérées comme un outil de politique monétaire si leur publication influence la formation des anticipations privées.

Il est intéressant de noter que l'effet de la communication des prévisions de la banque centrale passe par sa crédibilité. En effet, la publication de prévisions n'a pas d'effets contraignants et mécaniques sur l'économie. Le canal de transmission passe par la confiance que les entreprises et ménages ont dans les annonces de la Banque centrale. Ainsi, si une annonce est crédible, alors l'action n'est plus obligatoirement nécessaire ou l'amplitude de l'action requise réduite. Le mécanisme est simple : la publication des prévisions modifie les anticipations privées qui modifient à leur tour leurs décisions et affectent donc les variables économiques. La volonté de Ben Bernanke de mettre en œuvre ce qu'il nomme « [forward policy guidance](#) » et l'emphase qu'il met sur l'importance des prévisions des banques centrales suggèrent que la Fed cherche à utiliser cet instrument additionnel que semblent être les prévisions pour mettre en œuvre plus efficacement sa politique monétaire.

Sur la base des anticipations d'inflation des agents privés collectées à l'aide d'enquêtes trimestrielles appelées *Survey of Professional Forecasters* et disponibles [ici](#), il apparaît que les prévisions d'inflation du FOMC, publiées deux fois par an depuis 1979, ont un effet positif et persistant sur les anticipations privées (voir le [document de travail](#)). Celles-ci augmentent de 0,7 point de pourcentage lorsque la Fed augmente

ses prévisions d'1 point de pourcentage. Deux interprétations de cet effet peuvent être proposées : en augmentant ses prévisions, la Fed influence les anticipations privées et crée d'une certaine manière 0,7 point de pourcentage d'inflation. L'efficacité d'une telle annonce serait donc discutable. A l'opposé, on peut imaginer qu'une hausse d'1 point de pourcentage de l'inflation va survenir et qu'en l'annonçant, la Fed envoie un signal aux agents privés. Ceux-ci anticipent alors une réaction de la Fed pour contrer cette hausse et réduisent leur anticipation de cette hausse. La Fed aurait donc réussi à empêcher 0,3 point de pourcentage de la future hausse d'inflation en communiquant dessus, l'annonce étant donc efficace.

Ce dernier mécanisme appelé « Open-Mouth Operations » dans un [article](#) publié en 2000 se focalisant sur la Banque centrale néo-zélandaise se veut donc un complément des [opérations d'open market](#) qui consistent à modifier le taux d'intérêt directeur de la banque centrale pour affecter l'économie.

Afin de mettre en lumière les raisons pour lesquelles les anticipations privées ont augmenté, on peut caractériser les mécanismes sous-jacents à l'influence des prévisions du FOMC. Si les prévisions du FOMC sont un bon indicateur avancé du futur taux d'intérêt directeur de la Fed, elles donnent de l'information sur les futures décisions. Il ressort de cette étude qu'une hausse des prévisions du FOMC signale une hausse du taux directeur de la Fed intervenant entre 18 et 24 mois.

De plus, les prévisions du FOMC n'ont pas les mêmes effets que le taux directeur sur les variables macroéconomiques et ne répondent pas de la même manière aux chocs macroéconomiques : les réponses du taux directeur à des chocs macroéconomiques sont larges et rapides en comparaison de celles des prévisions. Ce résultat suggère que les prévisions du FOMC sont un instrument *a priori* conçu pour mettre en œuvre la politique monétaire sur le long terme alors que le taux directeur est un instrument *a posteriori*, répondant aux chocs

touchant l'économie et donc aux cycles de court terme.

---

# **“Social VAT”: Is it anti-social?**

by [Jacques Le Cacheux](#)

The prospect of a “social” value added tax, which was raised anew by the President of France on December 31 during his New Year speech, is once again provoking controversy. While the French employers association, the MEDEF, has included this measure in a series of proposed tax changes designed to restore France’s competitiveness, the Left is mostly opposed. It views the “social VAT” as an oxymoron, an antisocial measure that is designed to cut the purchasing power of consumers and hits the poorest among them disproportionately and unfairly. But what exactly are we talking about? And from the viewpoint of taxes on consumption, what is the situation in France relative to its main European partners?

The proposal to establish a social VAT represents, in fact, a combination of two measures: raising the VAT rate and allocating the additional revenue obtained to finance social welfare, while lowering – in principle by the same amount – social contributions. The way that these two operations are conducted can differ greatly: the rise in VAT could involve the standard rate (currently 19.6%), the reduced rate (currently 5.5%, but recently increased to 7% for a range of products and services), the creation of an intermediate rate, a switch to the standard rate of certain products or services currently at the reduced rate, etc., while the reduction in social contributions could cover employer contributions or

employee contributions, be uniform or targeted on low wages, etc. Many policy choices are available, with distributional impacts that are not identical.

France now has one of the lowest rates of implicit taxation on consumption in the European Union (Eurostat). Its standard VAT rate was reduced to 19.6% in 2000 after having been raised to 20.6% in 1995 to help ensure compliance with the Maastricht criteria, as the recession of 1993 had pushed the budget deficit significantly higher. This rate is now slightly lower than the rate applied by most of our partners, particularly as the deterioration of public finances has recently prompted several European countries to raise their standard rate of VAT. The reduced rate, at 5.5%, was, until the increase decided in December 2011 on certain products and services, the lowest in the EU.

What can we expect from a social VAT? Let's consider in turn the effects on competitiveness and then on purchasing power, while distinguishing the two aspects of the operation. A VAT hike has a positive impact on the competitiveness of French business, because it increases the price of imports without burdening exports, which are subject to the VAT of the destination country. In this respect, a VAT increase is equivalent to a devaluation. In so far as most of France's trade is conducted with our European partners within the European single market, this could be deemed a non-cooperative policy. Fine, but if all our partners were to use this type of "internal euro zone devaluation" – recall that in 2007 Germany increased its standard VAT rate from 16% to 19% – and we didn't, this would actually amount to a real appreciation of the "French euro". It would undoubtedly be better to aim for improved fiscal coordination in Europe, and to work for more uniform rates. But current circumstances are hardly favourable for that, and the threat of a VAT increase may be one way to encourage our main partner to show more cooperation on this issue.

Allocating the revenue raised to reduce social contributions will, in turn, have an additional positive impact on competitiveness only if it leads to a real reduction in the cost of labour to firms located in France. This would be the case if the reduction targeted employer contributions, but not if it were on employee contributions.

Can we expect a positive effect on employment? Yes, at a minimum thanks to the impact on competitiveness, but this would be small, unless we were to imagine a massive increase in VAT rates. The effect of lowering labour charges is less clear, because the employers' social contributions are already zero or low on low wages, which, according to the available studies, is precisely the category of employees for which demand is sensitive to cost.

Isn't the decline in the purchasing power of French households likely to reduce domestic consumption and cancel out these potential gains? In part perhaps, but it's far from certain. Indeed, the rise in VAT is unlikely to be fully and immediately reflected in selling prices: in the case of Germany in 2007, the price increase was relatively small and spread over time – meaning that the margins of producers and distributors absorbed part of the increase, thus reducing the positive impact on business somewhat. In France, [empirical work on the increase in 1995](#) shows that it too was not fully and immediately reflected in prices; and, although one cannot expect symmetrical results, it's worth recalling that the cut in VAT in the restaurant business was not passed on much in prices.

Would the rise in VAT be “antisocial” because it winds up hitting the poorest households disproportionately? No! Don't forget that the minimum income, the minimum wage (SMIC) and pensions are indexed to the consumer price index. So unless these indexes were somehow frozen – which the government has just done for some benefits – the purchasing power of low-income households would not be affected, and only employees

earning above the minimum wage, together with earnings on savings, would suffer a decline in purchasing power, if consumer prices were to reflect the rise in VAT. It should also be noted that, if there is a positive impact on employment, some unemployed workers would find jobs and total payroll would increase, meaning that the depressive impact on consumption often cited by opponents of this measure would only be minor, or even non-existent.

In short, "social VAT" should be neither put on a pedestal nor dragged through the dirt. As with any tax reform, we should certainly not expect a panacea against unemployment, or even a massive shift in our external accounts, even though it should help to improve our external price-competitiveness. But rebalancing our tax burden to focus more on consumption and less on the cost of labour is a worthy goal. In the context of globalization, taxing consumption is a good way to provide resources for the public purse, and VAT, a French innovation that has been adopted by almost every country, is a convenient way of doing this and of applying, without explicitly saying so, a form of protectionism through the de-taxation of exports. VAT is not, on the other hand, a good instrument for redistribution, since the use of a reduced rate on consumer products ultimately benefits the better-off as much or more than it does the poor. Most of our European partners have understood this, as they either do not have a reduced rate (as in Denmark) or have one that is substantially higher than ours (often 10% or 12%). It would be desirable to make the French tax system fairer, but this requires the use of instruments that have the greatest and best-targeted potential for redistribution: direct taxes – income tax, CSG-type wealth taxes, property tax – or social transfers, or even certain government expenditures (education, health). What is missing in the proposed "social VAT" is making it part of a comprehensive fiscal reform that restores consistency and justice to the system of taxes and social contributions as a whole.

---

# Monetary policy: Open-Market Operations or Open-Mouth Operations?

By [Paul Hubert](#)

Can the communications of a central banker influence agents' expectations in the same way as they change interest rates? To believe Ben Bernanke, the answer is yes.

