

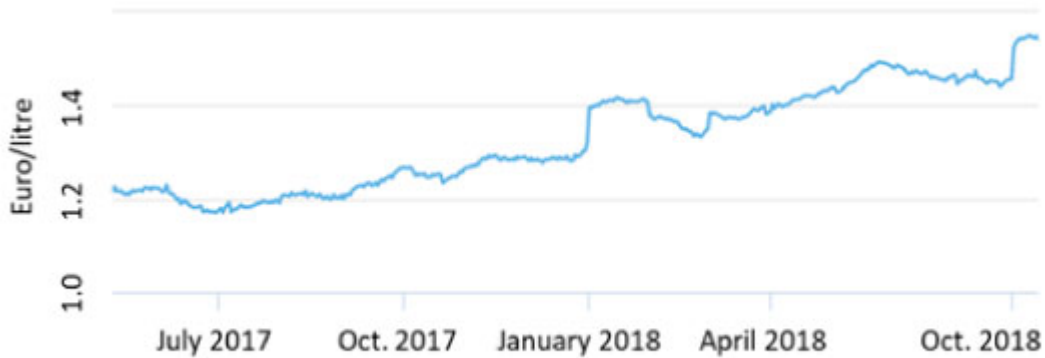
Gilets Jaunes: Is the Energy Transition Possible while still Reducing Inequality?

by [Evens Salies](#)

The *gilets jaunes* (“yellow vests”)^[1] movement offers a striking opportunity to ask whether the Sustainable Development Goals for achieving an energy transition and reducing income inequalities are fundamentally incompatible. Our answer is no! Both objectives must and can be met simultaneously: the political acceptability of environmental policies, such as carbon pricing and subsidies for green technologies, crucially hinges upon their distributional effects. While the concept of the ‘just (fair) transition to low-carbon energy’ for workers has figured in the climate debate at the annual COP meetings^[2], the issue of how to spread the cost burden of this transition among end-consumers remains somewhat out of the frame. Clear guidelines on the design of energy transition policies that have adverse effects on low-income households are still needed in France.^[3]

To give some context, the yellow vests movement began in November 2018 in response to a programmed rise in carbon taxes, which coincided with a 25% increase in car fuel prices (see the figure below) and followed previous hikes in oil prices and fuel taxes. The government ended up cancelling this measure in December in response to street pressure.

Figure 1. Average gasoline price (unleaded gasoline 95), May 7th 2017-October 15th 2018



Source: <http://www.carbu.com>

The higher carbon tax was part of a package previously issued under the Hollande presidency, which consisted of two main measures to reduce greenhouse gas emissions in the automobile sector. The first measure consisted in increasing the taxes on gasoline and diesel fuels by nearly 5 and 8 cents (€) per litre (excl. value-added tax), respectively. That is an approximate increase of between 3% and 5% on the final price paid at the pump, which currently averages €1.40/litre. The so-called TICPE (domestic tax on the consumption of oil products) is the main tax on car fuels. The 2015 Finance Bill split TICPE into two components, an 'energy' component (new TICPE) and a 'carbon tax' component, the future values of which are already planned until 2022 based on a trajectory determined by the Quinet commission.^[4] On top of the TICPE, a value-added tax of 20% is applied so that two-thirds of car fuel prices are now made up of taxes.

Second, the policy package envisaged a flat subsidy of up to €2,500 on the purchase of an electric vehicle ("EV") for people who scrap their old car. The French government went in the right direction by reforming this subsidy following protests earlier in December last year; it is now twice as much for the most vulnerable households. From a welfare economics perspective, there are clear reasons to oppose the government's original policy package.

Despite the existence of an 'energy cheque' for domestic gas and electricity consumers, and a bonus-malus scheme on the purchase of new cars depending on their CO₂ emission rate, car fuel taxes disproportionately affect the poor. There are also clear differences between small and large cities, as shown by [Paul Malliet](#), who examined the carbon tax equity puzzle using the 2011 Family Expenditure Survey. Taxes on fuels are regressive, as is car fuel pricing. Like other necessity goods, their share in the budget is higher for poorer households. Using the previous version of the Family survey, more precisely that for 2006, we find results that are qualitatively similar to Malliet's: the income share of car fuel expenditure is 9.2% for households with income in the 0-20% bracket and 3.2% for those in the 80-100% bracket. In the case of diesel fuel, the incidence of a 5% price increase is roughly twice as much for the bottom 20% of households as for the median household; indeed, it amounts to approximately 0.4% of the annual income of the former.

In addition, financial constraints (access to capital and loans) make it more difficult for poorer households to switch to low-emission vehicles, even subsidized ones, if the subsidy is insufficient to help consumers reach a certain threshold. This is reflected in the low estimated short-run value for the percentage decrease in car fuel consumption, -0.2%, in response to a 1% increase in fuel prices.^[5] Furthermore, the environment is likely an inferior good for poorer consumers, who must first satisfy basic needs, such as food, housing and health care. The degree to which consumers have patience to wait the implications of a policy effect is correlated with income; thus, policies that have long-term effects receive less support from poorer strata than those that have immediate effects.

However, one could argue that a 0.4% income loss on average hardly justifies such strong opposition, keeping in mind the little-known fact that France's after-tax redistribution is

one of the highest in the world, and noting that harsh socio-economic conditions already existed upon implementation of the package. These conditions are illustrated by recent research connecting the rise of populism to the several adverse shocks negatively affecting less skilled and less wealthy households alike, notably automation and globalization, while dramatically increasing incomes at the top end of the distribution (Autor et al., 2016; Colantone and Stanig, 2018).^[6]

These triggers have been amplified by sociological factors, including the need to belong to a community and be visible and the loss of cultural identity in disadvantaged areas. The distinction between rural (peripheral) and urban living areas, although broad, is interesting here, for the yellow vests movement emerged from within peripheral cities that serve predominantly rural hinterlands. *Métropolisation* has cut

French society in two.^[7] Places that globalization has transformed into dynamic urban areas and *la France périphérique*, where households live far from public and transportation services, spend more on fuel while earning less. Consequently, the incidence of an increase in energy taxes, *ceteris paribus*, is more effective and harsher for households in these peripheral areas, keeping in mind that car fuel expenditure is 4% higher for the bottom 20% households in rural areas than for urban ones, whereas their monthly income is 3% less.

The question is thus: would it have it been possible to make the package fairer? Our answer is yes, and there are examples to guide a much-needed revision. California implemented a progressive subsidy targeting disadvantaged areas and low- to middle-income households. The large positive impact of such a policy suggests that progressive subsidies can be perceived by individuals as fairer and be more effective than flat ones in terms of creating a mass market for EVs.^[8] Indeed, wealthier

households are likely to buy an EV even in the absence of a subsidy or in response to steady increases in gasoline prices.^[9]

The benefits of progressive subsidies associated with greener cars can be magnified by targeted industrial policies favouring local producers and thus potentially creating jobs in the EU. Policymakers can also envisage clauses for local input content. Another key element is the timing of the subsidy. To enhance the local benefits, a gradual increase of the subsidy over time would likely allow the European automotive industry to have enough time to make investments to adapt to the new regulation, akin to the euro 6 emission standards policy, which gives an appropriate lead time to the industry for introducing technical developments.

