

**ÉVALUATION DU PROJET
ÉCONOMIQUE DU
QUINQUENNAT 2012-2017**

sous la direction d'Éric Heyer, Mathieu Plane
et Xavier Timbeau

ÉVALUATION DU PROJET
ÉCONOMIQUE DU
QUINQUENNAT 2012-2017

ofce

OFCE

L'Observatoire français des conjonctures économiques est un organisme indépendant de prévision, de recherche et d'évaluation des politiques publiques. Créé par une convention passée entre l'État et la Fondation nationale des sciences politiques approuvée par le décret n° 81.175 du 11 février 1981, l'OFCE regroupe plus de 40 chercheurs français et étrangers, auxquels s'associent plusieurs *Research fellows* de renommée internationale (dont trois prix Nobel). « Mettre au service du débat public en économie les fruits de la rigueur scientifique et de l'indépendance universitaire », telle est la mission que l'OFCE remplit en conduisant des travaux théoriques et empiriques, en participant aux réseaux scientifiques internationaux, en assurant une présence régulière dans les médias et en coopérant étroitement avec les pouvoirs publics français et européens. Philippe Weil préside l'OFCE depuis 2011, à la suite de Jean-Paul Fitoussi, qui a succédé en 1989 au fondateur de l'OFCE, Jean-Marcel Jeanneney. Le président de l'OFCE est assisté d'un conseil scientifique qui délibère sur l'orientation de ses travaux et l'utilisation des moyens.

Président

Philippe Weil

Direction

Estelle Frisquet, Jean-Luc Gaffard, Jacques Le Cacheux, Henri Sterdyniak, Xavier Timbeau

Comité de rédaction

Christophe Blot, Jérôme Creel, Estelle Frisquet, Jean-Luc Gaffard, Gérard Cornilleau, Éric Heyer, Éloi Laurent, Jacques Le Cacheux, Françoise Milewski, Lionel Nesta, Hélène Périvier, Mathieu Plane, Henri Sterdyniak, Xavier Timbeau

Publication

Philippe Weil (directeur de la publication), Gérard Cornilleau (rédacteur en chef), Laurence Dubois Fresney (secrétaire de rédaction), Najette Moummi (responsable de la fabrication)

Contact

OFCE, 69 quai d'Orsay 75340 Paris cedex 07
Tel. : +33(0)1 44 18 54 87
mail : revue@ofce.sciences-po.fr
web : www.ofce.sciences-po.fr

ÉVALUATION DU PROJET ÉCONOMIQUE DU QUINQUENNAT 2012-2017

Sous la direction d'Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

I. Du social mais pas de sortie de crise 7

Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

1. Quel scénario de croissance à l'horizon 2017 ? 10

2. Finances publiques 2012-2017 : austérité confirmée21

II. Évaluation des principales mesures

1. Synthèse des différentes évaluations.27

2. Emploi

Quels effets du « contrat de génération » sur l'emploi et les finances publiques ? 35

Guillaume Allègre, Marion Cochard et Mathieu Plane

Les emplois d'avenir : quel impact sur l'emploi et les finances publiques ? 43

Éric Heyer et Mathieu Plane

La suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires
va-t-elle créer des emplois ? 45

Éric Heyer

3. Fiscalité

Les projets fiscaux du gouvernement. 51

Henri Sterdyniak

Quotient familial et Allocation de rentrée scolaire : petits transferts entre familles. 75

Guillaume Allègre

Taxer les stocks de pétrole : mauvaise nouvelle pour le consommateur ? 79

Céline Antonin et Evens Salies

4. Protection sociale

Le report de l'âge de la retraite... 85

Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak

Vers un service public de la petite enfance. 91

Hélène Périvier

5. Pouvoir d'achat / Logement / Épargne

Quelles conséquences économiques du coup de pouce au Smic ? 97

Éric Heyer et Mathieu Plane

L'encadrement des loyers : quels effets en attendre ? 103

Sabine Le Bayon, Pierre Madec et Christine Riffart

Livret A : la sécurité a un prix 125

Hervé Péléraux

I. Du social mais pas de sortie de crise

Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

François Hollande a été élu Président de la République Française à un moment où la France et l'Europe traversent une crise sans précédent. Le chômage a augmenté de plus de 2 points depuis le début de la crise en France métropolitaine et approche aujourd'hui (9,6 % de la population active, au sens du BIT au premier trimestre 2012) les niveaux record de 1997 (10,5 %). Le produit intérieur brut par habitant a baissé depuis 2008 en pouvoir d'achat de 3 %. Si la tendance de croissance des cinq années précédant la crise s'était prolongée au même rythme de 2008 jusqu'au début 2012, le PIB par habitant serait aujourd'hui supérieur de 8 % à ce qu'il est. La balance des transactions courantes s'est dégradée dans la crise d'un point et demi de PIB (25,7 milliards d'euro dont 10 milliards au titre de la facture pétrolière) dégradant la position nette extérieure de la France de 7,8 points de PIB. La dette publique a augmenté de 577 milliards (soit près de 30 points de PIB) et atteint au début de l'année 2012 presque 90 % du PIB. L'industrie a payé un lourd tribut à la crise (presque 300 000 emplois perdus) et tout se passe comme si les destructions d'emploi et les fermetures de sites industriels étaient irréversibles.

Pourtant, ce bilan très sombre, à mettre au compte de la crise amorcée en 2008, n'est pas stoppé. La crise des dettes souveraines menace la zone euro d'une récession prolongée en 2012 et en 2013, sous le coup des politiques d'austérité menées dans la panique de voir les financements des dettes publiques se tarir. Et un scénario pire encore, celui de la désagrégation de la zone euro, se profile, qui transformerait ces menaces de récession en risque de dépression majeure.

Les premières décisions du quinquennat s'inscrivent dans ce contexte fortement dégradé et très incertain. Pour part, elles sont l'écho de propositions faites pendant la campagne et qui sont ainsi le socle de l'engagement politique scellé par l'élection présidentielle. Leur légitimité démocratique est forte et elles symbolisent le changement de majorité et donc d'orientation de la politique économique. La question est alors de savoir comment mettre en œuvre la réponse à des attentes fortes dans un contexte économique dégradé.

Les projets sont divers et nombreux et nous présentons ici des évaluations de ceux qui nous ont paru les plus importants et les mieux définis à ce jour. Nous analysons ainsi le choix de politiques publiques considérées comme prioritaires par le nouveau gouvernement, qu'elles soient à destination des jeunes (contrats de génération, emplois d'avenir), de certains seniors (refonte de la réforme des retraites), des classes moyennes et populaires (allocation de rentrée scolaire, coup de pouce au SMIC, livret A, encadrement des loyers, refiscalisation des heures supplémentaires), ou qu'elles visent à relancer certaines dépenses publiques jugées indispensables (emplois publics dans l'éducation, la justice et la police dans la section « finances publiques », service public de la petite enfance).

Nous évaluons à la fois le coût pour les finances publiques mais aussi l'impact sur l'activité économique, l'emploi ou sur la distribution des revenus. Ces évaluations sont de nature différente suivant les éléments qui sont disponibles. Certains dispositifs ont été mis en œuvre par décret, d'autres sont en cours de discussion par les assemblées, mais les projets de loi permettent une analyse quantifiée. D'autres sont à l'état de projet ; les principaux arbitrages n'ont pas été rendus, et notre évaluation tente d'en explorer les points principaux.

Notre appréciation de la stratégie économique pour le quinquennat ne s'arrête pas là pour autant. Il amorce aujourd'hui les prémisses de la stratégie de sortie de crise. Les engagements de réduction de déficit et les premières mesures prises dans ce sens dans le collectif budgétaire de juillet 2012, comme celle annoncées dans le débat d'orientation budgétaire de juin 2012, indiquent une stratégie dont la première étape est d'aboutir à la réduction, quoiqu'il en coûte, du déficit public à 3 % du PIB à la fin de l'année 2013. Par sa vertu budgétaire, c'est donc une stratégie de sortie de la crise, sensée assainir la situation des comptes publics et ainsi rassurer les marchés financiers comme les autres agents économiques, et mettre en place les conditions d'une reprise future vigoureuse. Cette stratégie s'appuie sur une réduction des dépenses publiques et une hausse de la fiscalité (voir la partie « finances publiques », projets fiscaux du gouvernement et taxation des groupes pétroliers).

Cette stratégie de sortie de crise est pour le moins risquée car elle ne prend pas toute la mesure de la crise qui menace l'Europe aujourd'hui. Elle pourrait se justifier si nous étions d'ores et déjà sur une trajectoire de sortie de crise et s'il s'agissait d'en aménager les priorités. Mais l'Europe reste dans une situation de très forte incertitude, vivant dans l'attente d'un défaut massif de tel ou tel État membre de la zone euro, craignant la faillite de telle ou telle institution financière, subissant les conséquences d'une spirale d'austérité alimentée par la hausse des taux souverains. Or dans une telle situation, tout concourt à renforcer le piège de la trappe à liquidité¹ et conduit à des multiplicateurs budgétaires élevés. Dès lors, la réduction *ex ante* du déficit par la hausse des impôts ou la réduction des dépenses pèse lourdement sur l'activité, ce qui limite, voire annule, la réduction effective des déficits. La dynamique d'augmentation de la dette publique ne peut être inversée et la réduction de l'activité accroît le risque de la socialisation de dettes privées insoutenables. La hausse des taux souverains est alimentée par l'incapacité à tenir les objectifs de déficits et par la hausse de la dette publique et contribue à accroître les déficits publics, obligeant à une austérité plus forte encore.

Une réponse à cette dynamique qui est en train de provoquer la désagrégation de l'euro serait sous une forme ou une autre la mutualisation des dettes publiques en Europe. Cette mutualisation impliquerait un contrôle plus ou moins complet des budgets publics des pays membres par une instance fédérale à la légitimité démocratique forte. Cette réponse serait donc celle de plus d'Europe et permettrait alors de définir une austérité « bien tempérée », pour la France comme pour ses principaux partenaires commerciaux, qui ferait de la sortie du chômage de masse involontaire et de la trappe à liquidité les préalables à un ajustement des finances publiques. Cette

1. Trappe à liquidité dans le sens où les anticipations d'inflation deviennent négatives et que le taux d'intérêt nominal pour stimuler l'économie devrait être négatif. La contrainte d'un taux positif ou nul implique donc une inefficacité de la politique monétaire et le risque de s'enfoncer dans la récession, qui justifie les anticipations de déflation. Voir nos exercices de prévisions antérieurs (pour une discussion et des références).

réponse permettrait de maintenir la soutenabilité des finances publiques sans impliquer les décennies perdues qui sont en train de se préparer.

Dans une première partie, nous analysons le contexte macroéconomique dans lequel s'inscrit le projet du quinquennat de François Hollande et de la XIV^e législature. Cette analyse détaille les conséquences probables pour les cinq années de la stratégie actuelle conduite en Europe. La valeur du multiplicateur budgétaire en est un paramètre critique et nous montrons que la stratégie actuelle ne vaut que si les multiplicateurs sont faibles (*i.e.* de l'ordre de 0,5). Or un faisceau d'éléments empiriques nous indique que dans la situation exceptionnelle où nous nous trouvons les multiplicateurs budgétaires et fiscaux peuvent être supérieurs à 0,5 (entre 1 et 1,5, voir *infra*). Nous détaillons dans une deuxième partie les mesures prises dans la Loi de finances rectificative de juillet 2012 (pour l'année 2012), les éléments exposés dans le débat d'orientation budgétaire en préparation de la Loi de finance pour l'année 2013 et pour la période 2012-2017. Pour arriver à réduire le déficit public à 3 %, il apparaît qu'il faudrait une recette fiscale ou une économie de dépense supplémentaire de plus de 10 milliards d'euros, *ex ante*.

Nous présentons ensuite l'évaluation de onze mesures. Guillaume Allègre, Marion Cochard et Mathieu Plane ont ainsi estimé que la mise en œuvre du contrat de génération pourrait créer entre 50 000 et 100 000 emplois au prix d'un fort effet d'aubaine. Eric Heyer et Mathieu Plane rappellent qu'à court terme, les contrats aidés du type « emplois avenir » peuvent contribuer à faire baisser le chômage. Eric Heyer montre que la re-fiscalisation des heures supplémentaires permet de réduire le déficit public de 4 milliards sans pour autant dégrader le marché du travail. Guillaume Allègre discute des conséquences de la hausse de l'Allocation de rentrée scolaire et montre qu'elle profite essentiellement aux cinq premiers déciles de niveau de vie. Henri Sterdyniak analyse les possibilités de réforme fiscale. Il ne s'agit pas d'une évaluation des projets du gouvernement en matière de réforme fiscale mais d'un panorama complet sur les marges d'évolution et les incohérences du système actuel. Henri Sterdyniak et Gérard Cornilleau évaluent l'élargissement des possibilités de départ à la retraite à 60 ans et analysent les voies d'une possible réforme de plus grande ampleur du système de retraite. Hélène Périvier évalue ce que pourrait être un service public de la petite enfance dont le coût à terme de presque 5 milliards d'euros pourrait être couvert en partie par un surcroît d'activité générant plus de 4 milliards d'euro. Eric Heyer et Mathieu Plane analysent les conséquences du coup de pouce au SMIC et concluent que compte tenu de la faible diffusion des hausses de SMIC au reste de la distribution des salaires, l'impact sur le coût du travail est limité par de plus fortes réduction des charges sur les bas salaires. Si l'effet sur l'emploi est faible, sur les finances publiques il provoquerait une dégradation de 240 millions d'euro. Sabine Le Bayon, Pierre Madec et Christine Riffart évaluent l'encadrement de l'évolution des loyers. Hervé Péléraux discute la question de la rémunération du livret A et du doublement de son plafond. Céline Antonin et Evens Salies évaluent la nouvelle taxation des groupes pétroliers qui pourrait apporter 550 millions d'euros de recettes fiscales en 2012 avec le risque que cette taxe soit *in fine* payée par le consommateur final.

1. Quel scénario de croissance à l'horizon 2017 ?

Élaborer un scénario macroéconomique pour les cinq années qui viennent est un exercice complexe et un peu vain. L'anticipation du futur ne peut que décevoir et les prévisions ne peuvent que se révéler fausses. Il est cependant nécessaire d'explorer des scénarios afin d'explicitier les contraintes ou les marges de manœuvre dont on dispose et comprendre la cohérence des politiques menées en projetant leur impact sur l'économie. Cet exercice devra être révisé au fur et à mesure que le temps s'écoule, mais il explicite l'idée que l'on se fait de ce qui est possible et de ce qui ne l'est pas. Les circonstances présentes rendent cet exercice encore plus périlleux, tant des enchaînements catastrophiques sont susceptibles de se produire, mais paradoxalement elles le rendent encore plus nécessaire, à la fois parce que les contraintes budgétaires sont grandes mais aussi parce qu'on ne peut pas supposer que les politiques budgétaires qui vont être mises en œuvre n'auront pas d'impact sur ce qui va se passer. L'incertitude quant à la trajectoire future peut être irréductible sans que pour autant on ne dispose d'évaluations relativement robustes de l'impact potentiel des politiques économiques.

Une dynamique de sortie de crise sous-jacente...

Le constat de départ est celui d'un écart de production persistant après l'épisode de contraction de 2008-2009. Tous les pays développés sont dans une situation similaire, où la réduction de l'activité a induit une hausse du chômage, manifestement involontaire, un sous-emploi des capacités de production, une hausse des déficits publics (par le jeu des stabilisateurs automatiques et des plans de relance). Le graphique 1 illustre la situation de l'économie française.

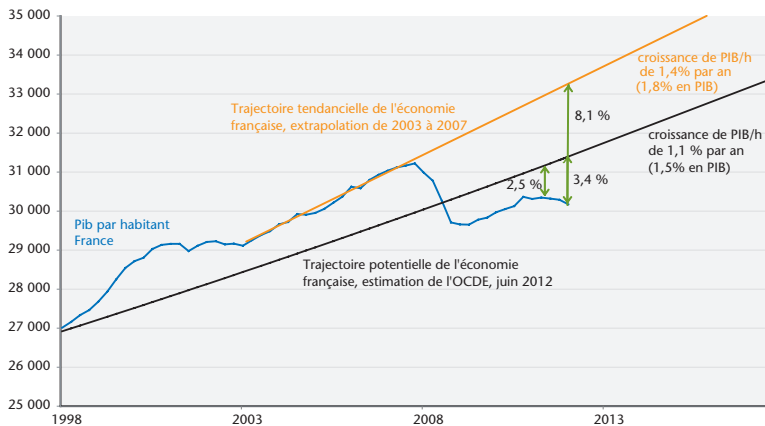
À partir de l'année 2010, dans l'ensemble des pays développés, parce que l'activité semblait reprendre de la vigueur, mais aussi parce que les déficits publics avaient atteints des niveaux préoccupants, les politiques budgétaires sont devenues progressivement plus restrictives. La crise des dettes souveraines en Europe, amorcée avec la Grèce en 2009, mais dont la contagion s'est déclenchée au cours de l'été 2011, a conduit certains pays européens (notamment l'Italie et l'Espagne) à durcir leur politique budgétaire.