In a [speech on 18 October 2011](#), Ben Bernanke, governor of the US central bank, highlighted his interest in finding new tools to help businesses and consumers anticipate the future direction of monetary policy. Thus we learn that the bank's Federal Open Market Committee ([FOMC](#)) is exploring ways to make its macroeconomic forecasts more transparent. Indeed, if the publication of the forecasts influences the formation of private expectations about the future, then this could be treated as another tool of monetary policy.

It is worth pointing out that the impact of communicating the central bank's forecasts depends on the bank's credibility. Any impact that the publication of the forecasts has on the economy is neither binding nor mechanical, but rather is channelled through the confidence that businesses and consumers place in the statements of the central bank. So if a statement is credible, then the action announced may not be needed any more or its amplitude may be reduced. The mechanism is straightforward: publishing the forecast changes private expectations, which in turn modifies decision-making and therefore the economic variables. Ben Bernanke's determination to implement what he calls "[forward policy guidance](#)" and the

emphasis he is giving to the importance of the central bank's forecasts suggest that the Fed is seeking to use its forecasts as another instrument to implement its monetary policy more effectively.

Based on the inflation expectations of private agents collected through quarterly surveys called the Survey of Professional Forecasters (available [here](#)), it appears that the FOMC inflation forecasts, published twice yearly since 1979, have a persistent positive effect on private expectations (see the [working document](#)). Expectations rise by 0.7 percentage point when the Fed increases its forecast by one percentage point. Two interpretations of this effect could be offered: by raising its forecast, the Fed influences expectations and in a certain sense creates 0.7 percentage point of inflation. The effectiveness of such an announcement would therefore be questionable. In contrast, it is conceivable that an increase of 1 percentage point of inflation will occur and that by announcing it, the Fed sends a signal to private agents. They then expect a response from the Fed to counter the increase, and so reduce their expectation of the increase. The Fed's communication would therefore have succeeded in preventing a 0.3 percentage point increase in future inflation, meaning that the announcement has been effective.

This last mechanism, called "Open-Mouth Operations" in an [article](#) published in 2000 dealing with the central bank of New Zealand, would therefore act as a complement to the bank's [open market operations](#) that are intended to modify the central bank's key rates so as to influence the economy.

In order to shed light on the reasons why private expectations have increased, it would help to characterize the mechanisms underlying the influence of the FOMC forecasts. If the FOMC forecasts are a good leading indicator of the Fed's future key rates, they provide information about future decisions. It appears from this study that an increase in the FOMC forecasts signals that there will be an increase in the Fed's key rates

18 to 24 months later.

Furthermore, the FOMC forecasts do not have the same impact as the bank's key rates on macroeconomic variables, nor do they respond in the same way to macroeconomic shocks: the responses of key rates to macroeconomic shocks are substantial and rapid in comparison with the responses of the forecasts. This suggests that the FOMC forecasts are an *a priori* instrument intended to implement monetary policy over the long term, whereas the key rates are an *a posteriori* instrument that responds to shocks to the economy, and thus to the short-term cycle.

---

## **TVA « sociale », antisociale ?**

par [Jacques Le Cacheux](#)

Evoquée à nouveau par le Président de la République le 31 décembre lors de ses vœux, la perspective d'instaurer une « TVA sociale » fait, une nouvelle fois, polémique. Alors que le MEDEF a inclus cette mesure dans une série de propositions de modification de la fiscalité destinée à redonner à la France de la compétitivité, la gauche y est majoritairement opposée, voyant dans cette « TVA sociale » un oxymore, une mesure antisociale, vouée à amputer le pouvoir d'achat des consommateurs et frappant de manière disproportionnée et injuste les plus modestes d'entre eux. Mais de quoi parle-t-on et quelle est, du point de vue de la fiscalité sur la

consommation, la situation de la France par rapport à celle, notamment, de ses principaux partenaires européens ?

La proposition d'instaurer une « TVA sociale » est, en réalité, la combinaison de deux mesures : augmenter la TVA, et affecter le surcroît de recettes publiques ainsi obtenu au financement de la protection sociale, en abaissant – en principe d'un même montant – les cotisations sociales. Les modalités de ces deux opérations peuvent, elles-mêmes, être très diverses : la hausse de la TVA peut concerner le taux normal (aujourd'hui à 19,6%), le taux réduit (aujourd'hui à 5,5%, mais récemment augmenté à 7% pour une série de produits et services), la création d'un taux intermédiaire, le passage au taux normal de certains produits ou services actuellement au taux réduit, etc. ; la baisse des cotisations sociales peut viser les cotisations patronales ou les cotisations salariés, être uniforme ou ciblée sur les bas salaires, etc. Autant de choix politiques possibles, dont les impacts distributifs ne sont pas les mêmes.

La France est aujourd'hui l'un des pays de l'UE dans lequel le taux implicite de taxation de la consommation est le plus bas (Eurostat). Son taux normal de TVA, ramené à 19,6% en 2000 après avoir été porté à 20,6% en 1995 pour contribuer au respect des critères de Maastricht alors que la récession de 1993 avait gravement creusé le déficit budgétaire, est désormais un peu inférieur à celui que pratiquent la plupart de nos partenaires, la dégradation actuelle des finances publiques ayant incité plusieurs pays européens à augmenter récemment leur taux normal de TVA. Le taux réduit, à 5,5%, était, jusqu'à l'augmentation décidée en décembre 2011 sur certains produits et services, le plus bas de l'UE.

Que peut-on attendre d'une TVA sociale ? Envisageons successivement les effets sur la compétitivité et ceux sur le pouvoir d'achat et distinguons les deux volets de l'opération. Une augmentation de la TVA a un effet bénéfique sur la compétitivité des entreprises françaises, parce qu'elle

accroît le prix des importations sans grever les exportations, qui sont assujetties à la TVA du pays de destination. En cela, une augmentation de la TVA est bien équivalente à une dévaluation. Dans la mesure où la majorité de nos échanges commerciaux est réalisée avec nos partenaires européens au sein du marché unique européen, on peut considérer qu'il s'agit là d'une politique non coopérative. Certes, mais si tous nos partenaires recourent à ce type de dévaluation « interne » à la zone euro – rappelons que l'Allemagne a augmenté de 16% à 19% son taux normal de TVA en 2007 –, et que nous ne le faisons pas, cela équivaut à une appréciation réelle de « l'euro français ». Il serait sans doute préférable de viser une meilleure coordination fiscale en Europe, et de tendre vers des taux plus uniformes. Mais les circonstances ne s'y prêtent guère, et la menace d'une hausse de la TVA peut être un moyen d'inciter notre principal partenaire à plus de coopération sur ce dossier.

L'affectation des recettes obtenues à une réduction des cotisations sociales n'aura, quant à elle, d'effets bénéfiques additionnels sur la compétitivité que si elle engendre effectivement une baisse du coût de la main-d'œuvre pour les entreprises installées en France. Cela serait le cas si la réduction concerne les cotisations patronales, mais ne le serait pas si l'on abaisse les cotisations salariés.

Peut-on attendre un effet bénéfique sur l'emploi ? Oui, grâce à l'effet compétitivité au moins, mais qui en tout état de causes sera faible, sauf à imaginer une augmentation massive des taux de TVA. Celui de la baisse du coût du travail est moins clair, car les cotisations sociales patronales sont déjà nulles ou faibles sur les bas salaires, qui constituent précisément, selon les études disponibles, les catégories de salariés pour lesquelles la demande est sensible au coût.

La baisse du pouvoir d'achat des ménages français ne risque-t-elle pas, en réduisant la consommation intérieure, d'annuler ces gains potentiels ? En partie peut-être, mais rien n'est

moins sûr. En effet, l'augmentation de la TVA ne sera probablement pas intégralement et instantanément répercutée dans les prix de vente : dans le cas de l'Allemagne en 2007, la hausse des prix a été relativement faible et étalée dans le temps – ce qui signifie que ce sont les marges des producteurs ou des distributeurs qui absorbent une part de la hausse, l'effet bénéfique sur les entreprises s'en trouvant alors un peu réduit – ; en France, des [travaux empiriques sur la hausse de 1995](#) montrent qu'elle n'a pas non plus été intégralement et immédiatement répercutée dans les prix ; et on se souvient, bien que l'on ne puisse s'attendre à une symétrie des effets, que la baisse de la TVA dans la restauration n'avait été que très peu répercutée dans les prix.

La hausse de la TVA serait-elle « antisociale », en frappant de manière disproportionnée les ménages les plus modestes ? Non ! Il faut en effet rappeler que les minima sociaux, le SMIC et les pensions de retraite sont indexés sur l'indice des prix à la consommation. Dès lors, sauf à imaginer que l'on gèle ces indexations – ce que le gouvernement vient de faire pour certaines allocations –, le pouvoir d'achat des bas revenus ne sera pas affecté, et seuls les salariés au dessus du SMIC et les revenus de l'épargne souffriraient d'une baisse de pouvoir d'achat si les prix à la consommation répercutaient la hausse de la TVA. Encore faut-il ajouter que, s'il y a un effet bénéfique sur l'emploi, certains chômeurs trouveront un emploi et la masse des salaires distribués augmentera, de sorte que l'effet dépressif sur la consommation souvent invoqué par les opposants à cette mesure ne saurait être que mineur, voire inexistant.