We do not want to exaggerate our claims. There is a major obstacle to EV adoption, namely 'range anxiety', or the idea that consumers are sensitive to the limited range of an EV (e.g., the stressful situation of the battery running low and the need to drive a longer distance than the EV is usually capable of). This problem is well documented in the 2019 paper by Noel, L. et al., "Fear and loathing of electric vehicles: The reactionary rhetoric of range anxiety," *Energy Research & Social Science*, Vol. 48, pp. 96-107. Furthermore, EVs are just one part of the solution; investment in public transportation and urban management are equally important ways to tackle the energy transition while still reducing inequality.

To conclude, we argue that the much-needed political debate ignited by the yellow vests could be considered a unique opportunity for the ruling parties in EU countries to combine the various energy 'transitions' with job creation and an increase in perceived or even actual fairness and social security in *la France périphérique*. Imposing a clause of local-content seems a politically feasible option to grasp the full benefits of a big subsidy push for EVs and other

investments in low-carbon transportation infrastructures. The question of how to account for differences between geographical areas when implementing the energy transition is of much importance. France's current Great National Debate on constitutional issues, taxation and the country's transition to a low-carbon economy will perhaps offer a step in addressing those issues as well as the main question of who should be in the front line to pay for this energy transition.

Acknowledgments: I would like to thank Francesco Vona for having initiated this small project. I am also grateful to the editor and Paul Malliet who reviewed it, as well as Adam Cutforth, Bodo Steiner and Sarah Guillou for their suggestions for improvements. Any remaining errors are the author's.

[\[1\]](#) Symbolically linked to the plight of the motorist and commuter, since it is compulsory to have such a yellow vest in every vehicle.

[\[2\]](#) See Vona, F. (forthcoming), "Job losses and the political acceptability of climate policies: why the job killing argument is so persistent and how to overturn it", *Climate Policy*.

^[3] See Mehling, M., 2018. "Emmanuel Macron's carbon tax sparked gilets jaunes protests, but popular climate policy is possible", *The Conversation*, December 10th.

^[4] Based on figures made available by the French Ministry of Ecology, the carbon tax on gasoline was supposed to increase by 2.4 cents (€) in 2019, while that on diesel was supposed to increase by 2.7 cents. The higher increase in the tax on diesel reflects the recent government decision to harmonize the overall taxation of diesel fuel and gasoline as an incentive to reduce consumers' purchasing of diesel cars

because of environmental pressure, perhaps also related to the [Volkswagen scandal](#).

^[5] — Long-run responses are generally of a higher magnitude. See Collet, R., de Lapparent, M., Hivert, L., 2015, “Are French households car-use addicts? A microeconomic perspective,” in the *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, Vol. 54, pp. 86-94, for a recent study on car fuel elasticities.

^[6] — Autor, D., Dorn, D., Hanson, G., Majlesi, K., 2016. “Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure.” *NBER Working Paper* No. 22637, September; and, Colantone, I., Stanig, P., 2017. “The trade origins of economic nationalism: Import competition and voting behavior in Western Europe.” *American Journal of Political Science*, Vol. 62, pp. 936-953.

^[7] — See Caldwell, C., 2017. “The French fracture.” *New Statesman*, pp. 30-35. Some writers suggest a further triggering event, in 2013 when *Bonnets rouges* (“red caps”) protesters forced François Hollande’s government to back away from levying a ‘carbon tax’ on heavy trucks, revealing French drivers’ resistance to environmentally-related taxes

^[8] — Muehlegger, E., Rapson, D., 2018. “Subsidizing mass adoption of electric vehicles: quasi-experimental evidence from California.” *NBER Working Paper* No. 25359, December.

^[9] — An even more ambitious plan would be to make progressive subsidies to EVs a pan-European flagship policy to fight climate change, by financing it with a very small EU tax on wealth whose budget will be entirely devoted to greening the automotive industry.

La croissance française en 2018-2019 : ce qu'en disent les prévisionnistes ...

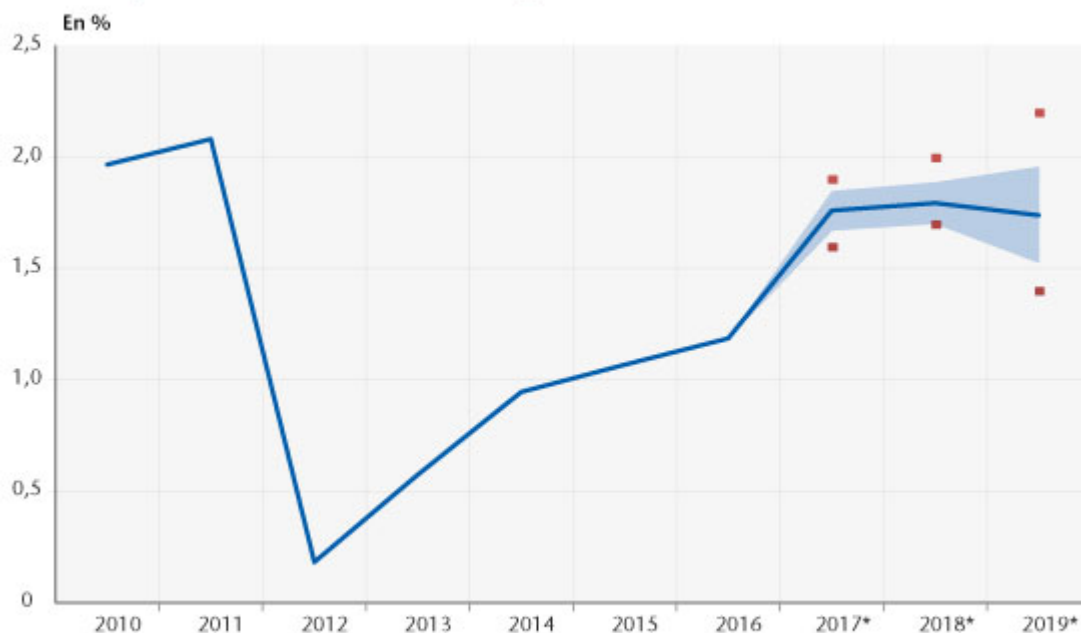
Par [Sabine Le Bayon](#) et [Christine Rifflart](#)

Alors que l'INSEE vient de publier [la première version des comptes du quatrième trimestre 2017](#) et donc une première estimation de la croissance annuelle, nous nous interrogeons sur les perspectives 2018 et 2019 à travers une analyse comparative des prévisions réalisées sur la France par 18 instituts (publics et privés, dont l'OFCE), entre septembre et décembre 2017. Ce billet de blog présente les points saillants de cette analyse, détaillée dans le [Policy brief de l'OFCE \(n° 32 du 8 février 2018\)](#), intitulé « Une comparaison des prévisions macroéconomiques sur la France », et le [document de travail \(n° 06-2018\)](#) associé (où figurent les tableaux des prévisions par institut).