La logique de notre scénario pour les années 2012-2017 est donc celle d'une dynamique spontanée de croissance, aidée partiellement par une politique monétaire accommodante. Cette dynamique spontanée de croissance, qui fait référence à un modèle « gravitationnel » de l'analyse de la conjoncture, est alors empêchée, entre autres, par les politiques budgétaires restrictives. Le lien entre les politiques budgétaires et l'impact sur l'activité est le multiplicateur budgétaire, concept central dans l'analyse macroéconomique, largement raffiné depuis Keynes (voir encadré). Les économies développées et plus particulièrement celles de l'Union européenne étant fortement intégrées, il est nécessaire de tenir compte, pour établir le scénario France, à la fois de la trajectoire spontanée de la France, mais aussi de celle des pays partenaires (plus de croissance en Allemagne impliquera plus de croissance en France) et donc des politiques budgétaires menées dans les autres pays (une restriction violente en Espagne aura un effet sur l'activité espagnole et donc sur l'activité française). D'autres chocs peuvent venir perturber ce scénario. Ainsi, le taux de change entre l'euro et les autres monnaies, le prix du pétrole sont autant de facteurs qui peuvent jouer positivement ou négativement sur le scénario 2012-2017. Nous n'avons concernant ces éléments aucune hypothèse particulière. La raison principale est que les politiques budgétaires

que l'on peut anticiper aujourd'hui sont tellement importantes qu'on peut imaginer qu'elles vont dominer les évolutions à venir.

La construction de ce scénario repose sur des hypothèses critiques dont en particulier l'estimation de la trajectoire de référence. La trajectoire de référence pourrait être la trajectoire tendancielle de l'économie française de 2003 à 2007, la crise laissant un écart de production de l'ordre de 8 % (graphique 1). Dans ce cas, la dynamique spontanée de fermeture de l'économie française (dont la vitesse est supposée ne pas dépasser 1,5 point de fermeture par an – ce que corrobore l'observation d'épisodes passés – 1996, 2003 par exemple) pourrait s'établir pour plusieurs années avant que cet écart de production ne se referme. Cette trajectoire de référence implique également que le déficit public apparu après la crise soit principalement conjoncturel (pour 4 points). Une alternative à cette hypothèse est retenue par exemple par l'OCDE. Elle est illustrée sur le graphique 1 et suppose que l'écart de production en 2011 est non pas de 8 % mais de 2,5 %. Dans ce cas, le déficit public structurel en 2011 est de l'ordre de 4 %, ce qui nécessite un ajustement des finances publiques. Cette hypothèse, parfois qualifiée de « new normal », implique que les économies développées étaient en sur-activité jusqu'en 2007 (3 % pour la France) et que la crise a en partie dégonflé cette sur-activité. Il faut noter que l'OCDE par exemple en 2007 ou en 2008 produisait une évaluation tout à fait différente, estimant que les pays développés étaient sur leur trajectoire potentielle. Aucun élément ne signalait alors une quelconque sur-activité. C'est seulement rétrospectivement que l'OCDE peut justifier son analyse.

Graphique 1. Trajectoires possibles de l'économie française



Source : Calculs des auteurs.

Paradoxalement, ces deux hypothèses assez opposées influent assez peu sur le scénario 2012-2017. La raison en est que les politiques budgétaires sont tellement restrictives qu'elles compensent cette dynamique spontanée de retour à la trajectoire de référence. En conséquence, la seconde hypothèse critique est celle de la valeur des multiplicateurs. Ainsi, l'engagement de l'ensemble des pays de la zone euro d'un retour à l'horizon 2017 ou à peu près à l'équilibre de leurs finances publiques.

Quelle valeur du multiplicateur budgétaire ?

Depuis la Grande Dépression, le débat sur la valeur du multiplicateur budgétaire a fait rage. La question est de savoir si une hausse du déficit public est à même de stimuler l'économie, au moins temporairement. Une analyse récente, dont les résultats sont résumés dans l'encadré, analyse la valeur du multiplicateur budgétaire pour un ensemble de modèles macroéconomiques de la zone euro, à la suite d'une hausse temporaire de 1 point de PIB de la dépense publique. Celui-ci apparaît compris entre 0,2 et 1,2 au moment du choc. Son maximum est généralement atteint lors de la première période, et il décroît ensuite rapidement vers 0 à l'horizon de 5 ans.

Le travail empirique historique mené au FMI (Leigh et Pescatori, 2011 ; Leigh, Pescatori et Guajardo, 2011) aboutit, par une méthode différente, à une conclusion proche, établissant la valeur du multiplicateur lorsque la politique monétaire n'en compense pas les effets restrictifs autour de 1.

Plus récemment, de nombreux auteurs se sont interrogés sur la valeur du multiplicateur en fonction de la situation de l'économie (Creel, Plane et Heyer, 2011 ; Parker, 2011 ; Delong et Summers, 2012 ; Cline, 2012). L'argument est que l'analyse keynésienne initiale vaut tout particulièrement lorsque de plus en plus d'agents sont sous l'effet d'une contrainte budgétaire instantanée (et non plus intertemporelle), argument qui répond en fait à la critique ricardienne de Barro du multiplicateur. Les valeurs envisageables (la question empirique est non triviale du fait d'observations limitées d'états généralisés de détresse dans les économies développées) du multiplicateur sont alors franchement supérieures à 1 et peuvent même selon certains atteindre 2 ou 3.

Encadré. Les multiplicateurs budgétaires dans les modèles macroéconomiques de la zone euro²

Le multiplicateur budgétaire mesure la variation de la production à la suite d'une impulsion budgétaire. Il varie selon le type d'impulsion (hausse des dépenses, baisse des impôts, ...) mais aussi selon les modèles macroéconomiques. À titre d'illustration, le tableau ci-dessous reporte la valeur du multiplicateur budgétaire pour un ensemble de modèles macroéconomiques de la zone euro, à la suite d'une hausse temporaire de 1 point de PIB de la dépense publique discrétionnaire.

Valeur du multiplicateur budgétaire dans les modèles macroéconomiques de la zone euro

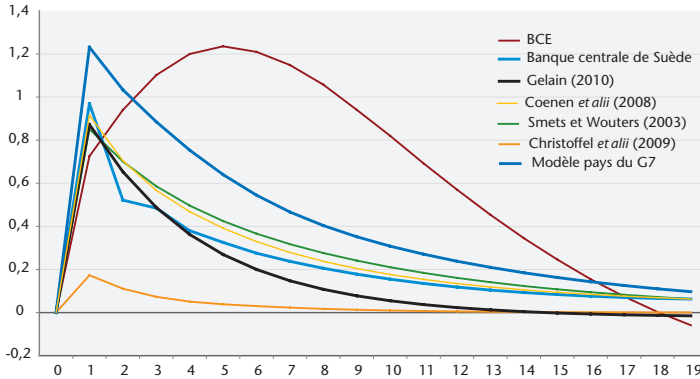
Impact d'une impulsion budgétaire temporaire de 1 point sur...	...le PIB	...l'écart de production
Modèle zone euro « AWM », BCE, Dieppe <i>et al.</i> (2005)	0,73	0,73
Modèle zone euro, Smets et Wouters (2003)	0,85	0,19
Modèle zone euro, Banque centrale de Suède, Adolfson <i>et al.</i> (2007)	0,97	0,38
Modèle zone euro « QUEST III », DG-ECFIN EU, Ratto <i>et al.</i> (2009)		0,69
Modèle zone euro, Christoffel, Kuester et Linzert (2009)	0,17	0,08
Modèle zone euro, Gelain (2010)	0,87	0,30
Modèle pays du G7, Taylor (1993)	1,23	1,22
Modèle zone euro et USA « NAWM », Coenen, McAdam et Straub (2008)	0,92	0,92

Note : À la suite à une impulsion budgétaire temporaire de 1 point de PIB, le PIB augmente 0,73 point lors de la première période dans le modèle « AWM ». Toutes les simulations ont été faites en supposant une règle de Taylor identique entre les modèles pour la fonction de réaction de la banque centrale.
Source : Macroeconomic Model Data Base, Wieland *et al.* (2011)

2. Cet encadré a été rédigé par Bruno Ducoudré.

La valeur du multiplicateur est ainsi comprise entre 0,17 et 1,23 au moment du choc. Son maximum est généralement atteint lors de la première période, et il décroît ensuite rapidement vers 0 à l'horizon de 5 ans (graphique).

Évolution du PIB à la suite d'une impulsion budgétaire temporaire



Source : Macroeconomic Model Data Base, Wieland *et al.* (2011).

Référence

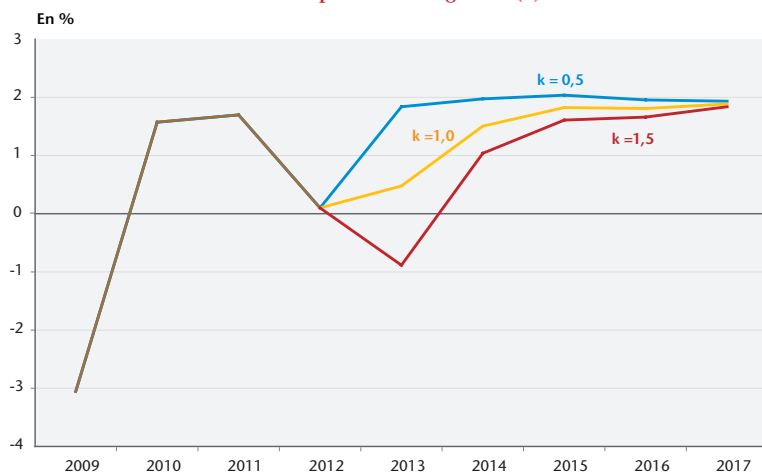
Wieland, Volker, Tobias Cwik, Gernot J. Müller, Sebastian Schmidt and Maik Wolters, 2011, *A New Comparative Approach to Macroeconomic Modeling and Policy Analysis*, Working Paper, Goethe University of Frankfurt, mai.

La stratégie française et européenne d'un retour rapide et synchronisé à des finances publiques équilibrées serait raisonnable dans le cas d'un multiplicateur budgétaire faible. Ainsi, dans le cas d'un multiplicateur à 0,5, cette stratégie permettrait au gouvernement français de respecter ses engagements d'un retour à l'équilibre des finances publiques en 2017 sans pour autant briser la reprise de l'activité et donc permettre au chômage de se résorber. Comme l'illustrent les graphiques 1 à 4, la croissance annuelle du PIB serait proche des 2 % sur l'ensemble de la période, permettant une baisse significative et concomitante du taux de chômage (-1,6 point) et de la dette publique (-8,3 points de PIB).

Cependant une valeur du multiplicateur de 0,5 est peu probable dans le contexte économique actuel. La bonne grille d'analyse théorique est celle d'une grande économie peu ouverte et non pas celle d'une petite économie ouverte. Ainsi, le débat théorique sur la valeur du multiplicateur et le rôle des anticipations des agents doit s'effacer devant le constat empirique : les multiplicateurs sont positifs et supérieurs à 1.

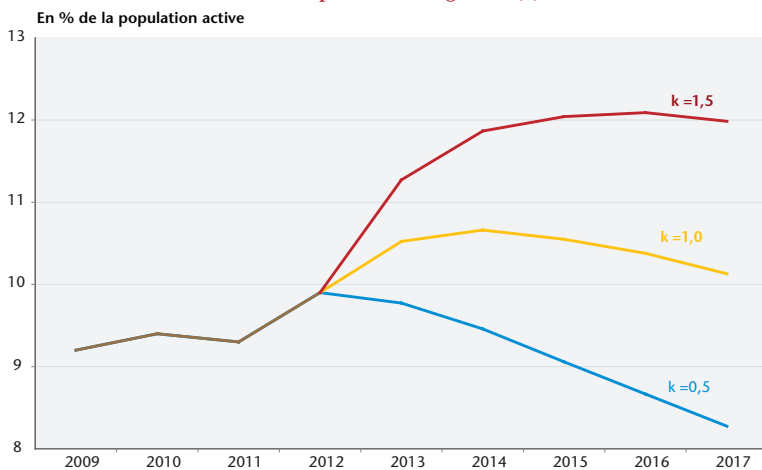
Dans ces conditions, la généralisation et la poursuite de cette stratégie portera un sérieux coup de frein à la croissance économique : comme l'illustrent les graphiques 2 à 5, avec un multiplicateur égal 1, cette stratégie ne permettra ni un retour à l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2017, ni une amélioration sur le front du chômage. Si la valeur du multiplicateur s'élevait à 1,5, alors la politique budgétaire ne permettrait pas d'enrayer la progression de la dette publique qui atteindrait 95 points de PIB en 2017 alors que le taux de chômage progresserait jusqu'à 12 % de la population active.

Graphique 2. Scénario de croissance de l'économie française selon la valeur du multiplicateur budgétaire (k)



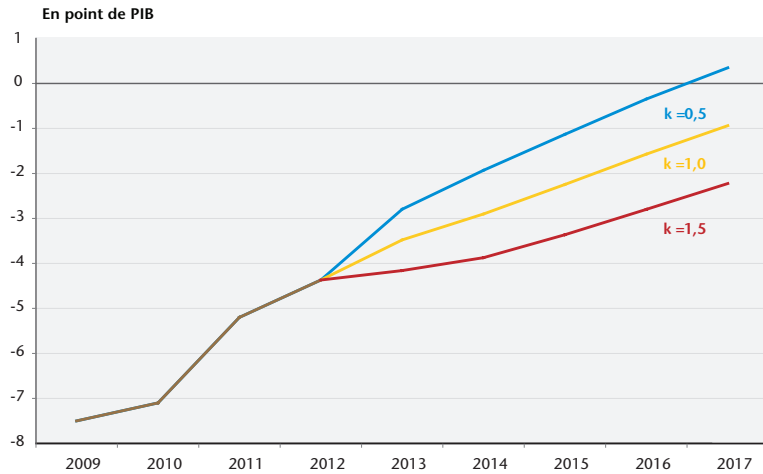
Source : OFCE, *emod.fr*.

Graphique 3. Scénario d'évolution du taux de chômage en France selon la valeur du multiplicateur budgétaire (k)



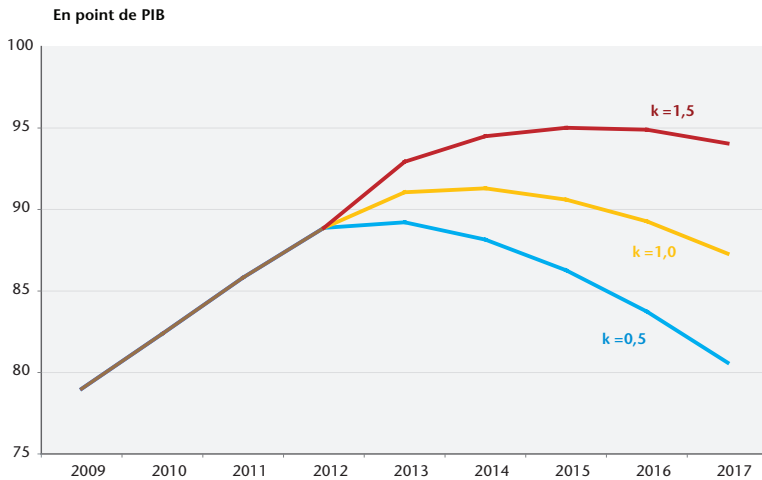
Source : OFCE, *emod.fr*.

Graphique 4. Scénario d'évolution du solde public en France selon la valeur du multiplicateur budgétaire (k)



Source : OFCE, emod.fr.

Graphique 5. Scénario d'évolution de la dette publique en France selon la valeur du multiplicateur budgétaire (k)



Source : OFCE, emod.fr.

Quelle incidence sur l'économie française d'un respect des engagements budgétaires de l'ensemble des pays de la zone euro

Dans notre scénario central, intégrant un multiplicateur budgétaire égal à 1, et tenant compte des Projets de lois de finance connus et votés, aucun grand pays européen ne respecterait ses engagements de réduction de déficit. Or, contrairement aux années antérieures, le respect de ces engagements apparaît probable : dans un contexte financier incertain, être le seul État à ne pas respecter sa promesse de consolidation budgétaire serait sanctionné immédiatement par un renchérissement de ses conditions financières sur le remboursement de sa dette.

Nous proposons alors de comparer au scénario central, un scénario dans lequel les pays de la zone euro mettent en place des politiques d'austérité leur permettant d'atteindre l'équilibre de leurs finances publiques en 2017. Afin de respecter cet engagement, l'impulsion budgétaire en zone euro devrait être plus restrictive au cours de la période : ce supplément de rigueur s'élèverait à plus d'1,0 point de PIB sur l'ensemble de la période.