En bref, la TVA « sociale » ne mérite ni excès d'honneur ni indignité. Comme pour toute réforme de la fiscalité, il ne faut certes pas en attendre le remède miracle contre le chômage, ni même un redressement massif de nos comptes extérieurs, même si elle participerait à l'amélioration de notre compétitivité-prix. Mais le rééquilibrage de nos

prélèvements obligatoires, pour les faire porter davantage sur la consommation et moins sur le coût du travail doit être un objectif. Taxer la consommation est une bonne manière de procurer des ressources aux finances publiques dans un contexte de mondialisation, et la TVA, invention française adoptée par presque tous les pays, est une modalité commode de le faire, et de pratiquer, sans le dire, une forme de protectionnisme en détaxant les exportations. La TVA n'est, en revanche, pas un bon instrument de redistribution, car le recours à un taux réduit sur les produits de consommation courante profite finalement autant ou plus aux plus aisés qu'aux plus démunis, comme l'ont compris la plupart de partenaires européens, chez qui le taux réduit est soit inexistant (comme au Danemark) soit substantiellement plus élevé que chez nous (souvent à 10 ou 12%). Il est souhaitable de rendre le système fiscal français plus juste, mais il faut pour cela utiliser les instruments qui ont le pouvoir redistributif le plus fort et le mieux ciblé : les prélèvements directs – impôt sur le revenu, CSG, taxe d'habitation –, les transferts sociaux, voire certaines dépenses publiques (éducation, santé notamment). Ce qui manque au projet de TVA « sociale », c'est de s'inscrire dans une perspective globale de réforme fiscale qui redonne de la cohérence et de la justice à l'ensemble des prélèvements obligatoires.

---

## **La Très Grande Récession**

*Perspectives économiques mises à jour pour les grands pays développés en 2012*

Département Analyse et Prévision, sous la direction de [Xavier Timbeau](#)

Les perspectives de croissance pour les pays développés et plus particulièrement européens se sont dégradées spectaculairement au cours des dernières semaines. La dépréciation « volontaire et négociée » des titres de dette souveraine grecque, qui n'est autre qu'un défaut souverain, la vague de plans de restriction budgétaire annoncés alors que les lois de finance sont encore en train d'être débattues, l'impuissance de l'Union européenne à mobiliser ses forces dans la crise sont autant de facteurs qui ont rendu les prévisions faites il y a deux mois obsolètes. L'année 2012 sera marquée par une récession dans plusieurs pays européens, dont la France.

Publiés en août 2011, les chiffres de croissance pour le deuxième trimestre 2011 dans les pays développés ont relativisé les signaux positifs du début de l'année 2011. Au troisième trimestre 2011, les comptes nationaux ont été meilleurs qu'attendu, mais le répit serait de courte durée. Les indicateurs conjoncturels pour la majorité des pays développés (cf. [note associée](#)) annoncent une réduction de l'activité au quatrième trimestre 2011 et [au début de l'année 2012](#). La zone euro stagnerait en 2012 ; avec +0,4 % de croissance du PIB, l'Allemagne enregistrerait la « meilleure » performance de la zone euro (tableau 1).

Tableau 1. prévisions pour 2012

		2011				2012				2011	2012
		t1	t2	t3	t4	t1	t2	t3	t4		
Allemagne	PIB	1,3	0,3	0,5	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	3,0	0,4
	Taux de chômage	6,1	5,9	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,8	5,7
	Solde public*									-1,2	-1,4
France	PIB	0,9	-0,1	0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	1,6	-0,2
	Taux de chômage	9,2	9,1	9,3	9,6	9,9	10,2	10,5	10,7	9,3	10,3
	Solde public*									-5,8	-5,3
Italie	PIB	0,1	0,3	0,1	-0,2	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	0,7	-0,9
	Taux de chômage	8,2	8,1	8,2	8,4	8,6	8,8	8,9	9,0	8,2	8,8
	Solde public*									-3,9	-2,3
Espagne	PIB	0,4	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0
	Taux de chômage	20,6	21	22,2	22,6	22,8	23	23	23	21,6	23,0
	Solde public*									-7,4	-5,4
Zone euro	PIB	0,8	0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0
	Taux de chômage	10,0	10,0	10,6	10,8	10,9	11,0	11,1	11,2	10,3	11,1
	Solde public*									-3,5	-2,9
Royaume-Uni	PIB	0,4	0,1	0,5	-0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,9	0,5
	Taux de chômage	7,7	7,9	8,3	8,5	8,6	8,7	8,8	8,8	8,1	8,7
	Solde public*									-9,1	-8,5
États-Unis	PIB	0,1	0,3	0,6	0,4	0,4	0,1	0,2	0,3	1,7	1,4
	Taux de chômage	8,9	9,1	9,1	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	9,0	8,7
	Solde public*									-9,2	-9,2
Japon	PIB	-0,7	-0,3	1,5	0,7	0,6	0,6	0,4	0,4	-0,1	2,4
	Taux de chômage	4,7	4,6	4,4	4,5	4,5	4,6	4,7	4,7	4,5	4,6
	Solde public*									-8,8	-9,4

\* En points de PIB.  
Sources : Comptes nationaux, prévisions OFCE décembre 2011.

La première phase de la Grande Récession, en 2008-2009, a induit le gonflement des dettes publiques (de l'ordre de 16 points dans la zone euro, de plus de 30 points aux Etats-Unis et au Royaume Uni, cf. tableau 2). La phase II sera conditionnée par la façon dont sont digérées ces dettes publiques induites par la crise : ou bien les taux d'intérêts bas permettent de reporter l'ajustement des déficits publics à plus tard et les économies peuvent rebondir, allégeant en conséquence l'ajustement nécessaire ; ou bien l'ajustement est fait immédiatement, amplifié par la hausse des taux publics et par la persistance du sous-emploi (tableau 3). Parce que l'Europe est soumise à la peur du défaut, elle transforme la Grande Récession amorcée en 2008 en Très Grande Récession.

Tableau 2. Besoins de financement, dettes publiques et caractéristiques de ces dettes

	All	Fra	Ita	Esp	RU	USA	JPN	Et. E
<b>Besoins de financement sur les marchés en 2012</b>								
En milliards	251 846	295 846	391 846	175 846	257 846	3151 846	228 06 9	1156 846
En point de PIB	9,8	14,1	24,4	15,8	16,5	15,8	47,4	35,3
<b>dont déficit public financé par appel au marché en 2012</b>								
En milliards	30 516	78 846	11 846	57 846	104 846	110 846	52 06 9	186 846
En point de PIB	0,8	6,7	1,9	3,1	8,6	6,7	6,7	23
<b>dont dette arrivant à maturité financée par appel au marché en 2012</b>								
En milliards	215 846	217 846	568 846	118 846	122 846	2261 846	194 06 9	930 846
En point de PIB	9,8	16,4	22,5	16,5	7,8	14,1	40,7	52,8
<b>Dettes publiques totales - 2011</b>								
En milliards d'euros	2 062	1 891	1 886	668	1 081	11 064	9 516	6 207
En milliards de dollars	2 795	2 294	2 551	730	1 871	14 994	12 896	8 412
En milliards d'euros PPA 2010	2 051	1 821	1 869	580	1 081	10 210	11 544	6 219
En dollars par tête	34 181	33 208	42 109	18 015	29 922	46 530	101 736	33 177
En point de PIB	80,3	81,7	118,7	32,4	28,1	38,1	273,4	81,3
Variation par rapport à 2007	15,4	19,9	15,1	16,5	14,0	33,3	46,3	16,6
<b>Dettes publiques de marché estimées au 31 décembre 2011</b>								
En milliards d'euros	1 108	1 315	1 571	588	1 526	7 297	6 727	4 351
En milliards de dollars	1 302	1 782	2 129	756	1 797	9 890	9 016	6 168
En milliards d'euros PPA 2010	1 102	1 416	1 538	490	1 809	9 890	11 568	4 538
En point de PIB	45,1	45,0	99,0	17,4	17,4	64,8	106,8	42,7
En dollars par tête	18 568	27 385	31 136	16 572	28 786	56 678	71 505	24 322
<b>Caractéristiques de la dette de marché</b>								
Taux d'échéance moyen sur la dette en 2011	nd	3,1	nd	4,0	2,7	3,3	5,9	nd
Taux d'échéance moyen sur les dettes en 2011	nd	nd	3,5	nd	2,8	nd	6,5	nd
Taux d'échéance moyen sur les émissions en 2012	0,9	1,5	4,3	5,0	2,0	1,4	6,5	2,9
Taux d'échéance sur les émissions à 18 ans en 2012	2,8	3,2	6,3	5,3	2,3	2,2	3,1	4,3

Note : la PPA est calculée par rapport à la zone euro, et tient compte des différences de niveaux de prix entre pays de la zone euro.

Source : calculs OFCE décembre 2011, Eurostat, Agences du trésor nationales.

Tableau 3. Évolution de la situation des chômeurs entre 2007 et 2010

Évolution entre 2007 et 2010	Allemagne	Espagne	France	Italie	RU
chômage	-1,6	11,9	1,3	2,4	2,6
chômage de longue durée	-1,5	5,7	0,5	1,2	1,3
chômage non indemnisé	-0,3	5,7	0,5	2,0	4,3

Source : Eurostat.