Après la profonde récession de 2008-2009 et la crise de la zone euro de 2011, la croissance française avait amorcé en 2013 un timide mouvement de récupération qui s'est accéléré fin 2016. L'année 2017 est donc une année de reprise, avec une croissance légèrement plus dynamique que ce qu'anticipaient récemment la plupart des prévisionnistes : 1,9 % selon la première estimation de l'INSEE contre 1,8 % prévue en moyenne. En 2018 et 2019 cette dynamique devrait se poursuivre puisque la moyenne des prévisions atteint 1,8 % et 1,7 % respectivement. Les écarts-types sont faibles (0,1 point en 2018 et 0,2 en 2019), les prévisions restant assez proches pour 2018 et divergeant plus nettement en 2019 (1,4 % pour la prévision plus basse à 2,2 % pour la plus haute) (graphique

1). En 2019, 5 instituts sur 15 prévoient une accélération de la croissance et 8 prévoient un ralentissement.

Graphique 1. Croissance du PIB en prévisions
(prévisions réalisées entre septembre et décembre 2017)

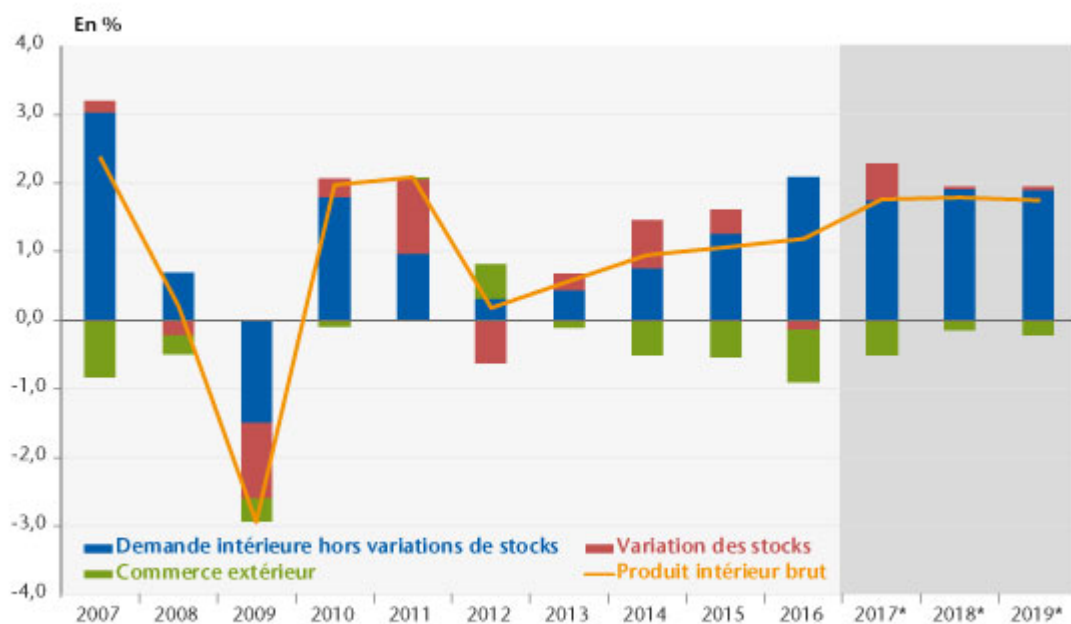


Les années avec * sont des périodes de prévisions. La ligne bleue est la moyenne des réponses fournies par les 18 instituts. La bande bleue est bornée par les écarts types. Les points rouges représentent le minimum et le maximum des prévisions.

Globalement, tous les instituts, sauf 4, prévoient un rééquilibrage des moteurs de la croissance sur la période avec un commerce extérieur moins pénalisant que par le passé et une demande intérieure toujours dynamique (graphique 2). Pour autant, le redressement du commerce extérieur fait débat face aux pertes chroniques des parts de marché enregistrées depuis le début des années 2000. Il semble en effet que l'accélération anticipée des exportations en 2018 soit davantage le fruit du rebond de la demande étrangère adressée à la France et du dégonflement des stocks accumulés en 2016 et 2017 dans certains secteurs (matériel de transport, aéronautique notamment) et destinés à être exportés, qu'à un regain de compétitivité. Pour 2019 des avis différents concernant l'impact des politiques d'offre mises en place depuis 2013 sur la compétitivité prix et hors prix des entreprises françaises. Certains instituts inscrivent une amélioration des performances à l'exportation et donc un

redressement des parts de marché à l'horizon 2019, tandis que d'autres maintiennent des baisses du fait d'investissements jugés insuffisants dans les secteurs à forte valeur ajoutée, et d'un coût du travail encore trop pénalisant pour les entreprises.

Graphique 2. Contributions à la croissance du PIB (en points de %)



Les années avec * correspondent à la moyenne des prévisions des instituts.

Un autre débat porte sur les prévisions d'emplois et de salaires et notamment sur l'impact de la baisse des emplois aidés, l'effet des politiques de baisse des coûts du travail en 2019 (transformation du CICE en baisse des cotisations sociales patronales), et la productivité (tendance et cycle). En moyenne, le taux de chômage devrait passer de 9,5 % en 2017 à 8,8 % en 2019 allant de 8,1 % pour les plus optimistes à 9,2 % pour les plus pessimistes. L'appréciation du degré de tensions sur le marché du travail et aussi l'impact sur les salaires de la décentralisation des négociations collectives mise en place en 2017 sont des éléments d'explication sur les écarts de prévisions sur les salaires. De 1,8 % en 2017, le salaire progresserait en moyenne de 1,9 % en 2018 et 2 % en 2019 (avec 1,3 % pour les plus bas et 2,6 % pour les plus élevés).

Dans ce contexte, la croissance progressera beaucoup plus vite que la croissance potentielle estimée par la plupart des instituts autour de 1,25 % (certains instituts prévoient une accélération du fait de l'impact positif des réformes structurelles et des investissements réalisés, d'autres inscrivent une croissance potentielle plus faible). Si en 2017, l'écart de croissance – mesurant la différence entre le PIB observé et le PIB potentiel – est franchement négatif (entre -2,2 et -0,7 point de PIB potentiel), il se réduirait en 2019. Pour une majorité des instituts (parmi ceux qui nous ont fourni des données chiffrées ou des informations qualitatives), l'*output gap* se refermerait (proche de 0 ou clairement positif) et des tensions inflationnistes pourraient apparaître. Pour 4 instituts, l'*output gap* serait aux alentours de -0,7 point.

Enfin, le déficit budgétaire devrait repasser sous le seuil des 3 % du PIB dès 2017 pour la totalité des instituts. La France sortirait de la Procédure de déficit excessif en 2018. Mais malgré la vigueur de la croissance, et en l'absence d'une consolidation budgétaire plus stricte, le déficit public resterait élevé sur la période pour une majorité d'instituts.