Pour l'économie française, le supplément de rigueur, qu'il soit au niveau national ou provenant des pays partenaires de la zone euro, induirait une moindre croissance : à l'horizon 2017, cette stratégie amputerait l'activité économique dans l'hexagone de 1,0 %. Cela engendrerait une hausse supplémentaire du taux de chômage qui dépasserait la barre des 11 % dès 2014 (tableau 2). En ce qui concerne l'emploi, cette stratégie amplifierait les destructions d'emplois industriels et limiterait les créations d'emplois dans le secteur des services marchands (tableau 1).

Au total, cette stratégie coûterait plus de 160 000 emplois en 5 ans pour un gain de 1,5 point de PIB de dette publique.

Tableau 1. Situation de l'emploi en France à l'horizon 2017 si tous les pays de la zone euro respectent leur engagement de déficit nul en 2017

En milliers

		2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Scénario central	Emploi salarié marchand	-174	-8	43	41	54	-44
	Industrie	-114	-66	-50	-51	-47	-329
	Industrie hors construction	-110	-76	-65	-66	-63	-380
	Construction	-5	10	15	15	16	51
	Services	-60	58	94	92	101	285
Scénario alternatif	Emploi salarié marchand	-232	-61	17	36	34	-206
	Industrie	-131	-81	-58	-53	-53	-377
	Industrie hors construction	-121	-87	-71	-67	-67	-413
	Construction	-10	5	12	14	14	36
	Services	-100	20	75	89	87	171
Écart	Emploi salarié marchand	-57	-53	-26	-5	-20	-162
	Industrie	-17	-16	-8	-1	-6	-48
	Industrie hors construction	-12	-11	-5	-1	-4	-33
	Construction	-5	-5	-2	0	-2	-15
	Services	-41	-38	-19	-3	-14	-114

Source : OFCE, emod.fr.

Tableau 2. Situation de l'économie française à l'horizon 2017 si tous les pays de la zone euro respectent leur engagement de déficit nul en 2017

		2013	2014	2015	2016	2017
France	PIB (en %)	0,1	1,2	1,7	1,8	1,8
	Écart compte central (en %)	-0,4	-0,7	-0,8	-0,9	-1,0
	Solde des APU (pts de PIB)	-3,4	-2,6	-1,8	-0,9	0,0
	Écart compte central (en %)	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
	Dette des APU (pts de PIB)	91,3	91,6	90,6	88,6	85,8
	Écart compte central (en %)	0,3	0,3	0,0	-0,7	-1,5
	Taux de chômage (en %)	10,7	11,1	11,1	11,1	10,9
	Écart compte central (en %)	0,2	0,4	0,6	0,7	0,8
Solde des APU (en pts de PIB)	Allemagne	-1,6	-1,3	-0,8	-0,3	0,0
	Italie	-2,3	-1,8	-1,1	-0,5	0,0
	Espagne	-4,8	-2,9	-1,5	-0,3	0,0
	Pays-Bas	-3,8	-2,9	-1,7	-0,7	0,0
	Belgique	-3,0	-2,5	-1,7	-0,9	0,0
	Portugal	-4,7	-3,7	-2,5	-1,2	0,0
	Irlande	-7,0	-5,4	-3,7	-1,9	0,0
	Grèce	-6,1	-6,3	-4,3	-2,2	0,0
	Finlande	-1,1	-0,9	-0,7	-0,4	0,0
	Autriche	-3,7	-2,8	-1,6	-0,8	0,0
	Zone euro	-2,9	-2,2	-1,4	-0,6	0,0
Impulsion budgétaire (en pts de PIB)	Allemagne	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	0,0
	France	-1,8	-1,0	-0,8	-0,7	-0,7
	Italie	-2,0	-0,4	-0,4	-0,1	0,0
	Espagne	-2,8	-2,5	-1,5	-1,0	0,0
	Pays-Bas	-2,0	-1,5	-1,5	-0,7	-0,2
	Belgique	-1,0	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
	Portugal	-1,6	-1,4	-1,2	-1,0	-1,0
	Irlande	-2,0	-2,0	-2,0	-1,8	-1,8
	Grèce	-2,5	-2,1	-2,0	-2,0	-2,0
	Finlande	-0,4	-0,2	0,1	-0,2	-0,2
	Autriche	-2,0	-1,5	-1,5	-0,5	-0,5
	Zone euro	-1,5	-1,0	-0,8	-0,6	-0,3
	Écart compte central (en pt de PIB)	-0,3	-0,5	-0,9	-1,1	-1,1

Source : OFCE, emod, fr.

Quelle serait une politique européenne plus vertueuse ?

Dans un contexte économique engendrant un multiplicateur budgétaire élevé, les objectifs fixés par les États membres sont déraisonnables et, dans l'hypothèse vraisemblable d'un multiplicateur supérieur à 0,5, ne seraient pas tenus. En fait, pour tenir les objectifs, il est nécessaire que le multiplicateur soit faible, c'est-à-dire que les économies soient sorties de la situation de crise. En sous-estimant la difficulté à atteindre des cibles inaccessibles, les pays de la zone euro se sont enfermés dans une spirale où la nervosité des marchés financiers est le moteur d'une austérité toujours plus grande.

Supposons que la cible ne soit plus l'équilibre des finances publiques mais de contenir le déficit structurel en dessous de 0,5 point de PIB. La nouvelle stratégie européenne conduirait ainsi à l'arrêt de la politique d'austérité à partir du moment où le déficit public structurel tombe en dessous de 0,5 point de PIB, conformément à la règle d'or. Dans ce scénario, l'Allemagne, l'Italie et la Finlande arrêtent leur politique d'austérité dès 2013. La France et le Portugal doivent la poursuivre jusqu'en 2014. La Grèce doit la maintenir jusqu'en 2015. Les autres doivent la poursuivre jusqu'en 2017.

Sous ces conditions, l'impulsion budgétaire en zone euro resterait négative chaque année au cours de la période mais plus faible de 1,6 point de PIB sur l'ensemble de la période. Le déficit public de la zone euro continuerait à diminuer de près de 0,3 point de PIB en moyenne annuelle sur la période, pour s'établir à 1,5 point de PIB en 2017 (tableau 3). Par rapport aux plans actuels, parce que l'effort est plus mesuré, le fardeau de l'ajustement pèserait de façon plus juste sur les contribuables de chaque pays, évitant l'écueil des coupes-sombres dans les budgets publics.

Pour l'économie française, le supplément d'activité économique induit par cette stratégie serait significatif : à l'horizon 2017, il s'élèverait à 1,4 %. Cela permettrait au chômage de baisser à partir de 2015 pour s'établir à 9,0 % en 2017 (contre 10,1 % dans le scénario central). Certes en 2017, contrairement aux engagements, l'équilibre des finances publiques ne serait pas atteint dans ce scénario : le déficit s'établirait à 1,7 point de PIB en 2017 contre 0,8 dans le scénario central. En revanche, sous l'effet d'une croissance plus dynamique et sous l'hypothèse d'un maintien des taux d'intérêt à un niveau faible, la dette publique en point de PIB ne serait pas plus élevée dans ce scénario que dans le compte central (tableau 3).

En ce qui concerne l'emploi, le scénario alternatif n'éviterait pas les destructions d'emplois industriels mais en limiterait considérablement l'ampleur. Le changement de stratégie permettrait de sauvegarder 70 000 emplois industriels à l'horizon 2017 et de créer 169 000 emplois supplémentaires dans le secteur des services marchands (tableau 4). Au total, cette stratégie permettrait de sauvegarder-crée près de 230 000 emplois en cinq ans et de faire baisser de chômage de 205 000 personnes pour un coût nul sur la dette publique.

Tableau 3. Situation de l'économie française à l'horizon 2017 si les plans d'austérité dans les pays de la zone euro s'arrêtent à partir de 0,5 % de déficit structurel des APU

		2013	2014	2015	2016	2017
France	PIB (<i>en %</i>)	1,0	1,5	2,2	2,1	2,0
	Écart compte central (<i>en %</i>)	0,6	0,6	0,9	1,2	1,4
	Solde des APU (<i>pts de PIB</i>)	-3,2	-2,7	-2,3	-2,0	-1,7
	Écart compte central (<i>en %</i>)	0,3	0,2	-0,1	-0,4	-0,8
	Dettes des APU (<i>pts de PIB</i>)	90,3	90,4	89,5	88,4	87,0
	Écart compte central (<i>en %</i>)	-0,8	-0,9	-1,1	-0,9	-0,2
	Taux de chômage (<i>en %</i>)	10,2	10,3	9,9	9,5	9,0
	Écart compte central (<i>en %</i>)	-0,3	-0,4	-0,6	-0,9	-1,1
Solde des APU (<i>en pts de PIB</i>)	Allemagne	-1,1	-1,2	-1,2	-1,1	-1,0
	Italie	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2	-1,0
	Espagne	-5,0	-4,3	-3,8	-3,4	-3,0
	Pays-Bas	-3,7	-3,2	-2,7	-2,2	-1,8
	Belgique	-2,7	-2,3	-1,8	-1,5	-1,1
	Portugal	-3,4	-3,1	-2,7	-2,4	-2,1
	Irlande	-8,5	-7,1	-5,7	-4,6	-3,8
	Grèce	-5,8	-6,0	-4,8	-3,8	-2,9
	Finlande	-0,9	-0,8	-0,7	-0,5	-0,4
	Autriche	-3,8	-3,6	-3,1	-2,7	-2,1
	Zone euro	-2,6	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5
Impulsion budgétaire (<i>en pts de PIB</i>)	Allemagne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	France	-1,6	-0,5	0,0	0,0	0,0
	Italie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Espagne	-1,7	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
	Pays-Bas	-1,8	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3
	Belgique	-0,8	-0,9	-0,6	0,0	0,0
	Portugal	-1,6	-0,2	0,0	0,0	0,0
	Irlande	-0,3	-1,8	-1,6	-0,7	0,0
	Grèce	-2,5	-2,0	-0,5	0,0	0,0
	Finlande	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	Autriche	-0,8	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5
	Zone euro	-0,9	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1
	Écart compte central (<i>en pt de PIB</i>)	0,1	0,5	0,8	1,2	1,5

Source : OFCE, emod, fr.

Tableau 4. Situation de l'emploi en France à l'horizon 2017 si les plans d'austérité dans les pays de la zone euro s'arrêtent à partir de 0,5 % de déficit structurel des APU

En milliers

		2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Scénario central	Emploi salarié marchand	-174	-8	43	41	54	-44
	Industrie	-114	-66	-50	-51	-47	-329
	Industrie hors construction	-110	-76	-65	-66	-63	-380
	Construction	-5	10	15	15	16	51
	Services	-60	58	94	92	101	285
Scénario alternatif	Emploi salarié marchand	-82	-10	106	91	78	183
	Industrie	-87	-66	-32	-36	-40	-262
	Industrie hors construction	-91	-76	-52	-56	-58	-333
	Construction	4	10	20	19	18	71
	Services	5	56	138	128	118	445
Écart	Emploi salarié marchand	92	-2	63	50	24	227
	Industrie	27	-1	18	15	7	67
	Industrie hors construction	19	0	13	10	5	46
	Construction	8	0	6	5	2	20
	Services	65	-2	44	35	17	160

Source : OFCE, emod.fr.

Références

- Coenen, G., Christopher J. Erceg, Freedman, C., Furceri, D., Kumhof, M., Lalonde, R., Laxton, D., et al., 2012, Effects of fiscal stimulus in structural models. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4(1), 22-68. International monetary fund (IMF).
- Creel, J., Heyer, É., & Plane, M., 2011, Petit précis de politique budgétaire par tous les temps Les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle. *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier.
- Delong, J. B., & Summers, L. H, 2012, Fiscal Policy in a Depressed Economy, Brookings papers, 1-52.
- Leigh, D, Pescatori, A., & Guajardo, J., 2011, A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation. *IMF Working Paper*.
- Leigh, Daniel, & Pescatori, A., 2011, Expansionary Austerity New International Evidence. *IMF Working Paper*, (11/158).
- Parker, J., 2011, On measuring the effects of fiscal policy in recessions. *NBER working paper*, 17240 (June).

2. Finances publiques 2012-2017 : austérité confirmée

Plus de 100 milliards d'économies prévues sur le mandat 2012-2017...

L'objectif de retour vers l'équilibre des finances publiques sur la période 2012-2017 conduit à une réduction majeure du déficit public structurel. Sur l'ensemble du mandat, les économies attendues, selon le programme pluriannuel issu du débat d'orientation budgétaire 2012, devraient représenter 5,2 points de PIB (soit 105 milliards d'euros). Cependant, le déficit public ne devrait baisser que de 4,4 points de PIB, soit 89 milliards d'euros. Cela s'explique par la détérioration de l'*output gap* de 1,4 point de PIB au cours du mandat qui creuse le déficit public conjoncturel. Avec une croissance annuelle moyenne du PIB de 1,3 % de 2012 à 2017, inférieure à son rythme potentiel (1,5 %), le manque à gagner en termes de recettes fiscales et de dépenses publiques à économiser représente 0,7 point de PIB (14 milliards d'euros) en 2017 (tableau 5). Dans notre cadrage budgétaire³, le solde public ne repasse sous la barre des 3 % du PIB qu'en 2014 et celui-ci reste encore déficitaire en 2017 (-0,9 % du PIB), en raison d'une dynamique de croissance moins favorable que celle contenue dans le programme pluriannuel du débat d'orientation budgétaire (1,3 % en moyenne sur la période 2012-17 contre 1,6 % pour le gouvernement). En effet, dans le programme pluriannuel du débat d'orientation budgétaire, le solde public de la France atteint 3 % du PIB en 2013 et retrouve l'équilibre en 2017.

Tableau 5. Décomposition des ajustements budgétaires au cours du mandat (2012-2017)

	En pts de PIB	En Mds d'euros
Variation du solde public	4,4	89
Effet conjoncturel	-0,7	-14
Effet structurel (y compris charges d'intérêts)	5,2	105
dont : - taux de PO	2,6	52
- dépenses publiques	2,6	53

Sources : Débat d'orientation budgétaire 2012, calculs OFCE.

L'amélioration attendue du solde public structurel est historique. Après s'être redressé de 1,7 point de PIB en 2011, celui-ci devrait donc s'accroître de 5,2 points de PIB de 2012 à 2017, soit une amélioration de près de 7 points de PIB en sept ans. À titre de comparaison, les politiques d'austérité de 1995 à 1997 avaient permis de réduire le déficit structurel de 2,3 points de PIB (graphique 6).

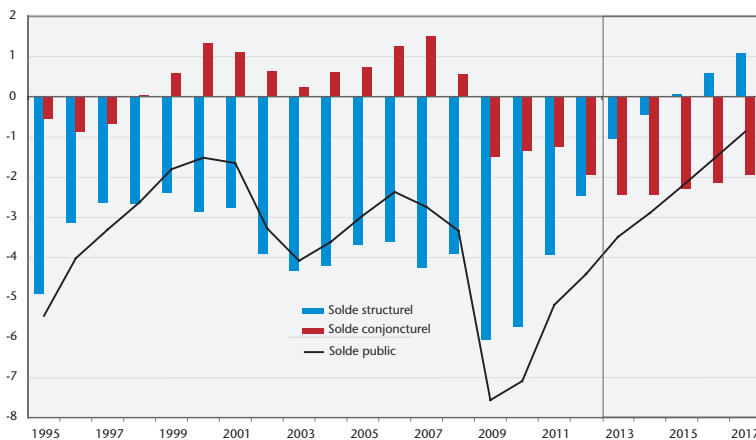
Selon nos calculs, le solde structurel serait positif à partir de 2015. Dans le cadre d'une règle d'or budgétaire, les impulsions budgétaires devraient cesser d'être négatives à partir de 2014⁴, ce qui veut dire que l'agenda actuel de réduction des déficits publics va au-delà des recommandations du pacte budgétaire.

3. Nous avons retenu le scénario avec un multiplicateur budgétaire égal à 1.

4. Pour voir l'impact d'une telle mesure, voir la partie plus haut sur « Quelle serait une politique économique européenne plus vertueuse ? »

En revanche, les impulsions budgétaires négatives successives de 2012 à 2017 vont peser durablement sur la croissance, empêchant de véritable réduction des déficits conjoncturels sur la période de projection.

Graphique 6. Décomposition du solde public entre composantes conjoncturelle et structurelle *



* Pour mesurer la composante conjoncturelle, malgré les réserves que nous pouvons émettre, nous avons retenu l'output gap de l'OCDE de 1995 à 2011. Au-delà, celui-ci évolue comme l'écart entre la croissance du PIB prévue et le taux de croissance potentiel de l'économie (1,5 % par an sur la période 2012-2017).