Après le défaut « volontaire » grec, les pays de la zone euro se sont infligés non seulement un ajustement encore plus brutal que le Pacte de stabilité et de croissance ne l'exigeait, mais aussi la contagion et la débâcle générale des dettes souveraines. Les dispositifs, du FESF aux règles d'or, proposés par l'Union européenne n'ont pas convaincu quant à la capacité à résoudre dans le court comme dans le long terme le

problème des finances publiques des Etats de la zone euro. D'autant que l'Europe semble oublier que la croissance et le retour au plein emploi sont des éléments fondamentaux de la soutenabilité des dettes publiques et, plus généralement, du projet européen.

Face au risque d'insolvabilité sur les titres souverains, les créanciers exigent des primes de risque plus élevées pour continuer à financer à la fois la dette nouvelle et le renouvellement de la fraction de dette ancienne arrivée à échéance. Ce durcissement des conditions de financement, alors même que les perspectives d'activité se dégradent sous l'effet des restrictions budgétaires, tue dans l'œuf les tentatives d'assainissement des finances publiques. S'engage alors une spirale infernale. Le renchérissement du coût de la dette alourdit les charges d'intérêt, ce qui hypothèque la réduction des déficits et appelle des mesures restrictives supplémentaires pour rassurer les bailleurs. La restriction pèse alors sur l'activité et, en bout de course, creuse les déficits conjoncturels. A quoi les gouvernements, affolés par la résistance des déficits et la perspective d'une dégradation de leur note souveraine, répondent par l'accentuation de la rigueur.

Parce que les économies des pays européens sont étroitement interconnectées, la simultanéité de la mise en œuvre de politiques budgétaires restrictives conduit à amplifier le ralentissement économique global, *via* un affaiblissement du commerce extérieur (nous avons développé ce point dans notre [précédent exercice de prévision](#)). En effet, les politiques de restriction affectent la demande intérieure des pays qui les conduisent et donc réduisent leur production mais également leurs importations. Ce mécanisme réduit les exportations de leurs partenaires commerciaux et donc leur activité, indépendamment de leurs propres politiques budgétaires. Si ces pays conduisent eux aussi une politique restrictive, il faut ajouter à la restriction interne l'effet extérieur (indirect).

L'ampleur de ces effets est fonction de plusieurs facteurs. Les effets directs sont essentiellement liés aux impulsions négatives propres à chaque pays. L'effet indirect est plus difficile à mesurer, puisqu'il dépend du degré d'ouverture de chaque pays, de la répartition géographique de ses exportations et de l'élasticité des importations au PIB des pays qui pratiquent la rigueur. Ainsi, un pays très ouvert et dont la majorité des exportations est dirigée vers un pays où la restriction budgétaire est intense subira un effet indirect fort. A cet égard, les pays de la zone euro, très intégrés, vont davantage subir la restriction de leurs partenaires que les Etats-Unis ou le Japon. Leur croissance va donc être largement amputée, repoussant la réduction des déficits conjoncturels. La récession qui s'annonce dans de nombreux pays est le résultat de mesures toujours plus restrictives prises pour tenter de stabiliser le plus rapidement possible leur ratio dette/PIB dans un contexte conjoncturel de plus en plus défavorable.

La course à la rigueur pour tenter de ramener les déficits publics sous la barre des 3 % du PIB et pour stabiliser les ratios de dette vise autant à répondre aux exigences des accords européens qu'à rassurer les agences de notation et les marchés financiers. Ces derniers, et parmi eux les banques européennes, détiennent en effet au moins 50 % des dettes publiques des pays développés, *via* les titres émis par les agences nationales de la dette publique. De 77 % de la dette publique détenue par les institutions financières en France, ce pourcentage monte à 97% pour l'Espagne.

Dans la zone euro, entre 9 et 23 points de PIB de dette publique selon les pays devront être renouvelés en 2012 (cf. tableau 2). En dehors du Japon, c'est en Italie, qui associe dette élevée et part importante de titres de court terme, que le besoin de financement sera le plus élevé. Si l'on ajoute à ces émissions les besoins liés au financement du déficit public de 2012, le potentiel d'émissions brutes dans la zone

euro est compris entre 10 % du PIB en Allemagne et 24 % en Italie.

Ces montants élevés posent problème aux pays soumis à la défiance des marchés. Si le taux d'intérêt auquel ces pays se financent se maintenait en 2012 aux niveaux moyens observés au dernier trimestre 2011, l'Espagne emprunterait à 5 % et l'Italie à 4,3 %. La France et l'Allemagne continueraient en revanche de bénéficier de taux bas (respectivement 1,5 % et 0,9 %). Les taux des émissions de décembre 2011 pour ces deux pays ont, pour l'instant, été peu affectés par les menaces de dégradation des dettes souveraines des pays de la zone euro. Malgré des besoins de financement sur les marchés plus élevés que dans la zone euro en 2012, les taux restent bas au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et au Japon. Paradoxalement, la dégradation de la note souveraine américaine en août 2011 s'est accompagnée d'une baisse du taux à 10 ans et des taux à court terme aux Etats-Unis. Dans ce contexte de fuite vers la sécurité, les programmes massifs d'achats de titres publics sur le marché secondaire, mis en œuvre par la Réserve fédérale (FED), la Banque d'Angleterre (BoE) et la Banque du Japon, maintiennent les taux longs publics à un bas niveau. La politique monétaire joue ainsi à la fois sur les taux d'intérêts à court terme mais également sur les taux à long terme. Le rôle de prêteur en dernier ressort qu'adoptent ces banques centrales en procédant de la sorte rassure les marchés et évite la hausse des taux lors des adjudications. A contrario, le mandat de la BCE et son encadrement strict par l'échafaudage juridique européen limitent son action. La faiblesse relative (2,3% du PIB de la zone Euro contre 11% du PIB américain pour la FED et 13% du PIB britannique pour la BoE) des montants d'obligations publiques achetées depuis 2010 et les dissensions entre pays de la zone euro sur le rôle de la banque centrale alimentent les exigences de couverture des investisseurs par la hausse des primes de risque.

Pour mettre un terme à la débâcle des dettes souveraines

européennes, il faut écarter toute possibilité de défaut souverain ; il faut ramener par tous les moyens possibles les taux d'intérêts publics au plus bas ; il faut mettre en place une stratégie européenne de stabilisation de la dette publique d'abord par la sortie du sous-emploi et donc par la croissance, ensuite par l'ajustement des finances publiques.

---

## The very great recession

*Economic outlook updated for the major developed countries in 2012*

OFCE Department of Analysis and Forecasting, under the direction of [Xavier Timbeau](#)

The growth outlook for the developed countries, in Europe in particular, have deteriorated dramatically in recent weeks. The “voluntary and negotiated” devaluation of Greek sovereign debt securities, which is really nothing but a sovereign default, the wave of budget cuts being announced even as budget bills are still debated, the inability of the European Union to mobilize its forces to deal with the crisis – all these factors render the forecasts made two months ago obsolete. For many European countries, including France, 2012 will be a year of recession.

The growth figures for the second quarter of 2011 in the developed countries, published in August 2011, put the positive signals from early 2011 into perspective. In the third quarter of 2011, the national accounts were better than expected, but the respite was short-lived. The economic indicators for most of the developed countries (see below and a [companion note](#)) heralded a reduction in activity in the fourth quarter of 2011 and [early 2012](#). The euro zone will be

stagnant in 2012, with GDP growth of 0.4% and Germany recording the “best” performance in the euro zone (Table 1).

Tableau 1. prévisions pour 2012

		2011				2012				2011	2012
		t1	t2	t3	t4	t1	t2	t3	t4		
Allemagne	PBB	1,3	0,3	0,5	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	3,0	0,4
	Taux de chômage	6,1	5,9	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,8	5,7
	Solde public*									-1,2	-1,4
France	PBB	0,9	-0,1	0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	1,6	-0,2
	Taux de chômage	9,2	9,1	9,3	9,6	9,9	10,2	10,5	10,7	9,3	10,3
	Solde public*									-5,8	-5,3
Italie	PBB	0,1	0,3	0,1	-0,2	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	0,7	-0,9
	Taux de chômage	8,2	8,1	8,2	8,4	8,6	8,8	8,9	9,0	8,2	8,8
	Solde public*									-3,9	-2,3
Espagne	PBB	0,4	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0
	Taux de chômage	20,6	21	22,2	22,6	22,8	23	23	23	21,6	23,0
	Solde public*									-7,4	-5,4
Zone euro	PBB	0,8	0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0
	Taux de chômage	10,0	10,0	10,6	10,8	10,9	11,0	11,1	11,2	10,3	11,1
	Solde public*									-3,5	-2,9
Royaume-Uni	PBB	0,4	0,1	0,5	-0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,9	0,5
	Taux de chômage	7,7	7,9	8,3	8,5	8,6	8,7	8,8	8,8	8,1	8,7
	Solde public*									-9,1	-8,5
États-Unis	PBB	0,1	0,3	0,6	0,4	0,4	0,1	0,2	0,3	1,7	1,4
	Taux de chômage	8,9	9,1	9,1	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	9,0	8,7
	Solde public*									-9,2	-9,2
Japon	PBB	-0,7	-0,3	1,5	0,7	0,6	0,6	0,4	0,4	-0,1	2,4
	Taux de chômage	4,7	4,6	4,4	4,5	4,5	4,6	4,7	4,7	4,5	4,6
	Solde public*									-8,8	-9,4

\* En points de PBB.  
Sources : Comptes nationaux, prévisions OFCE décembre 2011.