Labour Market Flexibility: More a Source of Macroeconomic Fragility than a Recipe for Growth

par G. Dosi (*Scuola Superiore Sant'Anna*, gdosi@sss.it), M.
C. Pereira (*University of Campinas*,

marcelocpereira@uol.com.br), A. Roventini (*OFCE et Scuola Superiore Sant'Anna, a.roventini@sssup.it*), and M. E. Virgillito (*Scuola Superiore Sant'Anna, m.virgillito@sssup.it*)

During the years of the recent European crisis (and also before), the economic policy debate has been marked by the *need* of labour market structural reforms to boost productivity and GDP growth. This rhetoric has been particularly vivid in the European Union, especially during the current Euro crisis. And the call for such reforms finds support in the consensus among “mainstream” macroeconomists on the idea that labour market rigidities are the source of unemployment. The well-known OECD (1994) Jobs Study was among the first to advocate the benefits from labour market liberalization. The report and a series of subsequent papers basically argued that the roots of unemployment rest in social institutions and policies such as unions, unemployment benefits, employment protection legislation.

There is an alternative view, however, which we believe to be well in tune with Keynes himself, according to which, involuntary unemployment is the outcome of systematic *coordination failures* – in the current economic jargon –, whereby “bad equilibria”, characterized by insufficient level of aggregate demand, are self-fulfilling in decentralised economies. In fact, wages are an element of cost affecting the competitiveness of individual firms. But the wage bill is also a crucial element of aggregate demand. Hence it could be that more flexible and “fluid” labour markets, while allowing for faster inter-firm reallocation of labour and lowering costs, may also render the whole economic system more fragile, more prone to recession, more volatile. In a recent work (“When more Flexibility Yields more Fragility. The Microfoundation of Keynesian Aggregate Unemployment”, [OFCE Working Paper No. 2016-07](#)), we investigate the conditions under which such a conjecture applies, by exploring to what extent labor market flexibility can led to coordination failures

trapping the economy in stagnation.

The model we develop is built upon the Agent Based “Keynes meets Schumpeter” family of models (Dosi *et al.*, 2010, Napoletano *et al.*, 2012, Dosi *et al.*, 2013, Dosi *et al.*, 2015), explicitly incorporating different microfounded labour market regimes, populated by heterogeneous firms and workers who behave according to boundedly rational behavioural rules. We comparatively study two archetypical types of decentralised labour markets, which we shall call the *Fordist* and the *Competitive*, and variations thereof. Under the *Fordist regime* wages are insensitive to labour market conditions but indexed to productivity. There is a sort of lifetime employment (firms fire only when their profits are negative) matched by the loyalty of the workers to their employers (employed workers do not seek for alternative occupations). Labour market institutions contemplate a minimum wage indexed on productivity and unemployment benefits. Such a regime corresponds to the one experienced by France, among other Western industrial countries, during the “Trente Glorieuses”. Conversely under (different shades of) the *Competitive regime*, wage changes respond to unemployment. Also employed worker with some probability search for notionally more rewarding jobs. Firms fire their excess workforce given their planned production. Minimum wages are only partially indexed to productivity, if at all and unemployment benefits might or might not be there. The *Competitive regime* tries to capture the process of flexibilization of the labor market occurred in most Anglo-Saxon countries and in some continental European countries (e.g. the Netherlands) since the eighties.

First, we compare the *Fordist regime* with the most extreme version of the *Competitive one*, basically institution-free, with no employment protection and also with no minimum wage and no unemployment benefits. Note that the latter is the nearest to textbooks “market perfection”. Well, we find that under such perfection the whole system is

always near to collapse: the *long-term* rate of growth is close to zero and the *short-run* dynamics is equally dismal, with extremely high unemployment rates, higher overall volatility and higher inequality.

Next, we compare the Fordist regime with other milder forms of Competitive regimes, embedded nonetheless into institution of wage and income support. The Competitive set-ups show still an overall fragile and more prone to crises dynamics when compared to the Fordist, even in presence of active welfare policies. In fact, volatility of GDP, unemployment rate, likelihood of crises are significantly higher in the competitive scenarios. Conversely, the Fordist case is in full employment for about 60% of the simulation time. Finally, in the Competitive regimes with milder forms of welfare policies – lower (or zero) indexation of minimum wage on productivity growth and absence of unemployment benefits – productivity growth is significantly lower and inequality *even among workers* is higher, and the more so the lower the constraints in wage settings.

The model robustly shows that more flexibility in terms of variations of monetary wages and labour mobility is prone to induce systematic coordination failures, higher macro volatility, higher unemployment, and higher frequency of crises. In fact, it is precisely the downward flexibility of wages and employment – as profitable as it might be for individual firms – and the related higher degrees of inequality that lead recurrently to small and big aggregate demand failures. This property, we suggest, is also at the heart of both the 1929 and 2008 crises, no matter what the triggering factors (often to be found at the financial level). Only when flexibility in wages and employment is accompanied by policy measures which mitigates the recurrent downward pressures, such as unemployment subsidies and minimum wage, the system does not collapse. Furthermore, contrary to the argument that higher labour flexibility fosters productivity

growth, our model clearly shows the opposite: productivity in the Competitive regime grows, at *best*, at the same rate as in the Fordist one, but with higher volatility, unemployment and incidence of crises. Our results cast serious doubts on the agenda of structural reforms in labor markets advocated by the European Union and pursued by many European countries: more employment guarantees, more rigidities in firing rules, less wage inequality, more welfare protection are not only good for the workers' concern, but also for the economy as a whole.

References:

Dosi, G., G. Fagiolo, M. Napoletano, and A. Roventini (2013), "Income distribution, credit and fiscal policies in an agent-based Keynesian model", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 37/8, 1598-1625.

Dosi, G., G. Fagiolo, and A. Roventini (2010), "Schumpeter meeting Keynes: A policy-friendly model of endogenous growth and business cycles", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 34/9, 1748-1767.

Dosi, Giovanni, G. Fagiolo, M. Napoletano, A. Roventini, and T. Treibich (2015), "Fiscal and monetary policies in complex evolving economies", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 52, 166-189.

Napoletano, Mauro, Giovanni Dosi, Giorgio Fagiolo, and Andrea Roventini (2012), "Wage formation, investment behavior and growth regimes: An agent-based analysis", *Revue de l'OFCE*, 5/124, 235-261.

OECD (1994), *OECD Jobs Study*. Tech. rep., Organization for Economic Cooperation and Development.