Sources : OCDE, calculs OFCE.

...répartis de façon équilibrée entre hausse de prélèvements obligatoires et compression de la dépense publique...

L'effort budgétaire sur l'ensemble de période 2012-2017 serait réparti de façon équilibré entre hausse des prélèvements obligatoires (PO) (2,6 points de PIB, soit 52 milliards d'euros) et réduction structurelle du poids des dépenses publiques (2,6 points de PIB, soit 53 milliards d'euros) (tableau 5).

Du côté des recettes publiques, les mesures prises par la précédente majorité représentent une hausse des taux de PO de près de 20 milliards d'euros⁵ (1 point de PIB) sur la période 2012-2017. Dans le cadre de la Loi de finances rectificative 2012, le nouveau gouvernement a fait voter pour 13,3 milliards d'euros (0,6 point de PIB) de prélèvements supplémentaires en 2013 (7,2 en 2012 et 6,1 en 2013) qui devraient atteindre 15,4 milliards d'euros en régime de croisière. Si l'on ajoute les hausses de taux de cotisations retraites prévues pour financer la révision de la réforme des retraites (voir Cornilleau et Sterdyniak « Un report de l'âge légal... »), ce montant atteint 14,5 milliards en 2013 (0,7 point de PIB) et 18,1 milliards en régime de croisière (0,9 point de PIB). Il reste donc environ 14 milliards d'euros de PO (0,7 point de PIB) supplémentaires à dégager par la nouvelle majorité sur l'ensemble du mandat.

5. Pour plus de détails, voir Plane (2012) « Finances publiques : vers une nouvelle hausse de la fiscalité ? » in « Réforme fiscale », *Revue de l'OFCE/Débats et Politiques*, n° 122, avril 2012.

Du côté des dépenses publiques, les objectifs se sont durcis par rapport au programme du candidat François Hollande dans lequel celui prévoyait une augmentation de 1,1 %, en volume, en moyenne par an. Selon le programme pluriannuel du débat d'orientation budgétaire 2012, la croissance moyenne, en volume, de la dépense publique sur la période 2012-2017 serait de 0,7 %, permettant une économie structurelle de 0,4 point de PIB par an. À titre de comparaison, elle a crû de 1,4 %, en volume, en moyenne sur le mandat précédent (2007-2012). Depuis deux ans (2011-prévision 2012), la dépense publique croît à 0,7 % en volume par an.

Pour atteindre son objectif de réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB, le gouvernement table notamment sur une stabilisation en valeur des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions, avec une stabilisation des effectifs de l'État et de la masse salariale, ainsi qu'une progression contenue de l'ONDAM (2,7 % contre 4 % d'évolution tendancielle). S'agissant des effectifs de l'État, les créations d'emplois seront réservées à l'enseignement, la sécurité (police et gendarmerie) et la justice, avec la création de 65 000 postes en cinq ans. Rappelons que ces trois ministères concentrent plus de 60 % des effectifs de la fonction publique. Des efforts importants sur l'ensemble des autres ministères seront donc nécessaires afin de respecter cet objectif de stabilité globale des effectifs. S'agissant des dépenses de fonctionnement, le gouvernement prévoit une baisse de ces dernières de 15 % entre 2012 et 2015 et un effort de même ampleur aux dépenses d'intervention pilotables. Au total ces mesures devraient permettre d'économiser structurellement 8,8 milliards d'euros en moyenne chaque année, soit 44 milliards sur la période 2013-2017 et 53 milliards si l'on inclut l'année 2012.

... avec 60 % de l'effort portant sur la période 2012-2013

Plus de 60 % de l'ajustement budgétaire structurel attendu sur le mandat porte sur la période 2012-2013 (tableau 6). Cela représente des économies de l'ordre de 3,2 points de PIB en deux ans, soit 64 milliards d'euros. Sur ces 64 milliards d'euros, 46 milliards doivent provenir des hausses de PO. La précédente majorité a pris des mesures qui augmenteront les PO de 19,5 milliards d'euros en 2013. Dans le cadre de la Loi de finances rectificative 2012, la nouvelle majorité a pris des mesures de hausse des PO pour 2013 à hauteur de 13,4 milliards (14,5 si l'on inclut la hausse des cotisations retraites).

Parmi ces mesures, 9 milliards représentent un retour sur les réformes fiscales du gouvernement précédent (tableau 7), avec notamment la remise en cause de l'exonération et la défiscalisation des heures supplémentaires avec un gain de 3 milliards en 2013 (4 milliards en régime de croisière) (voir dans cette note : Éric Heyer, « La suppression des heures supplémentaires va-t-elle créer des emplois ? »), le retour sur la réforme de l'ISF (2,3 milliards) et des droits de successions (1,2 milliards), la suppression de la TVA avec le maintien de la hausse de la CSG sur les revenus du capital (2,6 milliards).

À cela s'ajoute, la taxation des banques, du système financier (taxe systémique) et des groupes pétroliers (voir dans cette note : C. Antonin et E. Salies « Taxer les stocks de pétrole : mauvaise nouvelle pour le consommateur ? ») pour une valeur de 1,4 milliard en 2012 et 1,1 en 2013. Enfin, la réduction des niches fiscales et sociales et la hausse de la fiscalité sur les grandes entreprises et les stocks options rapporteraient 3,3 milliards d'euros en 2013 (4,1 en régime de croisière).

Tableau 6. Détail annuel de la décomposition du solde public selon les principaux agrégats

En points de PIB

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-4,4	-3,5	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Variation du solde public (E=A+B+C+D)	0,8	1,0	0,6	0,7	0,7	0,7
Variation des taux de PO (A=A1+A2)	1,1	1,2	0,1	0,1	0,1	0,0
dont : - mesures nouvelles sur les PO (A1)	1,2	1,2	0,1	0,1	0,1	0,0
- élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB (A2)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gains dus à l'écart entre la progression des dépenses publiques et le PIB potentiel* (B=B1+B2)	0,5	0,3	0,5	0,4	0,5	0,5
dont : - dépenses publiques primaires (B1)	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
- charges d'intérêts sur la dette publique (B2)	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Variation solde conjoncturel (C)	-0,7	-0,5	0,0	0,2	0,2	0,2
Impact des recettes non fiscales sur le PIB (D)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Variation solde structurel** (E=A+B1)	1,6	1,6	0,6	0,5	0,5	0,4
Effort structurel*** (F=A1+B1)	1,7	1,6	0,6	0,5	0,5	0,4
PIB (en %, en volume)	0,1	0,5	1,5	1,8	1,8	1,9

* Nous avons retenu un taux de croissance du PIB potentiel de 1,5 % de 2012 à 2017

** Calculé hors effet des charges d'intérêt

***L'effort structurel retrace les seuls effets de maîtrise des dépenses – c'est-à-dire les dépenses publiques hors charges d'intérêt – et les mesures de prélèvements obligatoires décidées par les pouvoirs publics.

Sources : Débat d'orientation budgétaire 2012, calculs OFCE

Pour atteindre son objectif de taux de PO pour 2013, le gouvernement va devoir donc alourdir la pression fiscale de 12 milliards d'euros. Sur ce montant, 1,3 milliard devrait provenir de la hausse des taux de marginaux de l'IR à 45 % et à 75 % et du plafonnement du quotient familial (voir dans cette note : H. Sterdyniak, « les projets fiscaux du gouvernement » et G. Allègre « Quotient familial et allocation de rentrée scolaire : petits transferts entre familles »). Sur les 10,7 milliards d'euros restant, le gouvernement sera face à plusieurs options non exhaustives :

- soit poursuivre dans la logique du gouvernement précédent en continuant à réduire certaines niches fiscales et sociales, les marges de manœuvres étant encore importantes (28 milliards selon H. Sterdyniak, dont 4,6 uniquement avec les avantages PEA, assurances, dividendes, Participations/Intéressement et investissements immobiliers et 2,6 avec la prime des fonctionnaires) ainsi que remettre le taux de TVA normal dans les hôtels-café-restaurant (3,8 milliards) ;
- soit faire payer la CSG sur les loyers implicites et les plus-values des résidences principales (10,7 milliards selon H. Sterdyniak) ;
- soit proposer une hausse générale de 1 point du taux de CSG.

Tableau 7. Mesures sur les PO décidées par le nouveau gouvernement

En Mds d'euros

	2012	2013	Régime de croisière
<i>Retour sur les réformes fiscales du gouvernement précédent</i>	4,2	9	10,2
Remise en cause de l'exonération et défiscalisation des heures supplémentaires	1	3	4
Contribution exceptionnelle sur la fortune*	2,3	2,3	2,3
Retour sur les allègements des droits de succession	0,1	1,2	1,4
Suppression TVA sociale (CSG revenus du capital)	0,8	2,6	2,6
Baisse taux de TVA sur le livre	0	-0,1	-0,1
<i>Taxation des banques, du système financier et des groupes pétroliers</i>	1,4	1,1	1,1
Taxation des opérations financières	0,2	0,5	0,5
Taxe systémique (contribution du système bancaire)*	0,6	0,6	0,6
Contribution exceptionnelle du secteur pétrolier	0,6	0	0
<i>Réduction des niches fiscales et sociales</i>	0,7	2,8	2,8
Limitation des niches sociales sur l'épargne salariale	0,6	2,4	2,4
Assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non résidents	0,1	0,3	0,3
Suppression de l'avantage fiscal pour la provision pour investissement	0	0,1	0,1
<i>Hausse de la fiscalité sur les grandes entreprises et sur le capital</i>	1,1	0,5	1,3
Limitation de l'optimisation fiscale	0,2	1	1
Anticipation du versement de la majoration exceptionnelle de 5 % d'IS pour les entreprises de plus de 250 millions de CA	0,8	-0,8	0
Taxation accrue sur les stocks options	0,1	0,3	0,3
<i>Réforme des retraites</i>	0	1,1	2,7
Hausse du taux de cotisation retraite employeur et salarié	0	1,1	2,7
Total	7,2	14,5	18,1

* Par convention, l'impact 2013 est considéré comme nul compte tenu de la réforme annoncée de l'ISF et de la taxe systémique

Sources : Loi de finances rectificative 2012, calculs OFCE.

II. Évaluation des principales mesures

Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

1. Synthèse des différentes évaluations

Nous présentons ici une synthèse des différentes évaluations qui reprennent le cœur de la mesure et les effets attendus. Elles sont réparties en quatre grandes catégories (Emploi, Fiscalité, Protection sociale, Pouvoir d'achat-Logement-Epargne) sachant, bien sûr, que certaines d'entre-elles sont à cheval sur plusieurs thèmes.

Emploi

Contrat de génération : que peut-on attendre de la mise en œuvre du contrat de génération sur les créations d'emploi ?

Guillaume Allègre, Marion Cochard et Mathieu Plane

Même si les règles de mise en œuvre restent à définir, la signature d'un contrat de génération doit déboucher sur la création d'un CDI d'un jeune de moins de 30 ans et le non-licenciement durant cinq ans d'un senior d'au moins 55 ans déjà présent dans l'entreprise et chargé d'épauler le jeune. La contrepartie à ce contrat serait pour l'entreprise une exonération totale pendant cinq ans des charges patronales sur le jeune embauché et des cotisations d'assurance chômage sur le senior. Le gouvernement tablerait sur la création de 500 000 contrats de génération au cours du mandat. Si cette mesure vise à abaisser le coût du travail, engendrant un effet positif sur l'emploi, ce type de contrat reste largement exposé aux effets d'aubaine et de substitution en raison du fort taux de rotation de la main-d'œuvre, du profil dégressif des allègements de charge Fillon existants qui sont à leur maximum au niveau du SMIC et des élasticités de l'emploi au coût du travail différentes selon le niveau de salaire.

Selon nos simulations, la signature de 500 000 contrats de génération permettrait de créer entre 48 000 et 99 000 emplois dans le secteur marchand selon que les embauches des jeunes en CDI se situent à 1 ou 1,4 SMIC et le coût *ex post* pour les finances publiques serait compris entre 0,06 point et 0,22 point de PIB. Le financement de cette mesure par une réduction d'allègements de charges de 1,6 à 1,5 SMIC pour 2,3 milliards d'euros *ex ante* (0,11 point de PIB) réduirait le nombre d'emplois créés de 21 000 et conduirait à réduire le déficit public *ex post* de 0,09 point de PIB.

Les emplois d'avenir : quel impact sur l'emploi et les finances publiques ?

Éric Heyer et Mathieu Plane

Le projet de loi visant à créer 150 000 emplois d'avenir pour les jeunes au chômage sera soumis au Parlement en octobre 2012. Ces emplois à temps plein, prévus pour une durée maximale de 5 ans, rémunérés au minimum au SMIC seront financés à 75 %

par l'État, le reste étant à la charge des collectivités locales, associations, fondations ou entreprises.

Nous faisons l'hypothèse que les créations de ces emplois d'avenir seront réparties pour 2/3 dans le secteur non-marchand et 1/3 dans le secteur marchand.

Selon les déclarations du Ministre du Travail et de l'emploi, les 2/3 de ces emplois d'avenir seraient mis en place dès 2013. Pour évaluer l'impact de cette mesure au cours du mandat, nous sommes partis de l'hypothèse que 25 000 emplois d'avenir à temps plein et d'une durée de 5 ans seraient créés chaque trimestre à partir du début de l'année 2013 et ce jusqu'à la mi-2014.

Selon le profil retenu de montée en charge des emplois d'avenir, les créations nettes d'emplois à attendre sont de 71 600 en 2013 et 35 700 en 2014, puis 0 de 2015 à 2017. L'impact sur le solde public *ex post* serait de 0,04 point de PIB en 2013 et 0,06 en 2014, soit un effet cumulé sur les finances publiques de 0,1 point de PIB à terme.

La suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires va-t-elle créer des emplois ?

Éric Heyer

Le nouveau gouvernement a décidé de revenir sur la mesure de défiscalisation des heures supplémentaires et son exonération de cotisations sociales qui s'appliquait depuis le 1^{er} octobre 2007 à l'ensemble des salariés des secteurs public et privé en France. À compter du 1^{er} septembre 2012, l'exonération de charges pour les salariés sera supprimée, quelle que soit la taille de l'entreprise. L'exonération de charges patronales, quant à elle, ne sera maintenue que dans les PME de moins de 20 salariés. Enfin, les heures supplémentaires effectuées à partir du 1^{er} août 2012 seront soumises à l'impôt sur le revenu.

Sur la période 2011-2014, si la baisse des heures supplémentaires prévue se réalise, cette réforme permettra la création ou la sauvegarde de 17 900 emplois. Ce résultat est la conséquence de deux effets de sens inverse : le premier est négatif et est lié à la baisse du pouvoir d'achat des salariés bénéficiant des heures supplémentaires (-29 000 emplois) ; le second est positif et résulte de la réduction du recours aux heures supplémentaires dans les entreprises de plus de 20 salariés (46 900 emplois).

Sur la même période, la suppression de la défiscalisation permettra d'économiser 2,6 milliards d'euros d'exonération de charges sociales et permettra d'enregistrer un surplus de 1,3 milliard d'euros d'impôts sur le revenu. Par ailleurs, les créations d'emplois supplémentaires entraîneront un supplément de recettes fiscales et une économie de dépenses sociales de 1,3 milliard d'euros. Au total, une fois le bouclage macroéconomique réalisé, cette réforme permettra de réduire le déficit des APU de 5,2 milliards, soit 0,26 point de PIB en 2014.

Fiscalité

Les projets fiscaux du gouvernement

Henri Sterdyniak

La grande réforme fiscale est un des thèmes importants du programme de François Hollande. L'objectif affiché est d'aller vers une fiscalité plus juste, pesant davantage sur les grandes entreprises, le système financier et les ménages aisés, moins sur les PME et les classes moyennes, en revenant notamment sur les réductions d'impôts effectuées depuis 10 ans, en particulier à travers la loi TEPA. En même temps, il s'agit d'augmenter le taux de prélèvements obligatoires pour réduire le déficit public, en limitant la pression sur les dépenses publiques (François Hollande reprend les objectifs du précédent gouvernement en matière de réduction du déficit). Augmenter les impôts sur les plus riches, les banques, les grandes entreprises devraient permettre de limiter l'impact de cette réduction du déficit public sur la demande.

Cependant, si le gouvernement Fillon a effectivement réduit les prélèvements obligatoires de 2007 à 2010, il les a fortement augmentés en 2011 et 2012, en particulier sur les revenus du capital. Il va être difficile d'aller au-delà. D'ailleurs, le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2012 ne prévoit qu'une hausse de 44,8 % à 46,5 % (soit 1,7 point de PIB, environ 35 milliards d'euros), sachant que 0,65 point figurent déjà dans la Loi de finances rectificative 2012. Le gouvernement doit marcher sur une crête étroite entre la préoccupation de justice sociale, de préservation de la demande, celle de compétitivité des entreprises et de santé financière des banques et le risque d'évasion des plus riches.