The first phase of the great recession, in 2008-2009, led to the swelling of public debt (about 16 points in the euro zone, more than 30 points in the US and UK, see Table 2). Phase II will be determined by how the public debt caused by the crisis has been digested: either low interest rates will make it possible to postpone the adjustment of public deficits and the economies can bounce back, thus easing the necessary adjustment, or the adjustment will be immediate, amplified by higher public interest rates and the persistence of under-employment (Table 3). Grippled by the fear of default, Europe is transforming the *great* recession that began in 2008 into a *very great* recession.

Tableau 2. Besoins de financement, dettes publiques et caractéristiques de ces dettes

	All	Fra	Ita	Esp	RU	USA	JPN	Et. 4
<b>Besoins de financement sur les marchés en 2012</b>								
En milliards	251 846	295 846	391 846	179 846	257 846	3151 846	228 06 8	1156 846
En point de PIB	9,8	14,1	24,4	15,8	16,5	15,8	47,4	35,3
<b>dont déficit public financé par appel au marché en 2012</b>								
En milliards	30 516	78 846	11 846	57 846	104 846	110 846	52 06 8	186 846
En point de PIB	0,8	1,7	1,9	3,1	8,6	3,7	6,7	2,3
<b>dont dette arrivant à maturité financée par appel au marché en 2012</b>								
En milliards	215 846	217 846	368 846	118 846	122 846	2261 846	194 06 8	930 846
En point de PIB	9,8	16,4	22,5	16,5	7,8	14,1	40,7	32,8
<b>Dettes publiques totales - 2011</b>								
En milliards d'euros	2 062	1 891	1 886	568	1 081	11 064	9 316	6 207
En milliards de dollars	2 795	2 294	2 551	750	1 871	14 994	12 896	8 412
En milliards d'euros PPA 2010	2 051	1 821	1 869	560	1 081	10 210	11 544	6 219
En dollars par tête	34 383	33 288	42 109	16 895	29 922	46 530	101 736	33 177
En point de PIB	80,3	81,7	118,7	32,4	78,3	38,1	273,4	81,3
Variation par rapport à 2007	15,4	19,9	15,1	16,5	34,0	33,3	46,3	36,8
<b>Dettes publiques de marché estimées au 31 décembre 2011</b>								
En milliards d'euros	1 108	1 315	1 571	588	1 526	7 297	6 727	4 331
En milliards de dollars	1 362	1 782	2 129	756	1 797	9 890	9 016	6 368
En milliards d'euros PPA 2010	1 132	1 416	1 538	490	1 809	9 890	11 568	4 538
En point de PIB	45,1	45,0	69,0	17,4	37,4	44,8	106,8	42,7
En dollars par tête	18 568	27 385	31 156	16 572	28 786	36 678	71 505	24 322
<b>Caractéristiques de la dette de marché</b>								
Taux d'échéance moyen sur la dette en 2011	nd	3,1	nd	4,0	2,7	3,9	5,9	nd
Taux d'échéance moyen sur les émissions en 2011	nd	nd	3,5	nd	2,8	nd	6,5	nd
Taux d'échéance moyen sur les émissions en 2012	0,9	1,5	4,3	5,0	2,0	3,4	6,5	2,9
Taux d'échéance sur les émissions à 18 ans en 2012	2,8	3,2	6,3	5,3	2,3	2,2	3,1	4,3

Note : La PPA est calculée par rapport à la zone euro, et tient compte des différences de niveaux de prix entre pays de la zone euro.  
Sources : calculs OCDE décembre 2011, Eurostat, Agences du trésor nationales.

Tableau 3. Évolution de la situation des chômeurs entre 2007 et 2010

En points de population active					
Évolution entre 2007 et 2010	Allemagne	Espagne	France	Italie	RU
chômage	-1,6	11,9	1,3	2,4	2,6
chômage de longue durée	-1,5	5,7	0,5	1,2	1,3
chômage non indemnisé	-0,3	5,7	0,5	2,0	4,3

Source : Eurostat.

After the “voluntary” Greek default, the euro zone countries have inflicted on themselves not only an adjustment that was even more brutal than that required by the Stability and Growth Pact, but also contagion and a general collapse in sovereign debt. The measures proposed by the European Union, from the EFSF to the adoption of the “golden rule”, have not been persuasive of its ability to solve the public finance problems of the euro zone members either in the short or long term, especially as Europe seems to have forgotten that growth and the restoration of full employment are fundamental to the sustainability of public debt and to the European project more generally.

Faced with the risk of insolvency on sovereign debt, creditors are demanding higher risk premiums to continue to fund both new debt and the renewal of the fraction of old debt that is expiring. The hardening of financing conditions, even as business prospects are deteriorating as a result of budget cuts, is nipping attempts at fiscal consolidation in the bud. The result: a downward spiral. The rising cost of debt adds to interest charges, which undercuts deficit reduction and leads

to additional fiscal discipline to reassure donors. The added restrictions weigh on activity and wind up augmenting the cyclical deficits – at which point the governments, panicked at the stubborn resistance of the deficits and the prospect of a downgrade in their sovereign rating, respond with even greater rigor.

Because the economies of the European countries are so closely intertwined, the simultaneous implementation of restrictive fiscal policies leads to magnifying the global economic slowdown by undercutting foreign trade (we developed this point in our [previous forecasting exercise](#)). Restrictive policies hit domestic demand in whichever countries implement them and thus reduce their output, but also their imports. This dynamic decreases the exports of their trading partners, and therefore their activity, regardless of their own fiscal policies. If these partners also implement a restrictive policy, then an external impact has to be added to the internal restriction (an indirect effect). The magnitude of these effects depends on several factors. The direct effects are mainly linked to negative impulses within each country. The indirect effect is more difficult to measure, since it depends on the degree of openness of each country, the geographical distribution of its exports and the elasticity of imports to GDP of the countries that are tightening their policy. Thus, a very open country for which the majority of exports are going to a country undertaking severe budget cuts will suffer a strong indirect effect. In this respect, the highly integrated countries of the euro zone will suffer more from the restrictive policies of their partners than will the United States or Japan. Their growth will be seriously curtailed, pushing back deficit reduction. In many countries, the coming recession is the result of the increasingly restrictive measures being taken to try to stabilize their debt / GDP ratio as soon as possible in an increasingly unfavourable economic environment.

The race to tighten up to try to bring public deficits below 3% of GDP and to stabilize debt ratios is aimed as much at meeting the requirements of European agreements as it is at reassuring the rating agencies and financial markets. The latter, among them the European banks, hold at least 50% of the public debt of the developed countries in the form of securities issued by the national debt agencies. This percentage varies from 77% of the public debt held by financial institutions in France to 97% for Spain.

In the euro zone, between 9 and 23 percentage points of GDP of public debt, depending on the country, needs to be renewed in 2012 (see Table 2). Outside of Japan, it is Italy, which combines a high debt with a large proportion of short-dated securities, which will have the largest financing requirement. If requirements related to the financing of the public deficit in 2012 are added to this, then the potential for total issues in the euro zone ranges between 10% of GDP in Germany to 24% in Italy.

These high levels are posing problems for countries that have lost the confidence of the markets. If the interest rates at which these countries are financed in 2012 remain at their average levels for the last quarter of 2011, Spain would borrow at 5% and Italy at 4.3%. France and Germany, however, would continue to benefit from low interest rates (1.5% and 0.9% respectively). The issue rates in December 2011 for these two countries have up to now been little affected by the threats to downgrade the sovereign debt of the euro zone countries. Even though the financing need from the markets was greater in 2012 for the United Kingdom, the United States and Japan than for the euro zone, their rates have remained low. Paradoxically, the downgrading of the US sovereign rating in August 2011 was accompanied by a decrease in 10-year rates and short-term rates in the United States. Within this context of a flight to safety, the programs of massive purchases of government securities on the secondary market that were

implemented by the Federal Reserve (FED), the Bank of England (BoE) and the Bank of Japan have been keeping public long-term rates low. Monetary policy is also affecting short-term interest rates as well as long-term rates. The role of lender of last resort being adopted by these central banks is thus reassuring the markets and avoiding higher interest rates during Treasury auctions. In contrast, the ECB's mandate and the strict supervision of Europe's legal scaffolding limit ECB action. The relatively low amounts of government bonds purchased since 2010 (2.3% of euro zone GDP compared with 11% of US GDP for the Fed and 13% of UK GDP for the BoE) and tension between euro zone countries concerning the role of the central bank is fueling demands by investors to protect their risks by raising premiums.

To stop the collapse of European sovereign debt, we must rule out any possibility of a sovereign default, public interest rates must be reduced to the maximum by all means possible, and a European strategy for stabilizing the public debt needs to be implemented, first by dealing with under-employment, thereby renewing growth, followed by an adjustment of public finances.

---

## **Post-Durban: For a Sino-European axis**

By [Eloi Laurent](#)

The European Union absolutely must stay the course at the Durban conference and afterwards, not only by reaffirming its climate goals but even more by consolidating these through the improved control of its carbon linkages (see the OFCE note in

French: [The European Union in Durban: Hold the course](#)), that is to say, the overall impact of its economic growth. This requires moving – on its own if necessary – from a target for 2020 of a 20% reduction in its greenhouse gas emissions to a target of 30% of its emissions, which is more in synch with the goal that it has endorsed of limiting global warming to 2°C compared to the pre-industrial era.