Logement social : peut mieux faire

Par Sabine Le Bayon

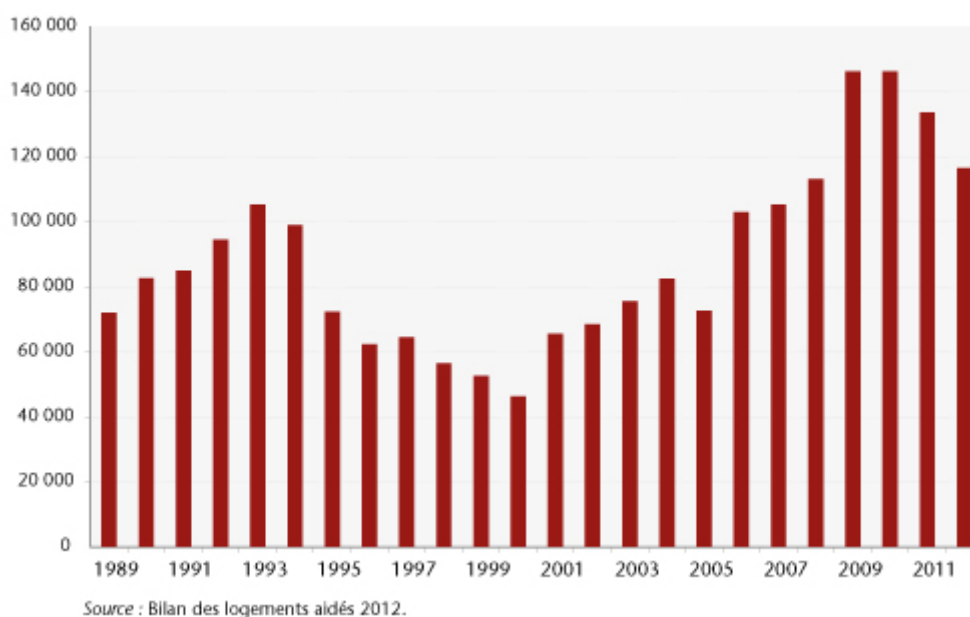
Les organismes HLM et l'Etat ont signé le 8 juillet dernier [un pacte](#) pour assurer la mise en œuvre des objectifs de construction de logements sociaux. Lors de la campagne électorale de 2012, François Hollande avait fait de la question du logement l'une de ses priorités et visait la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. Depuis son élection, plusieurs mesures ont été prises dans ce sens. Concernant le logement social, il s'agit essentiellement de la [mobilisation du foncier public](#), de la hausse du plafond du livret A, du renforcement de la loi SRU de 2000, de la fin du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux et de l'accord avec Action logement (ex-1% logement) pour augmenter sa participation à l'effort de construction de logements sociaux. Dans le cadre du pacte du 8 juillet, l'Etat a aussi rappelé la baisse prévue du taux de TVA sur la construction sociale de 7 à 5 % dès 2014 tandis que les organismes HLM se sont engagés à construire 120 000 logements sociaux par an [\[1\]](#) d'ici 2015 et à mutualiser une partie de leurs fonds (280 millions d'euros) pour soutenir les organismes les plus sollicités. L'objectif de 150 000 logements sociaux financés ne sera donc pas atteint dès 2013 [\[2\]](#), comme l'avait déjà reconnu en mai dernier la Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot. En effet, dans un contexte budgétaire tendu, l'objectif du gouvernement relève de la quadrature du cercle. Certes les mesures prises par le gouvernement ne sont pas neutres pour les finances publiques : la réduction du taux de TVA représente un manque à gagner et la hausse du nombre de prêts

accordés par la Caisse des dépôts va entraîner une augmentation des avantages de taux, à la charge de l'Etat. Il n'en reste pas moins que les aides directes de l'Etat ne sont pas à la hauteur de l'enjeu et qu'il apparaît paradoxal de renforcer les contraintes de construction de logements sociaux pour les communes sans y consacrer les ressources nécessaires et en laissant aux autres acteurs du secteur le soin de boucler les opérations de financement.

Un objectif ambitieux au regard de la construction récente

L'objectif gouvernemental paraît bien ambitieux au regard de la construction sociale de ces dernières années (graphique). En 2012, alors que 120 000 logements sociaux devaient être financés, seuls 102 000 l'ont été effectivement (hors logements issus de la rénovation urbaine dits logements « ANRU »[\[3\]](#), soit le champ couvert par l'objectif gouvernemental). Pour mémoire, un pic avait été atteint en 2010 avec le financement de 146 000 logements sociaux (131 500 hors ANRU), dans le cadre du plan de relance, soit déjà un niveau important au regard de la moyenne des années 2000 (87 500).

Graphique. Nombre de logements sociaux financés (y compris ANRU)



Des contraintes réglementaires accrues

Dans le cadre de la [loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social](#), la pression sur les collectivités locales est renforcée, avec la révision de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU). Alors que jusqu'à présent les objectifs en termes de logements sociaux devaient être atteints en 2020, le gouvernement a repoussé cette échéance à 2025 en même temps qu'il augmentait les objectifs. Dorénavant :

- – le taux de logements sociaux à atteindre passe de 20 à 25 %[\[4\]](#). Seules les communes en décroissance démographique ou pour lesquelles ne se justifie pas d'effort de construction supplémentaire conserveront un objectif de 20 %;
- – l'obligation des 20 % est élargie à un certain nombre de communes, hors périmètre SRU jusque-là, et qui sont en forte progression démographique.

Selon les [évaluations gouvernementales](#), le nombre de communes ne respectant pas les taux de logements sociaux à atteindre passerait de 980 à 1086 avec l'entrée en vigueur de la loi.

La loi prévoit aussi de renforcer le prélèvement versé par les communes ne respectant pas le taux de logements sociaux prévu[\[5\]](#). Enfin, les intercommunalités ou agglomérations ne pourront plus reverser une partie des pénalités aux communes prélevées, ce qui permettait précédemment de contourner la loi. Désormais, les prélèvements seront versés aux agglomérations bénéficiant de la délégation des aides à la pierre ou à un établissement public foncier, pour l'achat de foncier en vue de la réalisation de logements sociaux. Le gouvernement prévoit que le prélèvement qui s'élevait à 24 millions d'euros en 2012 pourrait atteindre 63 millions en 2014, du fait de la majoration prévue. Mais son niveau resterait relativement faible, du fait des diverses exemptions prévues et de la possibilité de déduire les montants dépensés

pour la réalisation de logement sociaux[\[6\]](#).

Le faible montant prélevé est aussi dû au fait que de plus en plus de communes respectent leurs engagements triennaux (63 % entre 2008 et 2010, contre 49 % entre 2002 et 2004). Au final, durant la dernière période triennale (2008-2010), 43 000 logements sociaux par an ont été financés dans les communes soumises à la loi SRU, soit environ 38 % du total des logements sociaux financés en France. Pour répondre aux objectifs de la nouvelle loi, l'effort de construction demandé aux communes à court terme va augmenter. En effet, sur la période 2014-2016, il leur faudra réaliser 25 % des logements sociaux manquants pour atteindre 25 % de logements sociaux. Le gouvernement estime que la construction de logements sociaux dans ces communes devrait atteindre 187 000 sur la période 2014-2016, soit 62 000 par an. La loi va donc nettement accroître la pression sur les communes à partir de 2014.