Peut-on dégager des marges de manœuvre supplémentaires ? L'objet de l'analyse porte sur les prélèvements sur les ménages (en distinguant les ménages aisés), les entreprises, la fiscalité sociale ; les impôts indirects. A chaque fois, une distinction est faite entre les mesures déjà décidées ou envisagées par l'actuel gouvernement et les mesures envisageables.

Réforme du quotient familial et de l'allocation de rentrée scolaire : petits transferts entre familles...

Guillaume Allègre

Une des premières mesures prises par le nouveau gouvernement a été d'augmenter de 25 % l'allocation de rentrée scolaire (ARS) dès la rentrée 2012. Cette mesure figurait dans les 60 engagements du candidat Hollande avec l'abaissement du plafonnement de l'avantage lié au quotient familial (QF). Ces deux instruments de la politique familiale (ARS, QF) ont des logiques et des effets très différents. Alors que l'ARS concerne les ménages modestes du fait d'une mise sous conditions de ressources, le plafond du quotient familial n'affecte que les ménages les plus aisés. Le financement de l'augmentation de l'ARS par une baisse du plafonnement du QF doit permettre de maintenir les ressources de la politique familiale. Cette réforme implique un transfert d'environ 400 millions d'euros des familles dont le niveau de vie se situe dans le décile le plus élevé vers les familles les plus modestes, celles dont le niveau de vie se situe dans les quatre premiers déciles de niveau de vie. En termes de redistribution verticale, la réforme est assez bien ciblée, même si les montants en jeu sont relativement faibles.

Taxer les stocks de pétrole : mauvaise nouvelle pour le consommateur ?

Céline Antonin et Evens Salies

Après une première proposition avortée de blocage des prix à la pompe, devenue caduque en raison de la baisse de 24 % des cours du Brent entre mars et juin 2012, la Loi de finances rectificative 2012 met à contribution la chaîne pétrolière française pour participer à la résorption du déficit. Une taxe *ad valorem* exceptionnelle va être appliquée sur la valeur des stocks des distributeurs, raffineurs, grandes surfaces et réseaux indépendants (entreprises de stockage dans les ports, etc.), mais n'affectera pas les stocks détenus par l'État. Une taxe de 4 % sur ce stock dégagerait donc 547 millions d'euros de recettes pour l'État, une valeur voisine de celle avancée par le gouvernement.

Alors que l'impact de la taxe en termes de rentrées fiscales est quantifiable, les répercussions en matière de distorsion de concurrence et d'augmentation des prix des carburants sont moins évidentes. D'une part, elle avantagera les raffineurs étrangers (accroissement de l'importation de produits raffinés) par rapport aux raffineurs français, et les entreprises intégrées (qui, à l'instar de Total, pourront absorber la taxe grâce aux activités en amont) par rapport aux raffineries uniquement positionnées sur le segment raffinage qui devront supporter la taxe, ou la répercuter sur le secteur de la distribution. D'autre part, si la taxe est répercutée par les raffineurs sur les distributeurs, elle pourrait conduire à une réduction de leur marge, et/ou être supportée par le consommateur final. Pour le sans-plomb, avec un prix du carburant de 1,50 euro par litre, cela se traduirait par une hausse du prix de 1,5 centimes environ. En outre, cette taxe pourrait réduire la demande de produits pétroliers, et donc minorer les recettes liées à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui a pour assiette les volumes. Ce manque à gagner pourrait atteindre jusqu'à 65 millions d'euros.

Protection sociale

Un report de l'âge de la retraite...

Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak

Une des premières décisions du gouvernement issu des élections de 2012 aura été, conformément aux promesses de la campagne électorale présidentielle, d'élargir les possibilités de départ à la retraite à 60 ans. La réforme de juillet 2012 a assoupli les conditions des départs anticipés pour carrières longues en permettant le départ à 60 ans pour ceux qui ont une carrière cotisée égale, à cet âge, à la durée requise pour obtenir le taux plein du régime général. La mesure bénéficie aux personnes ayant commencé à travailler entre 17 et 20 ans, qui peuvent partir à la retraite deux ans plus tôt. Par contre, les personnes ayant commencé à travailler après 20 ans (ou celles qui auront subi de longues interruptions de carrière) ne bénéficient pas de la réforme.

La mesure corrige un défaut de la réforme de 2010 qui imposait de très longues durées de carrière à des travailleurs ayant commencé très jeune, donc qui avaient du mal à se maintenir en emploi et dont l'espérance de vie est souvent réduite par des conditions de travail difficiles. D'après le ministère des Affaires sociales et de la santé, le nombre de bénéficiaires potentiels tous régimes serait de 110 000 en 2013 et 100 000 par an en régime de croisière sur un flux de départ à la retraite de l'ordre de 700 000.

Ceci correspondrait à un stock de retraités supplémentaires de l'ordre de 140 000 (soit 1 %). Le coût du nouveau dispositif pour les régimes de base représenterait, en termes de prestations, 1,3 milliards d'euros en 2017 au régime général, soit 2,8 milliards pour l'ensemble des régimes (dont 800 millions pour les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO). En sens inverse, si la mesure permet d'éviter 70 000 chômeurs, elle peut fournir des économies de l'ordre de 800 millions d'euros à l'Unedic. Le coût de la mesure serait financé par la hausse des cotisations à l'assurance retraite de 0,5 point (+0,2 à partir de novembre 2012, +0,3 au 1^{er} janvier 2014, 0,4 au 1^{er} janvier 2015 et 0,5 au 1^{er} janvier 2016 ; la hausse des cotisations est répartie à parts égales entre cotisations salariés et employeurs). D'après les comptes de la Sécurité sociale, 1 point de cotisations plafonnées à l'assurance retraite devrait rapporter 4,45 milliards en 2012. En 2017, la hausse programmée de 0,5 point des cotisations devrait donc rapporter 2,7 milliards au régime général. La mesure est donc financièrement équilibrée ; seule se pose une question de transfert entre l'Unedic et les régimes complémentaires. La correction apportée par la réforme 2012 est donc significative, mais partielle. La France est toujours engagée dans un processus d'allongement des durées d'activité et de report de l'âge effectif de sortie d'activité.

Vers un service public de la petite enfance

Hélène Perivier

La pénurie de places d'accueil des jeunes enfants est de l'ordre de 400 000. Elle pèse sur l'égalité femmes-hommes et sur l'égalité d'accès dans le système scolaire pour les enfants. Les efforts budgétaires réalisés ces dernières années pour développer l'accueil collectif des jeunes enfants n'ont pas permis de compenser la baisse du nombre d'enfants de 2 ans scolarisés. L'accueil individuel s'est quant à lui fortement développé, via le réseau des assistants maternels. Le programme présidentiel de François Hollande propose l'instauration d'un service public de la petite enfance, impliquant la création d'emplois de qualité et stables. Construire un véritable service public de la petite enfance exige de repenser le lien entre l'école préélémentaire et l'accueil des plus jeunes enfants. Un objectif raisonnable pourrait être de retrouver le niveau de scolarisation des enfants de moins de 3 ans que la France connaissait en 2000 : 35,5 % (contre 11 % en 2011), soit 198 000 enfants de moins de 3 ans scolarisés de plus. En complément 202 000 places supplémentaires d'accueil collectif seraient ouvertes.

Selon nos estimations, la création de 400 000 places d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans à l'école préélémentaire et en accueil collectif type crèche, permettrait de créer environ 60 000 emplois dans le secteur de la petite enfance et le secteur de l'éducation. Le coût *ex post* pour les finances publiques serait de 9,45 milliards en investissement et de 4,75 milliards par an en fonctionnement. L'effet sur l'offre de travail des mères de jeunes enfants peut être estimé à 60 000 emplois. Le surcroît de PIB engendré par cette augmentation de la population active permettrait en plein emploi de financer la moitié des coûts de fonctionnement de ces places d'accueil collectif.

Pouvoir d'achat / Logement / Épargne

Quelles conséquences économiques du coup de pouce au Smic ?

Éric Heyer et Mathieu Plane

Le 26 juin, le gouvernement Ayrault a annoncé une hausse du SMIC de 2 %. Cette augmentation discrétionnaire, qui a pris effet au 1^{er} juillet 2012, n'est pas un coup de pouce permanent de 2 % car il intègre en partie un à-valoir sur la prochaine hausse légale prévue le 1^{er} janvier 2013. Avec une revalorisation automatique prévue à 1,4 % en janvier 2013, le coup de pouce permanent serait donc de 0,6 %.

Ce coup de pouce permanent de 0,6 % détruirait finalement très peu d'emplois (1 400 postes) mais augmenterait légèrement le déficit public de 0,012 point de PIB. Le financement de cette mesure entraînerait des pertes d'emplois supplémentaires : selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois seraient finalement comprises entre 1 900 et 2 800 postes.

Plus précisément, cette hausse de 0,6 % du SMIC conduirait à détruire 4 700 emplois au niveau du SMIC mais à en créer 2 000 pour les salaires du 2^e décile, 900 pour ceux du 3^e décile et environ 500 au-delà.

L'encadrement des loyers en zone tendue : une mesure nécessaire mais non suffisante

Sabine Le Bayon, Pierre Madec et Christine Riffart

Le décret portant sur l'encadrement des loyers lors d'un renouvellement de bail ou d'une relocation dans les zones où le parc locatif privé semble le plus tendu, a pour but de faire baisser des loyers de marché. En effet, c'est l'augmentation des loyers au moment de la relocation qui contribue le plus à la hausse globale des loyers. Le décret vise principalement à encadrer les hausses à la relocation qui ne résultent pas de la réalisation de travaux, hausses qui ont concerné près de 50 % des relocations dans l'agglomération parisienne en 2010 (60 % à Paris). Mais il concernera aussi les relocations avec peu de travaux. Seule la fixation des loyers dans le neuf, à la première location ou après de gros travaux (plus d'un an de loyer), restera libre.

Outre la difficulté de mise en application de ce décret (absence d'observatoires des loyers fiables dans les zones concernées et de cadre juridique permettant aux locataires de faire valoir leurs nouveaux droits), l'impact de cette mesure ne sera positif pour les locataires que dans la mesure où l'offre locative ne se réduira pas (maintien des investisseurs actuels sur le marché, poursuite des nouveaux investissements), et que les bailleurs ne chercheront pas à compenser l'encadrement des loyers futurs par un loyer plus élevé lors la première mise en location du bien. De même, la désincitation à faire des travaux d'entretien pourrait conduire à une dégradation d'une partie du parc.

Selon nos simulations et en comparant nos résultats avec les loyers observés sur l'agglomération parisienne sur la période 2006-2010, ce décret aurait eu pour conséquence non seulement de ralentir assez fortement l'évolution des loyers de relocation dès la première année d'application du décret (+1,3 % dans l'agglomération parisienne, contre +6,4 % observé), mais aussi de stabiliser, voire de baisser ces derniers au moment de la relocation suivante, soit 3 ans après dans notre exemple (0 % à Paris, -

0,6 % dans l'agglomération parisienne en 2010). A long terme, le décret permettrait donc de réduire l'écart entre les loyers des locataires en place depuis longtemps et ceux des nouveaux locataires (écart qui se situe en 2010 à 30 % dans l'agglomération parisienne et 38 % à Paris). Mais il ne résoudra pas le problème du taux d'effort très élevé des ménages les plus modestes, qui reflète l'insuffisance de l'offre, notamment dans les zones urbaines où le foncier disponible est rare et cher, la hausse des loyers ne faisant que répercuter celle des prix de l'immobilier.

Livret A : la sécurité a un prix

Hervé Péléraux

Dans un environnement économique particulièrement instable depuis 5 ans, les ménages français ont augmenté leur épargne et l'ont massivement orientée vers les produits réglementés. L'encours détenu par les ménages dans le Livret A a bondi de plus de 70 % entre novembre 2007 et avril 2012, soit un rythme moyen de 12 % l'an sur la période, contre 1,5 % l'an entre mars 1993 et novembre 2007. Il s'agit bien d'une évolution hors norme sur les vingt dernières années. Elle a été renforcée par la généralisation, au 1^{er} janvier 2009, de la distribution du Livret A à toutes les banques, instituée par la Loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Ces nouvelles dispositions ont eu un effet instantané sur la collecte, avec une hausse historique de l'encours de 10 % en janvier 2009.

La stabilité du taux de rémunération du Livret A en février 2012, qui aurait dû être revalorisé au vu du gain d'inflation lié à l'énergie, n'a d'ailleurs semble-t-il pas interrompu les flux alimentant le Livret A, avec une hausse annuelle de l'encours à la mi-2012 toujours supérieure à 10 %. Compte tenu du gain d'inflation à la fin 2011, le Gouverneur de la Banque de France aurait dû en effet proposer au gouvernement une revalorisation du taux du Livret A à 2,75 % au premier février 2012 en application stricte de la règle. Le manque à gagner pour les épargnants français s'élève d'ores et déjà à 610 millions d'euros entre février et mai 2012, et pourrait avoisiner 1 milliard sur la période des six mois durant laquelle les taux auront été sous-évalués. En contrepartie, les bénéficiaires de l'affectation des fonds issus du Livret A sous forme de prêts au logement social ou à la politique de la ville ont pu profiter de meilleures conditions d'emprunt.

Quels effets du « contrat de génération » sur l'emploi et les finances publiques ?

Guillaume Allègre, Marion Cochard et Mathieu Plane

Mesure phare du programme présidentiel de François Hollande pour lutter contre le chômage des jeunes et des seniors, le contrat de génération, qui devrait être mis en place en 2013, vise à lier le destin des générations au problème de l'emploi. Même si les règles de mise en œuvre restent à définir, la signature d'un contrat de génération doit déboucher sur la création d'un CDI d'un jeune de moins de 30 ans et le non-licenciement durant cinq ans d'un senior d'au moins 55 ans déjà présent dans l'entreprise et chargé d'épauler le jeune. La contrepartie à ce contrat serait pour l'entreprise une exonération totale pendant 5 ans des charges patronales sur l'emploi du jeune et des cotisations chômage sur l'emploi du senior. Le gouvernement table sur la création de 500 000 contrats de génération au cours du mandat. Si cette mesure abaisse le coût du travail, engendrant un effet positif sur l'emploi, ce type de contrat reste largement exposé aux effets d'aubaine et de substitution en raison du fort taux de rotation de la main-d'œuvre, du profil dégressif des allègements de charge Fillon existants qui sont maximums au niveau du SMIC et des élasticités de l'emploi au coût du travail différentes selon le niveau de salaire.

Après avoir dressé un rapide bilan de la situation des jeunes et des seniors sur le marché du travail ainsi qu'un panorama des jeunes potentiellement concernés par la mesure, nous évaluons, à partir du modèle macro-économétrique de l'OFCE *e-mod.fr*, les effets à attendre sur l'emploi et les finances publiques de la mise en place de ce type de contrat.

Situation des jeunes et des seniors sur le marché du travail

Les jeunes, dont l'emploi est sensible à la conjoncture, sont particulièrement touchés par la crise économique. Le taux de chômage des 15-29 ans dans la population active s'élève ainsi à 17,8 % début 2012 (soit une hausse de 4,2 points depuis début 2008), contre 9,3 % pour l'ensemble des actifs (et une hausse de 2,2 points sur la même période). Parmi les jeunes de 15 à 29 ans 9,3 % sont au chômage, soit 3 points de plus que pour l'ensemble de la population d'âge actif, malgré le grand nombre d'étudiants dans cette classe d'âge. La part des jeunes ni en emploi, ni en formation s'élève à 14,9 %, en augmentation d'un point et demi depuis 2005 et de plus de deux points chez les hommes. Les jeunes sont également plus souvent en contrat à durée déterminée : en 2010, 6 % des 15-24 ans en emploi sont intérimaires, 15 % en apprentissage et 28 % en CDD alors que les emplois précaires représentent moins de 10 % des emplois des autres classes d'âge. Seule la moitié des jeunes salariés sont en CDI. Les proportions sont similaires concernant les jeunes sortis de formation initiale depuis un à quatre ans, la part d'emplois à durée déterminée diminuant ensuite avec l'expérience (Dares, 2011).

Malgré la crise, l'activité des seniors (55-64 ans) a fortement augmenté, s'élevant de 6,7 points entre 2007 et 2010 sous l'effet des nouvelles règles concernant les départs en retraite, et même de 7,9 points, si l'on corrige des effets de structure démographique. L'objectif structurel d'augmentation du taux d'activité de la population en âge de travailler (15-64 ans) afin d'assurer le financement du régime de retraite a mis fin aux politiques de retrait d'activité, largement mobilisées lors des précédentes crises pour endiguer la montée du chômage. Cela s'est traduit en pratique par une disparition progressive des dispositifs de cessation anticipée d'activité (« pré-retraites »), alors que ces dispositifs étaient traditionnellement largement utilisés durant les phases de forte montée du chômage, conséquence directe d'une économie en bas de cycle.