The possibility of transitioning the global economy towards a low-carbon economy depends on Europe's determination. As the largest market in the world, the EU possesses great power over the environmental policies of the world's other countries: the more ambitious it is in terms of the climate, the more its influence and leadership will spur the ambitions of other countries too.

But the pursuit of the de-carbonization of the European economy requires the reform and coherent articulation of EU and national economic policy tools.

For France, this means achieving its climate targets (the division of its emissions by four by 2050, called the "factor 4" approach) by introducing a price signal to contain emissions from diffuse greenhouse gas emissions (*i.e.* from housing and transport) that are not included in the European carbon market. To be clear, it will be necessary to introduce a carbon tax that spells out how it will be integrated into the French tax system. [A recent study by the OFCE](#) shows that this may well generate a dual dividend, both social and environmental. The [Perthuis report](#) is quite clear on this point: with the support of a price signal, the French climate transition will generate jobs. This transition should not, however, neglect issues of social justice, starting with the urgent problem of fuel poverty.

The European Union must also speed up the reform of its carbon markets, whose price signal is now almost inoperative (a tonne of CO<sub>2</sub> has fallen to 7 euros). These markets could be

significantly affected by the outcome of the Durban conference, as was the case after the summit in Copenhagen. Various options exist, such as to establish a Europe-wide central carbon bank.

Finally, the introduction of a carbon tariff at the borders of the European Union could restore coherence to the region's climate policy by addressing the problem of carbon leakage and imported emissions and by providing a source of funding for the Green Fund, whose architecture might be the only genuine accomplishment of Durban.

There are, ultimately, three fundamental reasons why the EU needs to confirm and reinforce its climate goals at Durban and especially "post-Durban":

1. The first concerns the human security of Europeans: the EU needs to reduce its emissions of greenhouse gases because, as is shown by a recent report by the IPCC, these are at the origin of the proliferation of extreme weather events on our planet, and this will be even more the case in the future. The European Union has experienced nearly 350 of these events during the Noughties alone, almost four times more than in the 1980s. The heat wave of summer 2003, alone, cost the lives of 70,000 Europeans.
2. The second reason relates to the economic prosperity of Europeans. The EU needs to strengthen its comparative environmental advantage and free itself as soon as possible from the fossil fuel trap. Europe's dependence on carbon has only increased over the past two decades. The rate of energy dependence of the EU member countries rose by an average of about 10 percentage points over the last fifteen years, to 53% in 2007, including 82% for oil and 60% for natural gas, which between them account for 60% of all energy consumed in the EU.

Conversely, the short-term economic cost (not including the longer-term benefits) of switching from a 20% target for the reduction of emissions to a 30% reduction by 2020 is minimal, on the order of about 0.6% of the EU's GDP per year (estimated by the European Commission).

3. The third reason, and perhaps the most fundamental, concerns the need today for the political cohesion of the European Union. What is necessary now is nothing less than rebuilding the European Union, which has been devastated economically and politically by the global crisis. The prospect of the coordinated economic depression currently being proposed to European citizens by their governments will signal the breakup of the euro zone but also in turn, it can be feared, a halt to the construction of Europe and even its unraveling. The ecological transition may indeed "save the climate", but it can also save Europe by giving it a future once again.

The best hope for what is already being called "post-Durban" may well lie in the establishment of a Sino-European axis on the climate: China is becoming aware that its impact on climate change is matched only by the impact of climate change on it (the world's largest emitter, it will in turn be the first victim of its emissions). As a result of the desertion by the US, Europe can confirm its role as global leader on the climate.

Europe's leaders sometimes seem annoyed to be alone among the developed countries to assume this responsibility, and they are tired of suffering the criticisms reserved for the one who wields the baton, even though the EU is the only region in the world to have met its Kyoto commitment, the only one to have set itself interim targets on the reduction of greenhouse gas (GHG) emissions, and the only one capable of meeting these goals. This European annoyance is misplaced: given the disasters that science is warning us of, the fight against

climate change could be Europe's greatest contribution to the future of humanity. Holding the course on the climate is a compelling duty. It also just happens to be in Europe's interest.

---

# Regaining confidence in the euro: Three pressing issues

By [Jérôme Creel](#)

In a communication on European economic governance before the European Parliament's ECON Committee on Monday, 17 October 2011, three pressing issues were identified in order to save the euro and improve its management.

Saving the euro without further delay is the priority. To do this, it is necessary to provide the EFSF with sufficient funds and to require the ECB to continue intervening in the market for government bonds, so as to resolve the difference between the long-term rates of the peripheral countries and those in the countries in the heart of the euro zone (Germany, France, Netherlands), where these rates are falling and thus benefiting these countries, whereas the rise in the periphery is placing a heavy burden on the public finances of Greece, of course, but also of Portugal and Spain.

Second, the new legislation amending the Stability and Growth Pact and setting up a symmetrical device for monitoring macroeconomic imbalances needs to be implemented as soon as possible. This second priority is urgent, too: it should in the future allow the euro zone to avoid a new crisis, or at least to protect itself with proper instruments and surveillance. In this context, the European Parliament is

being asked to “check the checkers” so as to give a real boost to Europeans’ trust in their institutions.

Finally, it is necessary to ensure the proper functioning of European governance. Nothing has been lost, intelligent rules do exist: they must be applied after consultation. Inflation targeting on the monetary side and a genuine golden rule of public finances on the budget side both need to emerge.

Communication to the European Parliament ECON Committee, 17 October 2011

Dear Honorable Members,

After almost two years of European turmoil related to the bad management of public finances in a few Eurozone countries, and more than four years after a deep worldwide crisis, time is certainly ripe for reaching European solutions to cure the crisis. Two emergencies are at stake: first, stopping distrust’s contagion vis-à-vis Eurozone members; second, stopping misbehaviors’ contagion among Eurozone members in the future. By the way, this second emergency certainly necessitates a separation between two periods: the short run and the longer run.

#### 1. Short run emergency 1: improving trust in the Euro

In order to cope with the first emergency, Eurozone countries need a more automatic solidarity mechanism. There have been different options discussed and implemented so far at the Eurozone level, from the EFSF (then future ESM) to Eurobonds, or the intervention of the ECB on secondary markets. They all need to be enforced and implemented as soon as possible without limitations, otherwise discrepancies in long-term yields on public bonds will continue to grow across Eurozone members, at the expense of countries with twin deficits and at the benefit of countries which are closer to twin balance. Without strong automatic interventions, Eurozone countries take the risk of feeding distrust in their ability to support

the Euro. The consequence might be distrust in the future of the Euro, distrust in the future of the EU project.

2. Short run emergency 2: enforcing the “6-pack” with improvement in its democratic content

In order to cope with the second emergency, the European Commission, the President H. van Rompuy and the European Parliament have dealt with the EU governance of the near future through a “6-pack” of legislative amendments which were adopted on 25 September 2011.

A major step has been made in the good direction: macro imbalances are no longer automatically related to deficits as they may also refer to surpluses; and a macro imbalance can be considered “excessive” only to the extent that it “jeopardizes or risks jeopardizing the proper functioning of the EMU”. This is clear understanding that provided Eurozone countries are primarily partners rather than competitors, their trade links shall not be automatically confounded with risky imbalances for they do not impinge on the common currency, the Euro.

The “6-pack” also deals with the better enforcement of the Stability and Growth Pact, introducing earlier sanctions, and a more comprehensive fiscal surveillance framework. This is certainly necessary to make sure that the risk of moral hazard in the Eurozone is reduced to a minimum. However, the overall ‘6-pack’ must pass beforehand criteria for the effectiveness of a fiscal rule.

There have been different ways to assess reform proposals for economic policies. A well-known and convenient one is a set of criteria first developed by George Kopits and Steven Symansky at a time when both were working at the IMF. According to them, a fiscal rule is effective if it is well-defined, transparent, simple, flexible, adequate relative to goal, enforceable, consistent and efficient. In an amendment by the European Parliament related to macro imbalances, one can read

that the indicators in the scoreboard must be relevant, practical, simple, measurable and available; moreover, flexibility is advocated in the assessment of macro imbalances. The Kopits-Symansky criteria are thus still relevant, and only their seventh criterion, consistency, seems to have been forgotten from the list. Does it reveal that through the current reform proposals, no one wishes to deal with monetary policy, which consistency with fiscal policies might well be assessed, and the other way round?

I have written elsewhere my own views on Kopits and Symansky's set of criteria ([Creel, 2003](#); [Creel and Saraceno, 2010](#)), but I think I need to insist on the simplicity one. I fear the existence of a so-called "simplicity" criterion when complex problems are arising. For instance, a strong public deficit may be due to 'bad times' (recession, slow GDP growth), interest rates hikes, wrong policies, a non-existing tax system, etc. A simple rule cannot handle the multiplicity of the causes for a deficit. I also fear that such a criterion is simply disrespectful towards the people: well-informed people can certainly approve complex rules if they believe that those who implement them target the common interest.