Une action sur les coûts de production

Face à l'explosion des coûts de production (+85 % entre 2000 et 2011)[\[7\]](#), plusieurs mesures ont été prises. Parmi celles-ci, figure l'autre grand volet de la loi du 18 janvier dernier sur la cession de terrains publics aux collectivités territoriales et EPCI[\[8\]](#). La décote autorisée peut désormais aller jusqu'à 100 % de la valeur vénale dans les zones les plus tendues si les terrains sont affectés à la construction de logements locatifs très sociaux (contre seulement 35 % précédemment). Le taux de décote est d'autant plus important que le territoire est « tendu » et que le programme intègre des logements très sociaux. Le coût pour l'Etat pourrait atteindre au maximum 370 millions d'euros sur 5 ans selon les [évaluations du gouvernement](#). Le foncier représentant environ 20 % du prix de revient d'un logement social, l'impact pour les organismes HLM sera non négligeable, même en tenant compte du coût de viabilisation de ces terrains, mais il ne sera pas visible avant plusieurs trimestres voire plusieurs années ([Caisse des Dépôts, 2012](#)). Selon une première évaluation du

Ministère, environ 900 sites, couvrant 2000 hectares, seraient disponibles, ce qui permettrait la construction de 110 000 logements d'ici 5 ans (dont la moitié pourrait être du logement social), soit près de 7 % de l'objectif du gouvernement sur 5 ans en matière de logements sociaux. Cependant, plusieurs réserves doivent être apportées aux ambitions gouvernementales. D'une part, le programme précédent (2008-2012) n'a vu la réalisation que de 60 % des objectifs fixés. D'autre part, les négociations de cession prennent du temps. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, peu de cessions ont ainsi été réalisées.

Par ailleurs, pour limiter la hausse des coûts, le taux de TVA pour la construction et la réhabilitation de logements sociaux, qui devait augmenter pour atteindre 10 % en 2014 (après 5,5 % en 2011), sera finalement réduit à 5 % à compter du 1^{er} janvier 2014. Le gain pour les bailleurs sociaux est estimé à 800 millions par rapport à un taux à 10 % ([Caisse des Dépôts, 2013](#)). Il devrait nettement alléger la facture pour les organismes HLM, puisque la baisse s'appliquera pour les logements livrés à partir de 2014, c'est-à-dire ayant reçu des agréments à partir de 2011 ou 2012, étant donné les délais de construction.

Outre l'accent mis sur les coûts de production, le financement des logements sociaux serait facilité grâce à l'augmentation du plafond du livret A et à une mobilisation plus importante des subventions des employeurs.

Un accent mis sur le livret A et les subventions patronales

Une des spécificités du modèle français de financement du logement social repose sur le non recours aux marchés financiers. Les organismes HLM ne se financent pas sur les marchés obligataires mais contractent des prêts auprès de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) sur des horizons de long terme (30 à 50 ans) et à des taux préférentiels ([Hoorens, 2013](#)). Les prêts sont assis sur une partie de l'épargne

déposée par les ménages sur leurs livrets A. *In fine* environ 52 % des sommes déposées sur les livrets A sont effectivement disponibles pour financer des HLM[9] ([Levasseur, 2011](#)). Pour gonfler ces liquidités et donc faciliter le financement du logement social, le plafond du livret A a été relevé en octobre 2012 puis en janvier 2013, pour atteindre 22 950€, soit 50 % de plus que début 2012. Ceci s'est traduit par une collecte record (8,2 milliards en janvier 2013, contre 2,3 milliards en moyenne chaque mois en 2012) et la baisse récente du taux rémunérateur (de 2,25 % à 1,75% en février 2013) n'a pas eu pour le moment de répercussions négatives. Pour le moment, la liquidité semble plus que suffisante pour couvrir les besoins de financement.

Enfin, il faut rappeler qu'en plus des 73 % de prêts de la Caisse des dépôts en 2012, le reste du financement du logement social provient de subventions de l'Etat (3 %), des collectivités locales (8 %) et des employeurs[10] (3 %), ainsi que des fonds propres des bailleurs sociaux (12 %)(tableau). Cette répartition reflète un désengagement progressif de l'Etat durant les années 2000 en termes d'aide par unité produite. La subvention (directe) du gouvernement par unité a ainsi baissé de 54 % entre 2000 et 2011 pour un logement social moyen, pour s'établir à 2500 euros en 2011. Cependant, le gouvernement en a financé davantage, l'enveloppe globale ayant été multipliée par trois entre 2000 et 2009 avant de baisser ces dernières années. Simultanément, on a observé une montée en puissance des subventions des collectivités locales (9 700 euros en 2011, soit une hausse de 170 % par rapport à 2000) tandis que les bailleurs ont dû accroître leur financement sur fonds propres (+375 %, à 19 000 euros). Il faut tout de même souligner qu'en complément de ces subventions directes, les organismes HLM bénéficient d'avantages de taux sur les prêts et d'avantages fiscaux (TVA réduite et exonération de taxe foncière pendant 25 ans)[11].

Malgré les mesures gouvernementales, l'objectif de 150 000

logements sociaux financés en 2013 paraît difficile à atteindre. Le nombre de financements devrait être proche de celui de 2012, c'est-à-dire légèrement supérieur à 100 000. Plusieurs raisons expliquent pourquoi l'objectif est hors de portée dès 2013. D'une part, la difficulté de mobiliser rapidement du foncier, notamment en zones tendues, allonge les délais pour monter des opérations de logement social. Ensuite, pour boucler le financement d'un logement social, ce sont tous les acteurs qui doivent être mobilisés. Or, l'accord entre l'Etat et Action logement est intervenu tardivement et le déblocage des aides d'Action logement nécessite du temps. De plus, les collectivités locales, qui fournissent une part croissante des subventions, sont aussi soumises à un contexte budgétaire tendu qui limite leurs moyens d'action.

Pour financer les 150 000 logements sociaux souhaités par le gouvernement, ce sont en effet environ 19,2 milliards d'euros qui doivent être mobilisés, soit 6 milliards de plus qu'en 2012 (tableau), en se basant sur le prix moyen d'un logement social en 2012. Ce dernier était en effet de 128 000 euros, soit moins que le coût d'un logement social « ordinaire » (compris entre 130 000 et 140 000 euros), du fait de la prise en compte dans nos calculs du prix d'un logement en foyer ou en résidence sociale et étudiante. Les logements « ordinaires » ne représentent en effet qu'un peu plus de 70% du total des logements sociaux financés. En conservant la répartition du financement de 2012 entre les différents acteurs, cela signifie 4,4 milliards de prêts supplémentaires de la CDC. Il faut donc que la CDC prête au total 14 milliards, ce qui paraît possible au regard des montants collectés sur les livrets A en 2012 et sur la première moitié de l'année 2013 et des fonds excédentaires dont la CDC dispose. Mais au-delà de ces prêts, il faut aussi que les autres financements soient suffisants. Or, il reste 1,6 milliard à répartir entre les autres financeurs. La contribution de l'Etat devrait peu varier (500 millions prévus dans la loi de finances pour 2013, contre 430 millions

dépensés en 2012), avec une poursuite de la baisse de la subvention par logement. En revanche, Action logement sera davantage mise à contribution, avec une aide effective de 950 millions d'euros (sous forme de prêts et de subventions)[\[12\]](#), soit une hausse de 500 millions par rapport à 2012. Cet effort accru d'Action logement –alors que sa situation financière est fragile- a d'ailleurs été critiqué par la Cour des comptes dans son [dernier rapport annuel](#), mais elle permettra de limiter l'effort supplémentaire pour les collectivités locales et les bailleurs dans un contexte là-aussi déjà tendu. Un supplément de 600 millions de fonds propres des bailleurs et de 400 millions de subventions des collectivités locales sera toutefois nécessaire.