Le contrat de génération tente ainsi de concilier deux objectifs *a priori* contradictoires en période de dégradation de la situation du marché du travail : d'une part diminuer le chômage et augmenter l'emploi en CDI des jeunes et d'autre part renforcer la tendance structurelle à l'augmentation de l'activité et de l'emploi des seniors.

Panorama des jeunes de moins de 30 ans dans l'emploi

Même si les règles de mise en œuvre du dispositif restent à définir, on sait que le contrat de génération aura pour principal effet de réduire le coût du travail pour l'embauche de jeunes de moins de 30 ans en CDI. La mesure a pour objectif de créer des emplois *via* la baisse du coût du travail, mais également d'orienter l'emploi de cette classe d'âge vers des CDI plutôt que vers des emplois précaires. Le tableau 1 montre que seuls 63,1 % des jeunes en emploi bénéficient d'un CDI, soit près de 30 points de moins que les autres classes d'âge. Une forte proportion d'emplois précaires chez les jeunes s'explique aisément par le processus d'insertion sur le marché du travail, mais il a eu tendance à s'accroître au cours de la décennie passée. C'est particulièrement vrai pour les plus jeunes (moins de 25 ans), dont la part des emplois temporaires a bondi de près de 10 points depuis 2003 (passant de 46,5 à 55 % des actifs de cette classe d'âge, contre une hausse de 1,6 point pour les autres salariés). Du fait de la faible durée des contrats précaires, le taux de rotation de l'emploi¹ dépasse donc 100 % pour cette classe d'âge, alors qu'il est légèrement supérieur à 30 % pour les 30-49 ans.

Tableau 1. Poids des CDI selon la classe d'âge en 2010

Tranches d'âge	Nombre d'emplois (en milliers)	Nombre de CDI (en milliers)	Part des CDI (en %)	Taux de rotation (en %)
15-29 ans	4 422	2 790	63,1	110,8
30-49 ans	9 670	8 635	89,3	33,1
plus de 50 ans	4 103	3 750	91,4	24,8
Total	18 195	15 176	83,4	47,8

Source : INSEE-enquête emploi, DARES – DMMO-EMO.

Pour autant, l'étude de la population des jeunes en CDI montre l'importance d'un ciblage opportun du dispositif afin d'en limiter les effets d'aubaine. En effet, environ

1. Le taux de rotation est calculé comme la moyenne du nombre d'entrées et de sorties sur une période, rapportée au niveau moyen de l'emploi sur la même période.

1 million d'embauches en CDI de jeunes de moins de 30 ans sont effectuées chaque année. La mesure devra, pour être efficace, se concentrer sur les salariés les moins qualifiés parmi ceux-là.

Le tableau 2 montre la sur-représentation des ouvriers qualifiés et des cadres et professions intellectuelles supérieures parmi les jeunes en CDI (resp. 21,1 % et 13 % des jeunes en CDI, contre 9,6 % et 9,9 % parmi les jeunes bénéficiant d'autres types de contrats), tandis que les jeunes en contrats plus précaires se trouvent davantage parmi les employés et ouvriers non-qualifiés. Par ailleurs, les jeunes en CDI sont nombreux dans les grandes entreprises (40,9 % d'entre eux, contre 33,8 % pour les autres contrats), tandis que les contrats précaires sont davantage pratiqués dans les très petites entreprises (moins de 10 salariés). Enfin, les jeunes en CDI sont plus nombreux dans l'industrie et la construction, tandis que le secteur des services a davantage recours à d'autres formes de contrats.

Tableau 2. Répartition des jeunes selon le contrat de travail

En %	En CDI	En emploi précaire
<i>CSP</i>		
Ouvrier non qualifiés	9,3	17,0
Ouvriers qualifiés	21,1	9,6
Employés	31,4	37,8
Professions intermédiaires	25,2	25,8
Cadres et professions intellectuelles supérieures	13	9,9
<i>Effectif salarié de l'entreprise</i>		
Moins de 10 salariés	21,9	31,3
10 à 49 salariés	20,4	20,7
50 à 199 salariés	10,5	10,4
200 à 499 salariés	6,3	3,8
Plus de 500 salariés	40,9	33,8
<i>Secteur économique de l'entreprise</i>		
Agriculture	1,0	1,6
Industrie	16,3	7,3
Construction	10,9	5,8
Tertiaire	71,6	85,3

Source : INSEE-enquête emploi, DARES – DMMO-EMO.

Si la mesure était appliquée à l'ensemble des jeunes en CDI, le risque serait donc grand de la voir bénéficier principalement aux grandes entreprises et en direction d'un public de jeunes qualifiés, ce qui générerait d'importants effets d'aubaine. À taux identique d'exonération de charges, l'effet des allègements de charges sur l'emploi serait d'autant plus réduit que les jeunes salariés en CDI bénéficient de salaires nettement supérieurs aux jeunes en contrat précaire (1 502 euros net par mois en moyenne, contre 1 122 pour les autres contrats, cf. tableau 3). Et l'on sait que la sensibilité de l'emploi au coût du travail se réduit à mesure que l'on s'éloigne du SMIC.

Tableau 3. Quantiles de salaire mensuel net chez les jeunes de moins de 30 ans

Quantile	CDI	Autres contrats
Moyenne	1 502	1 122
90 %	2 263	1 793
75 % Q3	1 760	1 450
50 % Médiane	1 408	1 100
25 % Q1	1 167	700
10 %	852	450

Source : INSEE – enquête emploi.

Quelle efficacité des contrats aidés sur des populations-cibles dans le secteur marchand ?

En diminuant le coût du travail, les réductions de cotisations employeurs ou les emplois aidés dans le secteur marchand ont pour objectif d'élever l'emploi des populations-cibles ainsi que le revenu des salariés qui en bénéficient. Ces mesures offrent potentiellement plusieurs avantages par rapport à une indemnisation du chômage ayant le même effet en termes de revenus. Premièrement, elles augmentent potentiellement la production de biens et services. Mais la recherche de cet effet ne peut justifier à lui seul le ciblage sur une population défavorisée. Deuxièmement, ces aides sont censées augmenter les transitions vers l'emploi stable non aidé. Elles jouent ainsi le rôle de première marche vers l'emploi, notamment pour les jeunes. Toutefois, des effets d'aubaine ou de substitution peuvent alors apparaître si les emplois créés évincent directement les emplois non aidés (effet de substitution) ou si des emplois soumis à des allègements auraient été créés indépendamment de ces aides (effet d'aubaine).

Dans une revue de littérature, Fougère (2007) fait le point sur les évaluations des dispositifs d'emplois aidés, notamment en termes de transition vers l'emploi stable. L'auteur souligne que les contrats aidés du secteur marchand constituent souvent un tremplin vers l'emploi stable, notamment pour les jeunes les moins qualifiés. Les contrats les plus longs, qui permettent d'accumuler de l'expérience, sont les plus favorables à l'emploi, les contrats courts n'ayant que peu ou pas d'impact. Enfin, l'efficacité est d'autant plus grande que le contenu en formation est important.

Fontaine et Malherbet (2012) font le point sur les études évaluant les effets macroéconomiques, qui tiennent notamment compte d'effets de substitution et d'aubaine. Les études montrent en général de forts effets de substitution et d'aubaine dans les emplois aidés marchands, de l'ordre de 70 à 85 %. En ajoutant les effets négatifs du coût de financement, les auteurs concluent qu'il est à craindre que le bilan soit défavorable. Les effets de substitution et d'aubaine dans le secteur non-marchand seraient beaucoup plus faibles (de l'ordre de 20 %).

Pour résumer, la littérature tend à montrer que les emplois aidés non marchands font moins l'objet d'effets d'aubaines ou de substitution. Toutefois, les emplois aidés marchands sont plus efficaces comme tremplin vers l'emploi stable. Il semble ainsi exister un arbitrage délicat à effectuer entre effets d'aubaine et effet tremplin dans le choix entre contrats marchand ou non-marchand. L'effet tremplin est plus élevé lorsque les aides se font en contrepartie d'un engagement long de l'employeur et d'une formation.

Au regard de ces critères, le contrat de génération semble comporter à la fois des points forts et des points faibles. La création d'un CDI assure une durée de l'emploi longue. Mais il semble difficile de concilier CDI et ciblage sur les populations aux caractéristiques les plus défavorables. De plus, la formation prévue, sous forme de tutorat, semble trop informelle pour avoir des effets en termes de construction du capital humain. Le contrat de génération semble alors mal placé dans l'arbitrage entre effets d'aubaine et effet tremplin.

Quel impact sur l'emploi et les finances publiques de la signature de 500 000 contrats de génération ?

Afin d'inciter les entreprises à embaucher des jeunes en CDI et à maintenir les seniors en emploi, nous partons de l'hypothèse, figurant dans le programme de François Hollande, que le gouvernement proposerait, pendant 5 ans, pour tout employeur signant un contrat de génération une exonération totale de cotisations sociales patronales sur le jeune embauché ainsi qu'une exonération de cotisations patronales chômage (4 %) pour le senior maintenu en emploi.

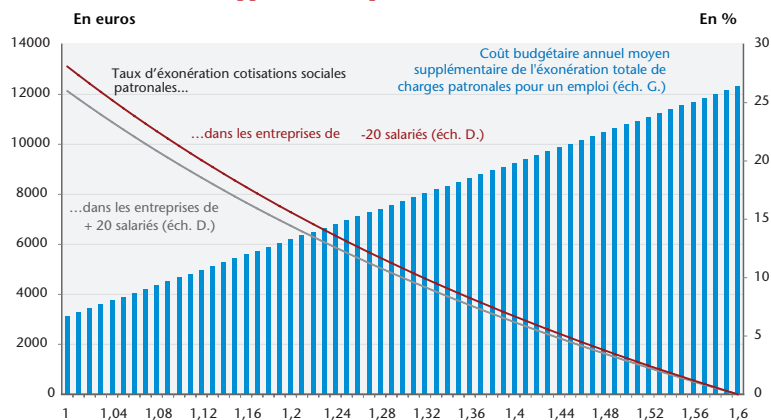
Cette baisse du coût du travail devrait donc favoriser l'emploi. Mais dans ce cas précis, deux effets s'opposent :

1. Étant donné le profil des allègements de charges patronales, la mesure est d'autant plus intéressante pour l'entreprise, en termes de baisse de coût du travail, que le jeune embauché en CDI se situe à un niveau de salaire élevé, l'effet étant maximum (proportionnellement) au-delà de 1,6 SMIC. En conséquence, le coût pour les finances publiques est d'autant plus élevé que le niveau de salaire du jeune embauché en CDI est éloigné du SMIC. Le supplément d'allègements de charges pour l'employeur sera en moyenne de 3 140 euros par an pour une embauche au niveau du SMIC et de 12 320 euros à 1,6 SMIC (graphique 1).
2. Selon la DGTPE², l'élasticité de l'emploi au coût du travail est d'autant plus forte que le niveau de salaire est bas. Elle serait de 1,2 au niveau du SMIC, puis serait dégressive jusqu'à 1,4 SMIC pour atteindre 0,3 à ce niveau de salaire et au-delà. L'impact de la baisse du coût du travail sur l'emploi est donc sensiblement différent selon le niveau de salaire (graphique 2).

Au final, ces deux effets contradictoires conduisent à des impacts différents sur l'emploi selon le niveau de salaire retenu : plus le jeune sera embauché à un niveau de salaire éloigné du SMIC, plus la baisse de charge sera importante (s'il n'y a pas de plafond) et donc plus la réduction du coût du travail sera élevée, mais moins les effets sur l'emploi seront forts, en proportion, en raison d'une élasticité décroissante de l'emploi au coût du travail selon le niveau de salaire. En revanche, l'impact sur les finances publiques sera d'autant plus élevé que l'embauche en CDI se fait à un haut niveau de salaire (graphique 2). Pour le maintien du senior en emploi, la baisse du coût du travail est uniforme et correspond à l'exonération des cotisations patronales chômage, soit 4 %.

2. Pour plus de détails, voir DGTPE (2007), annexes « Évaluation macroéconomique de la TVA sociale » in « TVA sociale », sous la direction d'Éric Besson, septembre.

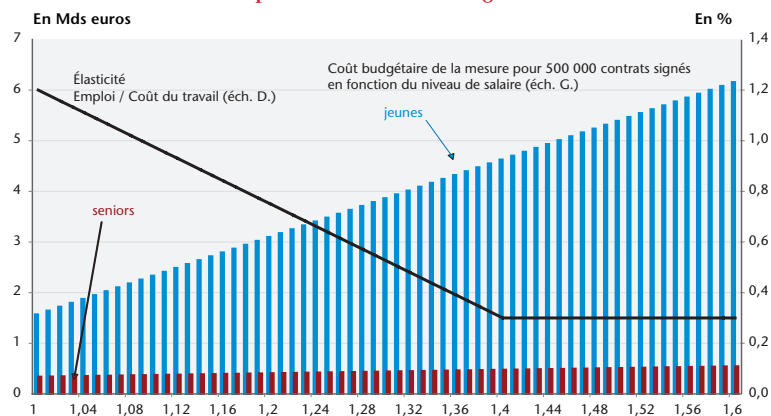
Graphique 1. Profil du taux d'allègements de charges patronales et coût budgétaire annuel supplémentaire pour une exonération totale



Source : calculs OFCE.

À titre illustratif, pour 500 000 contrats signés, les allègements de charges représenteraient 1,91 milliard d'euros si les deux emplois concernés sont au SMIC et ce chiffre pourrait monter à 6,71 milliards si les deux emplois sont à 1,6 SMIC et s'il n'y a pas de plafond (graphique 2).

Graphique 2. Elasticité Emploi / Coût du travail et coût budgétaire pour 500 000 contrats signés



Source : DGTPE, calculs OFCE.

Pour nos simulations, nous avons supposé que le maintien du senior en emploi était au niveau du salaire moyen à plein temps (soit 2 SMIC), ce qui représente une baisse du coût du travail de 4 % pour cet emploi, soit un coût pour les finances publiques de 0,68 milliard par an pour 500 000 contrats signés (0,34 milliard par an au niveau du

SMIC). En revanche, pour évaluer l'impact de ces contrats sur l'emploi et les finances publiques, nous avons retenu trois types de simulations qui dépendent du niveau de salaire d'embauche des jeunes en CDI :

- le premier suppose 500 000 embauches de jeunes en CDI au niveau du SMIC pour un coût global *ex ante* pour les finances publiques de 2,26 milliards d'euros et une élasticité emploi au coût du travail de 1,2 ;
- le deuxième suppose 500 000 embauches de jeunes en CDI au niveau de 1,2 SMIC pour un coût global *ex ante* pour les finances publiques de 3,78 milliards d'euros et une élasticité emploi au coût du travail de 0,75 ;
- le troisième suppose 500 000 embauches de jeunes en CDI au niveau de 1,4 SMIC pour un coût *ex ante* pour les finances publiques de 5,31 milliards d'euros et une élasticité emploi au coût du travail de 0,3.

Selon nos simulations, la signature de 500 000 contrats de génération permettrait de créer 99 000 emplois dans le secteur marchand si les embauches des jeunes en CDI se situaient au niveau du SMIC et le coût *ex post* pour les finances publiques serait de 0,06 point de PIB (soit 1,24 milliard d'euros) (tableau 4).

Dans le cas où les embauches des jeunes en CDI se situeraient à 1,2 SMIC, la signature de 500 000 contrats de génération permettrait la création de 91 000 emplois dans le secteur marchand mais le coût pour les finances publiques serait supérieur (0,13 point de PIB soit 2,55 milliards d'euros) en raison du supplément d'allègements de charges.

Enfin, dans le cas où les embauches des jeunes en CDI se situeraient à 1,4 SMIC, la signature de 500 000 contrats de génération permettrait la création de seulement 48 000 emplois dans le secteur marchand et le coût pour les finances publiques serait nettement supérieur (0,22 point de PIB soit 4,5 milliards d'euros).

Tableau 4. Impact sur l'emploi et les finances publiques pour 500 000 contrats de génération signés selon le niveau de salaire d'embauche des jeunes en CDI

	Emploi secteur marchand (en milliers)	Création nette (en %)	Solde public <i>ex ante</i> (en pts de PIB)	Solde public <i>ex post</i> (en pts de PIB)
CDI Jeunes 1 SMIC / Senior 2 SMIC	99	20 %	-0,11	-0,06
CDI Jeunes 1,2 SMIC / Senior 2 SMIC	91	18 %	-0,19	-0,13
CDI Jeunes 1,4 SMIC / Senior 2 SMIC	48	10 %	-0,26	-0,22

Source : Calculs OFCE.