It leads me to propose that the "simplicity" criterion is changed into a "democratic" criterion. That change would not be substantial as regards Kopits and Symansky's justification of their criterion: simplicity is required, they say, to enhance the appeal of the rule to the legislature and to the public. Changing "simplicity" into "democratic" would thus be consistent with their view. It would add two advantages. First, there would be no need to target simple or simplistic rules, if more complex ones are required. Second, to enhance their appeal to the public, these rules should be endorsed and monitored by a Parliament: as their members are the representatives of the public, the latter would be fully informed of the nature and properties of the rule.

What would be the main consequences of assessing reform

proposals through the lens of democratic content in the current context? First, the now-complex setting of fiscal rules in the EU, under the amendments of 25 September 2011, is well-defined but it is no longer simple. That should not lead us to assume that these rules will not be efficient. Second, if all European authorities, including the European Parliament, approved a stricter surveillance mechanism for fiscal policies, macro imbalances, and employment guidelines, control over the misbehaving countries should be shared with all these authorities, hence also including the European Parliament. The implication of the latter, with that of the European Council, would enhance the appropriation of rules by the public, and the trust of the public in their institutions. Third, another consequence would be that automaticity in sanctions should not be an option for automaticity is contradictory with the essence of a democracy: contradictory debates.

Are the current reform proposals respecting the “democratic” criterion? The implication of the EP in these reforms already calls for a positive answer. Nevertheless, the implication of the EP in “checking the checkers” is necessary to achieve a definite positive answer. This implication might be very productive in reassessing the effectiveness of the policies which are undertaken in a country where suspicion of misbehavior is developing. The implication of the Economic Dialogue and the European Semester should also be used to improve trust in the EU institutions and the Eurozone governments, with due respect to the subsidiarity principle. Sharing information, analyses, data should be viewed by all partners as a way to achieve cooperation, keeping in mind that John Nash showed through his solutions that cooperative equilibria always lead to a win-win situation.

“Checking the checkers”, as I mentioned above, involves an informed assessment of the effectiveness of fiscal policies. Such an assessment is not dealt with in the current Stability

and Growth Pact. During the procedure of fiscal surveillance, and before sanctioning a country, it is of the highest priority to gauge the effectiveness of a fiscal policy which has led to higher deficits and debts.

Discussions about fiscal policies are usually very pessimistic nowadays, as far as their effectiveness is concerned, but those endorsing these discussions take the risk that the people have finally no trust in their governments, for they are said to follow the wrong policies, and in the European institutions that are not able to stop these policies.

It may be useful to recall (once again?) that a consensus exists in the economic literature about the sign of the fiscal multiplier: it is [positive](#). And because of that, the Chinese, US, German, French, etc. governments decided to increase their deficits through discretionary policies during the worldwide crisis: these governments were conscious that their policies were helpful. Why shouldn't they during other 'bad times'? Why should we all think that a contagion of fiscal restrictions in the EU will help us thrust again? Good policymaking requires that policies are contingent to the economic situation (GDP growth, inflation rate, level of unemployment, etc.).

In my view, at this stage, there are two important prerequisites to a rapid improvement in the EU governance, and I do not think they require a new Treaty. We all know that at the ECB and beyond, some argue that political pressures led this institution to buy public bonds, in contrast, they add, with the EU Treaty. Its independence would have been at stake. For this reason, the first prerequisite is in recalling the independence and mission of the ECB. The ECB is a young institution and it needs confidence in itself, as a teenager does. Once definitely adult, after full confidence is reached, the ECB will not fear coordination or cooperation with governments and the EP that fully respect its independence but may wish to improve the consistency of their policies with its.

The second prerequisite is in recalling the objectives of the EU, growth and stability, and in admitting that there is not a single way to achieve these objectives, for countries are still so different within the EU, even within the Eurozone. The 'one size fits all' is no longer an option, hence the necessity to complement fiscal rules with an assessment of macro imbalances and with regular, transparent, and democratically-controlled assessments of the relevance of the underlying analyses by governments on the one hand, and controllers on the other. There is a strong role for the EP in acknowledging and managing this no 'one size fits all' way of dealing with fiscal rules.

### 3. Longer run emergency 2: more intelligent rules?

In the longer run, if improvements by the ECB in cooperating with governments have not materialized, a binding commitment to follow a cooperative behavior could be included in the statutes of the ECB. A change in its statutes might also be considered, with a view to adopting, for instance, a [dual mandate](#) similar to that of the Fed. That way, it would be clear that "if 5% inflation would have (Central bankers') hair on fire, so should 9% unemployment" (Ch. Evans, 2011). Another possibility would be to urge the ECB to implement full inflation targeting. That would require the ECB to make public its forecasts and minutes of decisions, thus enhancing information and potentially influencing the private sector.

Lastly, the most important debate on fiscal policymaking is in wondering what governments are doing with tax and spending, and how they finance them. The European Semester and the monitoring of indicators of macro imbalances certainly go in the good direction, but rather than a global view on the evolution of deficits and debts, Eurozone countries should think about circumscribing the good and bad parts of taxes and spending and make sure they all target the good policy, at their benefit and at the benefit of others. Of course, this is not an easy task, but it is a task that would make the EU

fiscal rules ever more “intelligent”.

Having common objectives within Europe 2020, it could be thought of having common tools to reach them: a higher EU budget? Or an authentic but modified [golden rule of public finance](#) where some expenditures proved to be productive, with the agreement of all EU member states, would be left out of the scope of binding rules? That is not the hot topic of the day, but had it been before the SGP reform of 2005 that the stability of the Eurozone might not have been at stake the way it has been since the worldwide crisis.

I thank you for your attention.

---

## Les échecs du RSA

par [Guillaume Allègre](#)

Le Comité national d'évaluation du Revenu de solidarité active (RSA) a publié le 15 décembre son [rapport final](#). Il s'appuie sur des données administratives recueillies avant et après la mise en place du RSA et non plus sur des données [expérimentales](#). Le rapport souligne deux échecs de la réforme : les effets sur l'emploi ne sont pas discernables et la réduction de la pauvreté est fortement limitée à cause d'un important non-recours à la partie « complément de revenus pour travailleurs pauvres » (RSA activité). Ceci montre l'échec du processus expérimental qui n'a pas permis de corriger les éventuelles erreurs de conception du dispositif proposé. Une réforme permettrait de répondre à certaines lacunes du RSA.

### **Pas d'effet sur le taux d'emploi**

« De façon générale, les résultats des travaux menés ne

montrent pas d'effet important et généralisé du RSA sur les taux de retour à l'emploi des bénéficiaires sur la période 2009-2010, même si certains résultats ponctuels laissent penser que le passage du RMI au RSA a pu avoir un impact marginal sur certains groupes de bénéficiaires » ([p.100](#)). Ceci confirme les conclusions d'une [évaluation ex-ante](#) menée à l'OFCE : les effets sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA socle sont, en pratique comme en théorie, relativement faibles. Le rapport souligne également que l'on n'observe pas les effets pervers que l'on pouvait attendre en termes de développement du temps partiel et des petits boulots, ce qui ne surprend guère dans la mesure où ces effets pervers ne pourraient être observés que si l'effet premier sur l'offre de travail est réel. Si le RSA activité n'a pas d'effet sur l'offre de travail, il ne peut pas avoir d'effet pervers sur la précarité de l'emploi.

Notons que le Comité national n'évalue pas l'impact global sur l'emploi mais seulement l'impact sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. Or, théoriquement, cet impact devrait être positif, mais compensé (1) par un plus faible retour à l'emploi de non-bénéficiaires de minima sociaux (par exemple de chômeurs), s'il y a des effets de file d'attente sur le marché du travail et (2) par une diminution de l'offre de travail des femmes dans les couples mariés du fait d'une incitation moins forte à la reprise d'emploi du [travailleur additionnel](#) : l'effet pervers attendu le plus important n'est pas le développement du temps partiel mais celui de la monoactivité au sein des couples. Toutefois, en pleine crise économique, il est difficile de penser que les modifications des incitations financières ont pu avoir des effets (positifs ou négatifs) sur l'offre de travail des ménages ou l'emploi. Face à la dégradation de la situation de l'emploi et à l'incertitude économique, il est rationnel de vouloir garder un pied dans l'emploi, même si l'écart financier avec le chômage ou l'inactivité est faible à court-terme[1]. De plus le marché du travail est globalement aujourd'hui dans une

situation de rationnement de l'emploi (c'est-à-dire presque entièrement déterminé par la demande des entreprises), l'offre de travail ne faisant que modifier la position de certaines personnes dans la file d'attente. Il n'est donc pas exclu que le RSA puisse avoir des effets plus importants sur l'emploi lorsque la situation sur le marché du travail sera moins dégradée. Dans les termes du Comité national d'évaluation, « l'efficacité d'une telle politique peut être limitée sur un marché du travail caractérisé par une diminution conjoncturelle de la demande de travail par les employeurs ». On peut tout de même juger qu'un médicament qui ne fera de l'effet que lorsque le patient sera guéri ne constitue pas un soin adéquat. On peut aussi regretter une politique sociale procyclique et donc peu efficace du point de vue de la lutte contre la pauvreté ([Périver, 2011](#)).