Les bailleurs pourront compter sur quatre mesures d'économies importantes. D'abord, on l'a vu, la baisse de la TVA leur permet d'économiser environ 300 millions d'euros. Ensuite, le gouvernement met fin au prélèvement de 175 millions d'euros sur leur potentiel financier qui avait été instauré en 2011. Ce dernier visait à financer le PNRU (Programme national de rénovation urbaine) et à pénaliser les organismes n'investissant pas assez. De plus, la baisse du taux du livret A de 0,5 point en février 2013 et 0,5 point en août prochain ([Madec, 2013](#)) va permettre aux bailleurs sociaux des économies importantes sur les intérêts versés à la Caisse des dépôts. L'USH estimait ainsi qu'une baisse de 0,2 point du taux du livret A permettait d'économiser l'équivalent de 400 millions d'euros de subventions. Enfin, le foncier libéré par l'Etat devrait à partir de 2014 ou 2015 diminuer les dépenses des bailleurs de l'ordre de 70 millions d'euros par an. Par ailleurs, un mécanisme de mutualisation a été acté dans le cadre du pacte du 8 juillet dernier : il prévoit des aides pour les années 2013 à 2015 aux organismes produisant des logements sociaux. Pour 2013, le montant sera de 3 300 euros en zone tendue et 1 300 euros dans les autres zones. Une enveloppe de 280 millions d'euros est prévue. Cette aide sera financée *via* une contribution des différents organismes en

fonction notamment des loyers perçus et du patrimoine locatif. Le but est de mieux utiliser la trésorerie disponible au niveau national en aidant les organismes les plus sollicités. Toutes ces mesures sont positives pour les bailleurs et augmenteront leurs capacités de production. Il n'en reste pas moins que l'effort demandé aux collectivités locales et à Action logement est lourd et que les objectifs ne seront pas atteints dès cette année.

Tableau. Estimation des besoins de financement pour 150 000 logements sociaux

	Financement d'un logement social moyen* en 2012 (en euros)	Part à la charge des différents acteurs (en %)	Coût total 2012 (en milliards d'euros)	Estimation du coût pour 150 000 logements sociaux (en milliards d'euros)
Financement total, dont :	127 774	100	13,1	19,2
– État	4 120	3	0,4	0,5**
– Collectivités locales	9 856	8	1,0	1,4
– Action logement	3 875	3	0,4	0,95***
– Autres subventions	1 465	1	0,2	0,2
– Prêts Caisse des dépôts	92 921	73	9,5	13,9
– Fonds propres	15 438	12	1,6	2,2
Nombre de logements	102 728		102 728	150 000

Sources : Bilan des logements aidés 2012, calculs de l'auteur.

* y compris logements étudiants, résidences sociales et foyers pour personnes âgées ou handicapées, hors ANRU.

** fixé par la loi de finances pour 2013.

*** montant défini par un accord entre l'Etat et Action logement pour la période 2013-2015.

L'accent mis sur le logement social par le nouveau gouvernement s'inscrit dans la tendance initiée au milieu des années 2000 avec le Plan de cohésion sociale de 2005. La conjonction d'une hausse de la production de logements sociaux depuis le milieu des années 2000 et de la baisse de la construction de logements privés a ainsi entraîné une augmentation de la part des logements sociaux dans la construction (comprise entre 25 % et 30 % depuis 2009). Ce mouvement devrait se poursuivre, même si les objectifs ne sont pas atteints, du fait du ralentissement important du rythme de construction par les agents privés. Entre mai 2012 et mai 2013, ce sont en effet seulement 300 000 logements neufs (privés et sociaux) qui ont été mis en chantier. Cependant, les ambitions gouvernementales sont élevées par rapport aux moyens financiers. Certes, l'Etat va contribuer à l'effort via les aides indirectes (aides de taux et aides fiscales), la fin

du prélèvement sur les bailleurs et la mobilisation du foncier, mais peu *via* les aides à la pierre alors que François Hollande s'était engagé à les doubler pendant la campagne électorale de 2012. De plus, la situation financière d'Action Logement est fragile et cette dernière ne pourra pas supporter sur le long terme un tel effort. Surtout, la réalisation des objectifs repose largement sur les collectivités locales, qui sont contraintes *via* la révision de la loi SRU à accroître encore leur participation sans moyens supplémentaires fournis par l'Etat. Les mesures prises devraient permettre d'ici la fin du quinquennat d'augmenter nettement le nombre de logements sociaux, mais l'objectif de 150 000 logements sociaux par an semble difficile à atteindre. De plus, le gouvernement ne pourra faire l'économie de revoir à moyen terme le mode de financement du logement social, soumis à une forte hausse du coût de production et à une stagnation du pouvoir d'achat de ces locataires.

[1] Pour mémoire, les organismes HLM représentent 80% du parc social, le reste étant aux mains de sociétés d'économie mixte (SEM). Les 30 000 logements restants par an doivent être construits par ces dernières.

[2] Il faut rappeler que plusieurs années sont ensuite nécessaires pour que ces logements financés soient achevés et donc disponibles pour des locataires (un peu plus de 3 ans en moyenne).

[3] ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine. Nous parlons ici de l'offre *brute* de logements sociaux, puisque dans le cadre du programme ANRU, la construction d'un logement donne souvent lieu simultanément à la destruction d'un autre.

[4] Cette obligation concerne les communes de plus de 3500 habitants (1500 en Ile de France) appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants (avec au moins une

commune de plus de 15 000 habitants).

[5] Jusqu'à maintenant, pour les communes ne respectant pas les objectifs de constructions sociales fixés dans le cadre des plans triennaux de rattrapage, le préfet pouvait engager une procédure de constat de carence, lui permettant par la suite de majorer le prélèvement à hauteur du taux de non réalisation des objectifs. Ce prélèvement majoré pouvait ensuite être doublé jusqu'à une certaine limite. Dorénavant, le prélèvement majoré pourra être quintuplé et la limite augmente pour les communes les plus riches. Les prélèvements sont calculés *via* la formule suivante : nombre de logements sociaux manquants * 20% du potentiel fiscal par habitant.

[6] En 2012, sur les 1004 communes ayant moins de 20% de logements sociaux, étant donné les autres motifs d'exemption (communes en décroissance démographique ou bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ou dont le prélèvement est inférieur à 3811,23 euros), seules 354 ont effectivement versé une pénalité et 190 ont été reconnues en état de carence (c'est-à-dire ne respectant pas leurs objectifs triennaux de production de logements sociaux). En plus de la majoration du prélèvement, l'état de carence conduit à un transfert du droit de préemption vers le préfet. Dorénavant, dans les communes en état de carence, tous les projets de construction de plus de 12 logements ou de plus de 800 m² de surface devront comporter au moins 30% de logements sociaux.

[7] Cette augmentation est due à la hausse des prix fonciers et à celle du coût de production, incluant des normes plus contraignantes en termes de consommation énergétique ou d'accessibilité aux handicapés.

[8] Pour plus de détails, voir le [décret n° 2013-315 du 15 avril 2013](#).