Concernant le financement de cette mesure, le Ministre du Travail et de l'Emploi, Michel Sapin, a souligné que « *l'enveloppe du projet sera respectée, entre 2 et 3 milliards annuellement, qui seront pris sur les allègements de cotisation* ». Nous avons donc simulé l'impact d'une réduction des allègements de charges de 1,6 à 1,5 Smic, pour une économie de 2,3 milliards d'euros (0,11 point de PIB). Selon notre simulation, une telle mesure détruirait 21 000 emplois et réduirait le solde public *ex post* de 0,09 point de PIB (1,8 milliard) (tableau 5).

Tableau 5. Impact sur l'emploi et les finances publiques de la réduction des allègements de charges pour 2,3 Mds d'euros pour les salaires compris entre 1,5 et 1,6 SMIC

Emploi (en milliers)	Solde public <i>ex ante</i> (en pts de PIB)	Solde public <i>ex post</i> (en pts de PIB)
-21	0,11	0,09

Source : Calculs OFCE.

Au final, si l'on tient compte des effets de la mesure de financement ci-dessus, la signature de 500 000 contrats de génération génèreraient 78 000 emplois nouveaux si les jeunes en CDI étaient embauchés au SMIC et l'impact sur les finances publiques serait légèrement positif *ex post* (0,03 point de PIB) (tableau 6).

Dans le cas de jeunes embauchés en CDI à 1,2 SMIC, les 500 000 contrats signés génèreraient 70 000 nouveaux emplois mais la mesure ne serait pas complètement financée (déficit public *ex post* de 0,03 point de PIB).

Enfin, dans le dernier cas (embauche du jeune en CDI à 1,4 SMIC), le moins favorable, la mesure créerait seulement 28 000 emplois et creuserait le déficit public *ex post* de 0,13 point de PIB.

Tableau 6. Impact sur l'emploi et les finances publiques pour 500 000 contrats de génération signés avec financement par la réduction des allègements de charges à hauteur de 2,3 Mds d'euros pour les salaires compris entre 1,5 et 1,6 SMIC

	Emploi secteur marchand (en milliers)	Création nette (en %)	Solde public <i>ex ante</i> (en pts de PIB)	Solde public <i>ex post</i> (en pts de PIB)
CDI Jeunes 1 SMIC / Seniors 2 SMIC	78	16 %	0,00	0,03
CDI Jeunes 1,2 SMIC / Seniors 2 SMIC	70	14 %	-0,07	-0,03
CDI Jeunes 1,4 SMIC / Seniors 2 SMIC	28	6 %	-0,15	-0,13

Source : Calculs OFCE.

Ces résultats montrent donc l'importance du ciblage de la mesure, dont l'efficacité et le coût dépendent grandement de la population concernée. Parmi le million de CDI signés chaque année, l'effet du dispositif sera maximal s'il est orienté sur les bas salaires. Un tel ciblage permettrait de limiter l'effet d'aubaine, massif pour les jeunes qualifiés et bien rémunérés, qui auraient été embauchés en CDI en l'absence d'incitation.

Références

- Dares, 2011, « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2010 », *Dares Analyses*, n° 039
- DGTPE, 2007, annexes « Évaluation macroéconomique de la TVA sociale » in « TVA sociale », sous la direction d'Éric Besson, septembre.
- Fontaine F. et F. Malherbet : « Les effets macroéconomiques du Contrat unique d'insertion », *LIEPP policy brief*, n° 2.
- Fougère D., 2007, « Faut-il encore évaluer les dispositifs d'emplois aidés ? », *Économie et Statistique*, vol. 408-409.

Les emplois d'avenir : quel impact sur l'emploi et les finances publiques ?

Éric Heyer et Mathieu Plane

Proposition

Le projet de loi visant à créer 150 000 emplois d'avenir pour les jeunes au chômage sera soumis au Parlement en octobre 2012. Ces 150 000 emplois d'avenir devraient être réservés en priorité pour les jeunes issus des quartiers en difficulté. Ces emplois à temps plein, prévus pour une durée maximale de 5 ans, rémunérés au minimum au SMIC seront financés à 75 % par l'État, le reste étant à la charge des collectivités locales, associations, fondations ou entreprises. Selon le Ministre du Travail et de l'Emploi, Michel Sapin, l'objectif est de mettre en œuvre 100 000 emplois dès 2013.

Le coût ex ante de la mesure

Le coût annuel super brut d'un contrat d'avenir rémunéré au SMIC sur la base d'un temps plein à 35 h est de 24 807 euros. Le coût par emploi pour les finances publiques est de 12 831 euros au titre de l'aide de 75 % sur le salaire brut et de 4 807 euros au titre des exonérations de charges patronales. Il convient d'ajouter le coût restant à la charge de l'employeur, soit 7 276 euros, lorsque cet employeur n'est pas une structure publique. En partant de l'hypothèse que les créations de ces emplois d'avenir seraient réparties pour 2/3 dans le secteur non marchand et 1/3 dans le secteur marchand, le coût total annuel moyen pour les finances publiques est donc de 23 015 € par contrat. Le coût de la création de 150 000 emplois d'avenir est estimé à 3,45 milliards d'euros par an en rythme de croisière.

L'impact de la mesure

En supposant la création de 100 000 emplois aidés dans le secteur non marchand et 50 000 dans le secteur marchand, nous arrivons aux effets suivants :

Avec des effets d'aubaine et de substitution dans le secteur non marchand assez faibles (20 % selon Fontaine et Malherbet, 2012), les 100 000 emplois d'avenir permettent la création nette de 80 000 emplois sur le mandat. Le coût annuel *ex ante* sur les finances publiques des 100 000 emplois d'avenir dans le secteur non marchand serait de 0,12 point de PIB mais de seulement 0,07 point de PIB *ex post* en raison du supplément de revenu et donc de recettes fiscales et sociales générées par les emplois créés.

Les aides de l'État (75 % du salaire brut) permettent une baisse du coût du travail de 52 % au niveau du SMIC, soit une réduction totale de 71 % du coût réel d'un emploi au SMIC si l'on inclut les allègements de charges. Avec des effets d'élasticité de l'emploi au coût du travail maximum au niveau du SMIC (1,2 selon l'étude de la DGTPE en 2007), les 50 000 emplois d'avenir dans le secteur marchand généreraient

27 300 emplois. Le coût *ex ante* pour les finances publiques serait de 0,05 point de PIB et de 0,03 point de PIB *ex post*.

Au final, la mesure permettrait de créer à terme 107 300 emplois (dont environ 25 % dans le secteur marchand), soit un taux de création nette de 72 %. Le coût *ex ante* pour les finances publiques serait de 0,17 point de PIB mais l'impact de la mesure *ex post* sur le solde public ne serait que de -0,1 point de PIB en raison du supplément de recettes fiscales et sociales généré par les créations d'emplois et les gains de revenus (tableau 1).

Tableau 1. Impact à 5 ans de la mesure sur l'emploi et les finances publiques

Création de...	Emploi (en milliers)	Création nette (en %)	Solde public <i>Ex ante</i> (en pts de PIB)	Solde public <i>Ex post</i> (en pts de PIB)
... 100 000 dans le secteur non marchand	80 000	80 %	0,12	0,07
... 50 000 dans le secteur marchand	27 300	55 %	0,05	0,03
Total (150 000 emplois d'avenir)	107 300	72 %	0,17	0,10

Source : Calculs OFCE.

Selon les déclarations du ministre du Travail et de l'Emploi, les 2/3 de ces emplois d'avenir seraient mis en place dès 2013. Pour évaluer l'impact de cette mesure au cours du mandat, nous sommes partis de l'hypothèse que 25 000 emplois d'avenir à temps plein et d'une durée de 5 ans seraient créés chaque trimestre à partir du début de l'année 2013 et ce jusqu'à la mi-2014.

Selon le profil retenu de montée en charge des emplois d'avenir, les créations nettes d'emploi à attendre sont de 71 600 en 2013 et 35 700 en 2014, puis 0 de 2015 à 2017. L'impact sur le solde public *ex post* serait de 0,04 point de PIB en 2013 et 0,06 en 2014, soit un effet cumulé sur les finances publiques de 0,1 point de PIB à terme.

Tableau 2. Impact de la mesure sur l'emploi et les finances publiques de 2013 à 2017

En glissement annuel	2013	2014	2015	2016	2017
Emplois d'avenir (en milliers)	100 000	50 000	0	0	0
Créations nettes d'emplois (en milliers)	71 600	35 700	0	0	0
Coût annuel <i>ex-ante</i> (en Mds d'euros)	1,44	3,31	3,45	3,45	3,45
Impact solde public <i>ex ante</i> (en pts de PIB)	0,07	0,09	0,01	0,00	0,00
Impact solde public <i>ex post</i> (en pts de PIB)	0,04	0,06	0,00	0,00	0,00

Source : Calculs OFCE.

Références

- DGTPE, 2007, annexes « Évaluation macroéconomique de la TVA sociale » in *TVA sociale*, sous la direction d'Éric Besson, septembre.
- Fontaine F. et F. Malherbet, 2012, « Les effets macroéconomiques du Contrat unique d'insertion », *LIEPP policy brief*, n° 2.
- Fougère D., 2007, « Faut-il encore évaluer les dispositifs d'emplois aidés ? », *Économie et Statistique*, vol. 408-409.

La suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires va-t-elle créer des emplois ?

Éric Heyer

Dans cette étude, nous dressons un bilan de la mesure récente du gouvernement concernant la défiscalisation des heures supplémentaires et de leur exonération de cotisations sociales, puis évaluons l'impact sur l'emploi et les finances publiques de cette suppression.

Le nouveau gouvernement a décidé de revenir sur la mesure de défiscalisation des heures supplémentaires et son exonération de cotisations sociales qui s'appliquait depuis le 1^{er} octobre 2007 à l'ensemble des salariés des secteurs public et privé en France. À compter du 1^{er} septembre 2012, l'exonération de charges pour les salariés sera supprimée, quelle que soit la taille de l'entreprise. L'exonération de charges patronales, quant à elle, ne sera maintenue que dans les PME de moins de 20 salariés. Enfin, les heures supplémentaires effectuées à partir du 1^{er} août 2012 seront soumises à l'impôt sur le revenu.

Dans cette note, nous tenterons dans un premier temps de dresser un bilan de cette mesure en s'intéressant tout particulièrement à ses conséquences sur l'emploi et les finances publiques. Dans un deuxième temps, nous évaluerons l'impact sur l'emploi et les finances publiques de cette réforme pour les années à venir.

Quel bilan peut-on tirer de la défiscalisation des heures supplémentaires ?

a) Quel coût *ex ante* sur les finances publiques ?

En 2011, selon l'ACOSS, le nombre d'heures supplémentaires exonérées au titre de la loi TEPA s'est élevé à 739 millions. Plus de la moitié de ces heures ont été réalisées dans les entreprises de plus de 20 salariés (57,7 %)¹. Le montant des exonérations afférentes a été de 3,107 milliards d'euros dont plus de 77 % proviennent des baisses de charges salariales. Concernant les baisses de cotisations patronales, elles représentent 693 millions d'euros en 2011 dont 65,5 % sont en faveur des entreprises de moins de 20 salariés² (tableau 1).

1. Rappelons toutefois que près de 70 % des salariés travaillent dans des entreprises de plus de 20 salariés.

2. Rappelons que cette mesure introduit une réduction forfaitaire des charges patronales de 1,5 euro par heure supplémentaire effectuée dans les entreprises de moins de vingt salariés et de 0,5 euro dans les entreprises de plus de vingt salariés. Pour plus de détails sur la mesure, se référer à Heyer (2011b).

Tableau 1. Coût *ex ante* pour les finances publiques de la défiscalisation des heures supplémentaires en 2011

Taille de l'entreprise...		... moins de 20 salariés	 plus de 20 salariés	Total
Nombre d'heures	En millions €	312	427	739
	En %	42,3	57,7	
Exonérations de cotisations...	En millions €	1 431	1 676	3 107
	En %	46,0	54,0	
... salariales	En millions €	977	1 437	2 414
	En %	40,5	59,5	
... patronales	En millions €	454	239	693
	En %	65,5	34,5	
Exonération d'IRPP	En millions €			1 400
Coût total pour les finances publiques	En millions €			4 507

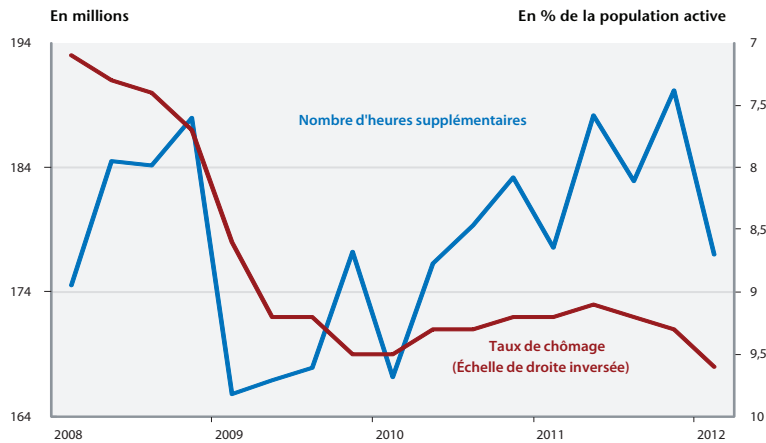
Sources : ACOSS, calculs OFCE.

Par ailleurs, cette mesure permettait aux salariés d'exonérer d'impôt sur le revenu les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires effectuées dans la seule limite d'une majoration de 25 %. D'après le PLF 2012, cela a entraîné un manque à gagner de 1,4 milliard d'euros pour les finances publiques en 2011. Au total, le coût *ex ante* pour les finances publiques de cette mesure s'est élevé à environ 4,5 milliards d'euros en 2011.

b) Cette mesure a-t-elle induit une augmentation du nombre d'heures supplémentaires ?

Un des objectifs de cette mesure était d'inciter à une durée du travail plus longue par le biais d'un recours accru aux heures supplémentaires. Cela fut-il le cas ? Compte tenu de la faiblesse de la longueur des séries et d'une impossibilité de comparaison avec un épisode conjoncturel similaire, il apparaît difficile de répondre catégoriquement à cette question. Il nous semble toutefois possible, à la lecture des données fournies par l'ACOSS, de formuler une hypothèse de travail.

Comme l'illustre le graphique 1, après une montée en charge progressive du dispositif au cours des premiers trimestres d'application, le nombre d'heures supplémentaires a atteint un premier pic en fin d'année 2008 avec près de 188 millions au quatrième trimestre. Au cours du premier trimestre 2009, le nombre d'heures supplémentaires s'est effondré de près de 12 %, s'établissant à 165 millions. Si cette baisse est cohérente avec la forte dégradation d'activité observée en France à cette époque, la remontée du volume d'heures supplémentaires depuis est plus surprenante : alors que l'activité ne repartait pas suffisamment pour permettre une décrue du chômage, rendant compte d'une position cyclique dégradée de l'économie, le volume d'heures supplémentaires a franchi un nouveau pic en 2011, atteignant plus de 190 millions au quatrième trimestre. Ce rebond contra-cyclique peut être dû à la défiscalisation associée aux heures supplémentaires : sans elle, compte tenu de la situation conjoncturelle toujours dégradée, leur nombre aurait dû rester voisin de celui observé en début d'année 2009.

Graphique 1. Heures supplémentaires par trimestre et taux de chômage en France

Sources : ACOSS, INSEE ; calculs OFCE

Sous cette hypothèse, en 2011, cette mesure aurait favorisé une hausse de près de 80 millions d'heures supplémentaires, soit un supplément de 11 %.

c) Quel impact sur l'emploi ?

L'impact sur l'emploi est ambigu. En effet, deux effets de sens contraire se superposent :

1. Le premier est positif et relatif à la baisse du coût du travail et à la hausse du pouvoir d'achat des salariés. Face à la baisse du coût des heures supplémentaires, les entreprises seraient incitées à augmenter le temps de travail des salariés en place, en particulier dans les secteurs où le recrutement de la main-d'œuvre connaît des tensions (bâtiment, hôtellerie, santé ou éducation). La rémunération de ces heures supplémentaires permettrait une augmentation du pouvoir d'achat irriguant l'ensemble de l'économie avec un effet positif sur l'emploi ;

2. Le deuxième est négatif pour l'emploi : en abaissant le coût d'une heure supplémentaire, cela incite les entrepreneurs à allonger la durée du travail, favorisant alors la situation des *insiders* (salariés) au détriment de celle des *outsiders* (les chômeurs). Cela engendre une augmentation de la productivité par tête des salariés français, ce qui est positif pour la croissance potentielle de l'économie française mais défavorable à l'emploi à court terme. Dans un travail antérieur (Heyer, 2011a), mené sur des données regroupant 35 secteurs de l'économie française, nous avons estimé qu'une hausse de 1 % des heures supplémentaires détruirait près de 6 800 emplois salariés du secteur marchand (soit 0,04 % des salariés marchand) dont les trois quarts seraient des emplois intérimaires ;

D'après nos simulations, réalisées à l'aide du modèle macroéconomique de l'OFCE, *emod.fr*, et dont les principaux résultats sur l'emploi sont résumés dans le tableau 2, l'effet négatif l'emporterait sur l'effet positif : la défiscalisation des heures supplémentaires aurait détruit plus de 30 000 emplois en 2011.