### **Une réduction de la pauvreté et une aide aux bas revenus...limitée par la baisse de la PPE et par le non-recours**

Les sommes versées au titre du RSA activité bénéficient à une population qui est soit pauvre soit à bas revenus[2]. En cela, le RSA activité est bien ciblé et doit permettre de faire baisser le taux de pauvreté et le taux de bas revenus dans la mesure où les bénéficiaires potentiels y ont effectivement recours. Le rapport nous indique que, en tenant compte du non-recours, le RSA activité fait effectivement passer le taux de bas revenus de 16,3 à 16,1% de la population. Du point de vue de la lutte contre la pauvreté, un transfert social est toujours préférable à l'absence de transfert. Le rapport précise que « une fois prise en compte la PPE, le RSA activité accroîtrait d'environ 7% le revenu disponible médian par unité de consommation des allocataires qui en bénéficient au moins une fois au cours de l'année » (p. 70). Mais *quid* de ceux qui n'en bénéficient pas ? Et *quid* de l'impact de l'évolution des autres prestations ? Le remplacement de l'intéressement temporaire aux minima sociaux par le RSA activité a été compensé par un gel du barème de la Prime pour l'emploi

(PPE)[\[3\]](#), instrument qui cible les classes populaires plutôt que les plus pauvres (la PPE est maximale au niveau du SMIC à temps-plein). En 2008, nous soulignons que [supprimer la PPE pour financer le RSA reviendrait à faire payer aux classes populaires le financement de la lutte contre la pauvreté](#)[\[4\]](#). Or, si la PPE n'a pas été supprimée, elle a été fortement réduite : pour 2012, selon le projet de loi de finances (PLF), la Prime pour l'emploi représente 2,8 milliards d'euros ([VM2012](#), p. 76) contre 4,4 milliards en 2008 ([VM2010](#), p. 53), soit une baisse d'1,6 milliards (imputation des versements de RSA sur la PPE due comprise). Le [PLF 2012](#) prévoit justement un coût pour le RSA activité de 1,6 milliards. La réforme a déshabillé la PPE pour habiller le RSA activité, en économisant au passage le coût des dispositifs antérieurs d'intéressement au RMI et à l'API (600 millions d'euros en 2008). Le coût net du RSA activité est ainsi passé de 1,5 milliards d'euros[\[5\]](#) dans le rapport Hénart pour la Commission des finances du Sénat ([p.28](#)) à -600 millions, soit un différentiel de 2,1 milliards d'euros[\[6\]](#).

Une partie de ce différentiel est dû au non-recours au RSA activité, estimé à 1,75 milliard d'euros par le Comité d'évaluation (soit 53% du coût théorique pour 2010). Il concerne deux tiers des personnes éligibles fin 2010. En matière de transferts sociaux, un taux de non-recours élevé signifie une prestation mal conçue, stigmatisante ou trop complexe. Un taux de non-recours de 68 % à la composante 'RSA activité seul' n'est pas un bon résultat[\[7\]](#). Le rapport souligne plusieurs causes potentielles du non-recours : manque d'information (non-connaissance de la prestation, mauvaise évaluation de l'éligibilité), crainte de stigmatisation, sentiment de ne pas avoir besoin d'aide (« se débrouillent autrement financièrement »), refus du principe, complexité des démarches administratives.

### **Un échec du processus expérimental**

L'absence d'effets sur l'emploi et l'importance du non-recours

soulignent également l'échec du processus expérimental : l'expérimentation aurait dû servir à corriger les erreurs de conception du dispositif. Mais, le dispositif expérimental ne permettait pas de répondre aux questions pertinentes ([Allègre, 2007](#)). La façon dont l'expérimentation a été mise en place – et abrégée prématurément – a permis de confirmer cette prédiction (voir « [L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques](#) »).

## **Et maintenant ?**

Selon le Comité d'évaluation, laisser le temps au dispositif de monter en charge, ainsi qu'une meilleure information, devrait permettre d'améliorer le taux de recours. Une meilleure communication ne permettra toutefois pas de résoudre le problème du non-recours au RSA activité, du fait d'une erreur de conception initiale. En mettant l'accent sur les incitations et en mêlant des publics très hétérogènes, le RSA est mal-né.

Le caractère familialisé[8] du RSA activité pose des problèmes redistributifs et peut expliquer une partie du non-recours. Le RSA activité mêle condition d'emploi et familialisation de manière difficilement justifiable. Prenons le cas de deux salariés à temps plein au salaire minimum et ayant un conjoint inactif. Le premier n'a pas d'enfants et touche 170 euros mensuels de RSA. Le second a deux enfants et a droit à 290 euros par mois. Si cette seconde personne est victime d'un licenciement économique, elle perdra l'intégralité de son droit au RSA, et donc également la part de la prime liée à la présence d'enfants (120 euros). Alors que la situation de ce foyer est moins favorable lorsque le conjoint actif est au chômage, le foyer est moins aidé dans cette situation, y compris au titre des enfants à charge. Une solution consisterait à créer un complément familial généreux pour toutes les familles avec enfants[9] : l'aide liée à la charge d'enfants en direction des familles à bas revenus se ferait sous forme d'une prestation sous conditions de ressources –

mais sans condition de statut dans l'emploi – dans l'esprit de la réforme britannique ayant scindé le *Working Family Tax Credit* en un *Working Tax Credit* et un *Child Tax Credit* ([Brewer, 2003](#)). Une telle solution permettrait également d'améliorer grandement le recours à la partie liée à la charge des enfants. L'éligibilité à la partie RSA activité serait plus facilement compréhensible : en effet, aujourd'hui, deux personnes ayant le même travail et le même salaire peuvent être éligibles ou non au RSA activité, décrit comme un complément de revenus pour travailleurs, selon qu'ils ont des enfants ou non[10]. Une autre solution consisterait à étendre le RSA aux revenus de remplacement, voire à l'ensemble des revenus, dans la logique d'un impôt négatif[11]. Ceci pourrait se faire dans le cadre d'une fusion CSG-IR-PPE-RSA activité avec prélèvement ou versement mensuel. Mais adopter une telle réforme nécessiterait alors de reposer la question de l'individualisation de l'instrument fusionné.

---

[1] Ceci peut également être vrai en période de croissance économique, notamment pour les personnes les moins qualifiées qui sont la cible du RSA.

[2] Les notions de pauvreté et de bas revenus sont discutées dans [le rapport](#) (p.65).

[3] Et aussi par le fait que, pour les ménages concernés par les deux prestations, la PPE soit réduite du montant de RSA versé.

[4] D'autres pourraient se réjouir que les transferts sociaux soient ainsi mieux ciblés : toutes choses égales par ailleurs, il serait préférable qu'un transfert social cible les plus pauvres et les plus démunis. Un transfert des pauvres vers les plus pauvres constitue alors une amélioration sociale puisque, formellement, ce transfert réduit les inégalités. Ceux qui défendent la suppression de la PPE pour financer le RSA

activité utilisent cet argument (voir par exemple, [Hirsch](#) pour qui la Prime pour l'emploi était «mal conçue, mal ciblée, coûteuse »). Cette rhétorique s'appuie sur une conception étroite de la lutte contre les inégalités, qui devrait se limiter à la lutte contre la pauvreté. Les pays qui adoptent cette conception libérale de l'Etat-providence ne sont, paradoxalement, pas ceux où la pauvreté est la plus faible.

[5] « Le coût net du dispositif est obtenu par l'imputation, sur son coût brut, des économies induites par la suppression des dispositifs d'intéressement au retour à l'emploi (600 millions d'euros), l'imputation du RSA sur la PPE (700 millions d'euros), la non indexation du barème de la PPE au titre de 2009 (400 millions d'euros) et les gains escomptés de l'assujettissement du RSA à la CRDS (150 millions d'euros). Il s'élève donc à 1,5 milliard d'euros. »

[6] Certains pourraient alors se demander ce que finance réellement la « contribution additionnelle pour le financement du Revenu de Solidarité Active » de 1,1% sur les revenus du patrimoine. Formellement, elle est affectée au Fonds national des solidarités actives. Mais, d'un point de vue économique, elle allège la charge du budget général.

[7] Dans une note méthodologique, Antoine Math recensait en 2003 les études sur le non-recours. Les résultats varient d'une étude à l'autre selon le champ et la méthode utilisée mais les taux de non-recours sont beaucoup plus faibles que ceux observés pour le RSA activité : de 8 à 12 % ou de 2,9 % à 4,6 % selon deux études sur les aides au logement ; 5,2 ou 33 % pour le RMI ; 7,3 % ou 33 % pour l'Allocation parentale d'éducation.

[8] Sur la question de la conjugalisation et de l'égalité dans l'emploi entre les hommes et les femmes, voir [RSA : où sont les femmes ?](#)

[9] Actuellement, le CF ne bénéficie qu'aux familles avec 3

enfants ou plus.

[\[10\]](#) Le problème symétrique lié à la conjugalisation ne serait pas résolu. Ce problème est évoqué dans le rapport : « compte tenu du caractère familialisé du RSA, il est plus difficile pour un couple de savoir s'il est éligible. Par ailleurs, les couples peuvent avoir le sentiment de mieux arriver à se débrouiller financièrement que les personnes seules. Enfin, l'analyse du Crédoc souligne qu'une partie des bénéficiaires du RSA activité pense que l'éligibilité cesse à partir d'environ 1 500 euros de salaire quelle que soit la configuration familiale (annexe 17) ; or de nombreux couples ayant des revenus d'activité supérieurs à ce seuil sont éligibles ».

[\[11\]](#) Et en mettant l'accent sur l'aspect redistributif de la prestation.