[9] En effet, 65 % des dépôts des livrets A doivent

normalement être centralisés à la Caisse des dépôts. Comme les prêts pour le logement social et la politique de la ville doivent être couverts à 125 % par les dépôts centralisés du livret A, du LDD et du LEP, les prêts au secteur social ne peuvent excéder un peu plus de la moitié des dépôts des livrets A.

[10] Il s'agit de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), instaurée en 1953 et désignée sous le terme de "1% logement", avant d'être renommée en 2009 "Action logement".

[11] D'après les [comptes du logement](#), l'ensemble des avantages pour le logement social (aides à la pierre, avantages de taux, avantages fiscaux) a ainsi représenté près de 8 milliards d'euros en 2011 pour les finances publiques (Etat et collectivités locales).

[12] Action logement va pour cela emprunter 1 milliard d'euros par an à la Caisse des dépôts pendant trois ans (gagé sur son patrimoine).

La nationalisation est-elle un leurre ou un outil de politique industrielle ?

par [Jean-Luc Gaffard](#)

La fermeture des hauts fourneaux du site de Florange en Moselle par Arcelor Mittal et la recherche d'un repreneur par le gouvernement français ont conduit ce dernier à envisager, un temps, la nationalisation du site, c'est-à-dire, non

seulement la production d'acier brut, mais aussi la ligne de transformation à froid. La menace de nationalisation a été clairement brandie dans la perspective de forcer la main au groupe Mittal pour qu'il cède à un autre groupe privé cet ensemble. Une telle nationalisation, si elle avait dû intervenir, aurait été une nationalisation-sanction: la sanction du comportement, jugé contraire à l'intérêt général, du groupe Mittal. Outre cet aspect exceptionnel, elle aurait posé des problèmes de concurrence.

Le projet autour de Mittal trouve une certaine résonance avec la nationalisation de Renault en 1945. Chacun conviendra, cependant, que les reproches ne pouvaient pas être du même ordre. Mais surtout, il n'était, à l'évidence, pas question de faire du site nationalisé la vitrine d'une politique sociale propre à entraîner le pays sur la voie de la croissance. L'objectif était moins ambitieux. Il s'agissait, ni plus, ni moins, que d'un transfert de propriété d'un groupe privé vers un autre groupe privé. Convenons que c'eût été une première dans l'usage de l'arme des nationalisations. La comparaison avec le soutien du gouvernement français à Alstom en 2004 ne tenait pas : dans ce dernier cas, il s'agissait de sauver une entreprise risquant de faire faillite suite à des acquisitions hasardeuses et non de lui substituer une autre entreprise. Par ailleurs, la difficulté était circonscrite à l'entreprise concernée et n'avait aucun caractère global ou même sectoriel. La comparaison avec le soutien de l'administration Obama à l'industrie automobile en 2009 ne tenait pas davantage puisqu'il y était aussi question du sauvetage d'une entreprise poussée à la faillite dans un secteur industriel jugé stratégique.

La réalité, dans le cas de Florange, était et reste qu'aucun repreneur potentiel ne pensait pouvoir maintenir les hauts fourneaux en activité dans une conjoncture de chute de la demande d'acier consécutive notamment à la crise de l'automobile. C'est bien la raison pour laquelle, quel qu'il

soit, le repreneur exigeait de pouvoir détenir aussi le train de laminoir. Cette exigence était dans son intérêt bien compris : les hauts fourneaux ne pouvaient être repris que sous la condition qu'ils puissent alimenter l'activité immédiatement en aval sur le même site. Si elle avait été satisfaite, nul doute qu'elle aurait posé problème au groupe Mittal qui, actuellement, fournit en acier le laminoir de Florange à partir de son site de Dunkerque, lequel aurait pu alors connaître des difficultés y compris en termes d'emplois. Autrement dit, la nationalisation temporaire en vue d'un transfert de propriété aurait interféré avec le jeu de la concurrence entre groupes privés. Il était loin d'être clair qu'elle allait dans le sens de l'intérêt général.

La thèse, parfois entendue, selon laquelle, la stratégie de Mittal serait le fait de dirigeants qui ne feraient qu'obéir aux actionnaires et seraient les défenseurs d'une économie sans usine et sans machine ne tient pas au regard de la nature même de l'activité et du degré d'intégration des différents sites de production. L'hypothèse pouvait, en revanche, être émise que la stratégie de Mittal, impliquant la fermeture des hauts fourneaux de Florange, était une stratégie de rationnement de l'offre, conçue pour empêcher la chute des prix de l'acier et préserver des taux de marge déjà affaiblis. Cette hypothèse serait crédible si la demande d'acier était principalement liée à son prix, alors que, visiblement, la chute observée est un effet de la crise globale et notamment de la chute des ventes dans les secteurs de l'automobile et du bâtiment. En d'autres termes, ce n'est pas la baisse des prix de l'acier qui peut aujourd'hui permettre d'en augmenter la demande, assurant ainsi le maintien en activité de tous les hauts fourneaux. Il est beaucoup plus vraisemblable de supposer que dans l'environnement macroéconomique actuel, le transfert de propriété envisagé aurait eu pour seul effet de modifier les parts de marché plutôt que d'en augmenter la taille.

De fait, on ne pouvait que douter de la légitimité et de la capacité des pouvoirs publics à établir la configuration de marché la plus appropriée, ne serait-ce que de la répartition des emplois préservés ou détruits. En outre, si le choix d'une nationalisation avait prévalu dans un tel contexte, la fixation d'une juste indemnisation se serait avérée délicate et source de contentieux.

En bref, la nationalisation ainsi conçue pouvait difficilement passer pour un outil efficace de politique industrielle. Il n'appartient pas aux pouvoirs publics d'arbitrer entre des intérêts privés pour fixer qui détient quoi, y compris en cas de fermeture de certains sites. Ce type d'arbitrage relève des autorités de la concurrence. La politique industrielle, quant à elle, doit interférer le moins possible avec la répartition des parts de marché entre les différents concurrents. Tout au plus peut-elle assurer la survie d'entreprises dont l'activité est jugée stratégique et qui traversent une passe difficile en raison de la conjoncture globale ou de choix industriels qui se sont avérés erronés ou simplement plus coûteux que prévu.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le gouvernement n'ait pas donné suite au projet de nationalisation et se soit rallié au compromis consistant simplement à exiger de Mittal qu'il s'engage à réaliser des investissements de modernisation du site et à maintenir en état de marche les hauts fourneaux dans la perspective, au reste aléatoire, de les doter d'une technologie fortement économe en émission de gaz carbonique les faisant gagner en compétitivité, dans le cadre du projet européen [Ulcoss](#) (Ultra-Low Carbon Dioxide Steelmaking).

La nationalisation projetée était bel et bien un leurre dans tous les sens du terme. La bataille politique et médiatique autour du devenir du site de Florange a révélé, en réalité, une erreur d'analyse des pouvoirs publics. Les difficultés rencontrées par la sidérurgie française résultent d'une insuffisance de la demande, fruit du choix politique d'une austérité généralisée. Chercher à ce problème macroéconomique

une solution microéconomique était pour le moins hasardeux et témoigne d'une incohérence des choix de politique économique de court et moyen terme.