Tableau 2. Impact *ex post* de la défiscalisation des heures supplémentaires sur l'emploi et les finances publiques en 2011

	Impact dû à la hausse des heures supplémentaires (1)	Impact dû à hausse du pouvoir d'achat des salariés (2)	Impact global (1)+(2)
Emploi total (en milliers)	-72,6	42,5	-30,1
Solde des APU (en pts de PIB)	—	—	-0,34

Source : OFCE, calculs *emod.fr*

Ce résultat conforte l'idée selon laquelle, dans un contexte conjoncturel dégradé, comme cela est le cas dans la période récente, la défiscalisation des heures supplémentaires a un effet négatif sur l'emploi (Heyer, 2011b). Face à un choc négatif imprévu, les entreprises commencent généralement par réduire le temps de travail, puis se séparent de leurs emplois précaires et en particulier de leurs intérimaires, avant finalement de procéder à des licenciements économiques.

Par ailleurs, la baisse des charges salariales et patronales ainsi que l'exonération d'impôt sur le revenu, coûtent 4,5 milliards d'euros *ex ante* (0,22 point de PIB) et ne sont pas financés. En tenant compte de plus du coût pour les finances publiques de la dégradation du marché du travail (-30 000 emplois), cette mesure aurait creusé le déficit public de 6,8 milliards d'euros, soit 0,34 point de PIB en 2011.

Le financement de cette mesure alourdirait son bilan sur l'emploi : selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois auraient finalement été comprises entre 52 000 et 95 000 postes en 2011 (tableau 3).

Tableau 3. Impact sur l'emploi en 2011 de la défiscalisation des heures supplémentaires selon le type de financement de la mesure

	Non financée	Financée par une....			
		... hausse de TVA	... hausse de l'IRPP	... hausse des cotisations sociales	... baisse des dépenses publiques
Emploi total (en milliers)	-30,1	-79	-52	-84	-95
Solde des APU (en pts de PIB)	-0,34	0,00	0,00	0,00	0,00

Source : OFCE, calculs *emod.fr*

Quel impact de cette réforme ?

À compter du 1^{er} septembre 2012, l'exonération de charges pour les salariés est supprimée, quelle que soit la taille de l'entreprise. L'exonération de charges patronales, quant à elle, n'est maintenue que dans les PME de moins de 20 salariés.

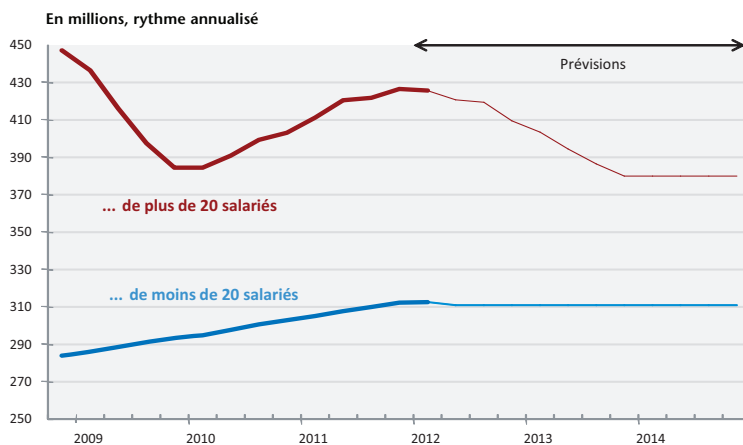
a) Cette réforme va-t-elle induire une baisse du nombre d'heures supplémentaires ?

En maintenant l'exonération de charges patronales pour les entreprises de moins de 20 salariés, il est possible d'imaginer que cette réforme n'aura pas d'impact sur le volume d'heures supplémentaires effectuées dans ces PME. En revanche, pour les autres entreprises, l'incitation à un plus fort recours disparaissant, on peut supposer que ce volume diminuera en revenant vers un niveau plus compatible avec le cycle conjoncturel.

Nous faisons alors l'hypothèse qu'à compter de 2013, le volume d'heures supplémentaires dans les entreprises de moins de 20 salariés se maintiendrait à plus de 310 millions. Dans les autres entreprises, nous faisons l'hypothèse que le volume annuel d'heures supplémentaires en 2013 reviendrait vers celui enregistré fin 2009-début 2010, à savoir proche de 380 millions (graphique 2).

Au total, selon nos hypothèses, la baisse des heures supplémentaires pourrait être de 1,2 % en 2012 et de 5,9 % en 2013, soit une baisse de 7,1 % par rapport au niveau observé aujourd'hui.

Graphique 2. Nombre annuel d'heures supplémentaires dans les entreprises



Sources : ACOSS, INSEE ; calculs OFCE.

b) Quel impact sur l'emploi et les finances publiques à l'horizon 2014 ?

Sur la période 2011-2014, si la baisse des heures supplémentaires prévue se réalise, cette réforme permettra la création ou la sauvegarde de 17 900 emplois. Ce résultat est la conséquence de deux effets de sens inverse (tableau 4) : le premier est négatif et est lié à la baisse du pouvoir d'achat des salariés bénéficiant des heures supplémentaires (-29 000 emplois) ; le second est positif et résulte de la réduction du recours aux heures supplémentaires dans les entreprises de plus de 20 salariés (46 900 emplois).

Sur la même période, la suppression de la défiscalisation permettra d'économiser 2,6 milliards d'euros d'exonération de charges sociales et permettra d'engranger un

surplus de 1,3 milliard d'euros d'impôt sur le revenu. Par ailleurs, les créations d'emplois supplémentaires entraîneront un supplément de recettes fiscales et une économie de dépenses sociales de 1,3 milliard d'euros. Au total, une fois le bouclage macroéconomique réalisé, cette réforme permettra de réduire le déficit des APU de 5,2 milliards, soit 0,26 point de PIB en 2014 (tableau 4).

Tableau 4. Impact *ex post* de l'arrêt de la défiscalisation des heures supplémentaires sur l'emploi et les finances publiques à l'horizon 2014

	Impact dû à la baisse des heures supplémentaires (1)			Impact dû à baisse du pouvoir d'achat des salariés (2)			Impact global (1)+(2)			Impact global au cours de la période
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2011-2014
Emploi total (en milliers)	7,9	39	0	-3,2	-22,3	-3,5	4,7	16,7	-3,5	17,9
Solde des APU (en pts de PIB)							0,07	0,11	0,08	0,26

Source : OFCE, calculs *emod.fr*

Références

- Heyer É. (2011a), « Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ? Simulation et première évaluation de ce dispositif », *Note de l'OFCE*, n° 2, septembre.
- Heyer É. (2011b), « The effectiveness of economic policy and position in the cycle: the case of tax reductions on overtime in France », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 27, n° 2, summer.
- Sévin É. et Y. Zhang (2012), « Les heures supplémentaires au premier trimestre 2012 », *Acoss Stat*, n°150, mai.

Les projets fiscaux du gouvernement

Henri Sterdyniak

La grande réforme fiscale est un des thèmes importants de François Hollande. L'objectif affiché est d'aller vers une fiscalité plus juste, pesant davantage sur les grandes entreprises, le système financier et les ménages aisés, plus faiblement sur les PME et les classes moyennes, en remettant en question les réductions d'impôt que Nicolas Sarkozy (et même Jacques Chirac) a effectuées depuis 10 ans, en particulier la loi TEPA. En même temps, il entend augmenter le taux des prélèvements obligatoires (TPO) pour réduire le déficit public, tout en limitant la pression sur les dépenses publiques – François Hollande reprend les objectifs du précédent gouvernement en matière de réduction du déficit. Augmenter les impôts des plus riches, des banques, des grandes entreprises devrait permettre de limiter l'impact de cette réduction du déficit public sur la demande.

Cependant, si le gouvernement Fillon a effectivement réduit les prélèvements obligatoires de 2007 à 2010, il les a fortement augmentés en 2011 et 2012, en particulier sur les revenus du capital. Il va être difficile d'aller au-delà. D'ailleurs, le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2012 ne prévoit qu'une hausse de 44,8 % à 46,5 % (soit 1,7 point de PIB, environ 35 milliards d'euros), sachant que 0,65 point figurent déjà dans la Loi de finance rectificative (LFR) de juillet 2012 (tableau 1).

Tableau 1. Évolution du taux de prélèvements obligatoires

En %	
1999	44,9
2000	44,2
2001	43,8
2002	43,3
2003	43,1
2004	43,3
2005	43,8
2006	44,1
2007	43,4
2008	43,2
2009	42,0
2010	42,5
2011	43,9
2012*	45,0
2013*	46,2
2014*	46,3
2015*	46,4
2016-17*	46,5

* Projection.

Source : Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2012.

Le gouvernement doit marcher sur une crête étroite entre la préoccupation de justice sociale, de préservation de la demande, celle de compétitivité des entreprises et de santé financière des banques et le risque d'évasion à l'étranger des plus riches.

Peut-on dégager des marges de manœuvre supplémentaires ? C'est ce que nous allons étudier ici. Notre analyse portera donc sur les prélèvements imposés aux ménages (en distinguant les ménages aisés), aux entreprises, la fiscalité sociale, les impôts indirects. A chaque fois, nous distinguerons les mesures déjà décidées ou envisagées par l'actuel gouvernement et les mesures envisageables.

La taxation des ménages

L'impôt sur le revenu est pratiquement le seul impôt progressif du système français, le seul qui tienne compte de la composition et de l'ensemble des revenus du ménage. Malheureusement, son poids est faible (2,3 % du PIB en 2011). Deux réformes (Fabius en 2001 et Copé en 2006) l'ont encore diminué dans les années récentes. Jusqu'en 2011, le précédent gouvernement n'a pas modifié le barème de l'impôt. Toutefois, la loi TEPA avait introduit deux nouvelles niches fiscales importantes (non-imposition des heures supplémentaires et déductibilité des intérêts immobiliers). À partir de 2010, en sens inverse, intervient la chasse aux niches fiscales : suppression de la demi-part supplémentaire aux veuves ayant élevé des enfants, taxation à 50 % des indemnités journalières, rabot de 10 % sur les niches fiscales en 2011 et 2012, plafonnement des gains cumulés de certaines niches, suppression des avantages accordés aux jeunes mariés, suppression du plancher des cessions immobilières, du crédit d'impôt sur les dividendes, de la déductibilité des intérêts d'emprunt immobilier. En 2011, le taux maximum passe de 40 à 41 %. Le barème de l'IR est gelé pour 2012 et 2013. Une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus a été créée (3 % pour la part des revenus comprise entre 250 000 et 500 000 euros, 4 % pour la fraction des revenus supérieurs à 500 000 euros), dont le gain devrait être de 400 millions : le taux d'imposition maximum atteint donc en fait 45 %.

Les projets de François Hollande en matière de taxation des revenus des ménages peuvent être classés en trois catégories :

- Aménagement de l'IR actuellement existant : suppression des cadeaux fiscaux et des niches fiscales accordées depuis 10 ans aux ménages les plus aisés, création de tranches à 45 et 75 %, plafonnement du produit des niches fiscales à 10 000 euros, baisse du plafond du quotient familial, lutte contre la fraude fiscale, taxation des revenus du capital comme ceux du travail ;
- Retour sur l'allègement de l'ISF et des droits de successions ;
- Grande réforme permettant la fusion à terme de l'IR et de la CSG dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu (PSR).

L'aménagement de l'IR

Le taux supérieur de l'IR (hors contribution exceptionnelle) est de 41 %. Toutefois, pour définir un taux d'imposition économique, pour réaliser des comparaisons internationales, il faut ajouter à l'IR, la CSG-CRDS et, pour les revenus du travail, les cotisations n'ouvrant pas de droits, c'est-à-dire les cotisations famille et maladie et les autres charges portant sur le salaire¹. Par contre, les cotisations qui ouvrent des droits (les

cotisations vieillesse, les cotisations chômage et 1,5 point de cotisations maladie qui finance les indemnités de remplacement) sont du salaire différé et ne doivent pas être incluses dans le taux d'imposition. Ainsi, le taux d'imposition marginal maximal est-il de 54,4 % (en rapportant les impôts payés au total, revenu disponible plus impôts, voir tableau A1). Il passe même à 56,6 % pour la partie des salaires au-delà de 11 800 euros mensuels, qui ne bénéficie pas de l'abattement pour frais professionnels. La contribution exceptionnelle sur les hauts revenus mise en œuvre à partir de 2012 au taux de 3 et 4 % aboutit à un taux d'imposition économique marginal de 60 %.

Ce taux est élevé comparé à des pays qui ont des taux maximum de l'IR plus forts mais ont un plafond pour les cotisations sociales. Seules la Belgique et la Suède ont des taux marginaux supérieurs à celui de la France (tableau 2).

Tableau 2. Taux d'imposition maximal des revenus du travail

	IR	Cotisations famille-maladie		Total
		employeurs	salariés	
Allemagne	47,5	0	0	47,5
Autriche	50	0	0	50
Belgique	50 +3,4	18,4	3,55	66,1
Espagne	27,13+15,87	0	0	43
France	41/45+8	20,8	0	57/60
Italie	43+1,9	0	0	44,9
Pays-Bas	52			52
Royaume-Uni	50	0	0	50
Suède	25+31,56	14,2	0	62
États-Unis	35+6,85			41,85
Japon	40 +10	0,13		50,2

Source : Calcul de l'auteur à partir de : OCDE : *Taxing wages* (2011).

Les propositions du gouvernement consistent à établir un taux marginal de 45 % pour la part des revenus supérieurs à 150 000 euros par part (taux qui s'applique actuellement au-delà de 500 000 euros par part) et à 75 % pour la part des revenus supérieurs à 1 000 000 d'euros. Le taux de 75 % peut sembler élevé (il correspond à un taux de 83,3 %, y compris CSG et cotisations sociales maladie et famille), mais l'étirement de la hiérarchie salariale, les salaires élevés de certains chefs d'entreprises et des *traders* plaident pour une tranche confiscatoire au-delà d'un certain niveau de revenu, qui marquerait une volonté politique de lutter contre l'envolée de certains types de revenus. Cette réforme rapporterait 600 millions d'euros (en supposant que la contribution exceptionnelle soit supprimée et que l'assiette de l'impôt reste constante).

Une réforme alternative serait d'imposer, par une taxe spécifique, les entreprises qui distribuent des revenus supérieurs à un certain niveau (20 fois le salaire minimum dans leur entreprise) et de demander que ces revenus soient explicitement autorisés par l'assemblée des actionnaires. Ce qui serait cohérent avec la décision déjà prise par le

1. Voir Sterdyniak Henri (2012) : *De l'imposition des revenus et du capital des ménages*, Note de l'OFCE, n° 13.

gouvernement de plafonner à ce niveau (environ 450 000 euros par an) le salaire des dirigeants des entreprises publiques. L'objet de cette taxe ne serait pas de rapporter de l'argent aux finances publiques, mais de décourager fortement les entreprises à verser des rémunérations excessives.

Le capital est en principe déjà taxé comme le travail

Le gouvernement précédent a déjà fortement augmenté la taxation des revenus du capital. La taxation des revenus d'intérêts est ainsi passée de 27 % à 39,5 % (en ajoutant prélèvements libératoires, CRDS-CSG et prélèvements sociaux, voir tableau 3).

Sur les revenus d'intérêts, la taxation s'applique aux intérêts nominaux, qu'il faut corriger pour tenir compte de l'inflation. Le taux d'imposition effectif sur les intérêts réels dépend du niveau du taux d'inflation. Prenons un taux d'intérêt de 4 % et une inflation de 2 %, proches des taux constatés sur les dix dernières années, le taux d'imposition économique est de 79 % après les hausses déjà décidées. Ce taux est déjà élevé ; il a le défaut de dépendre du taux d'inflation. Il est difficile d'aller au-delà.

Les dividendes sont issus de profits, qui ont, en principe, déjà subi l'imposition à l'IS (au taux de 34,43 % naguère). C'est pourquoi ils bénéficient d'un traitement privilégié à l'IR : les bénéficiaires de dividendes ont le choix entre un prélèvement libératoire à 21 % ou l'IR après un abattement de 40 %. Les personnes taxées au taux supérieur de l'IR ont, en principe, intérêt à choisir le prélèvement libératoire. La prise en compte de l'impôt sur les sociétés aboutit à un taux de prélèvement relativement élevé de 58,4 %.

Tableau 3. Imposition des revenus du capital

En %

	2006		2012	
	CSG-CRDS-PS	IR	CSG-CRDS-PS	IR
Intérêts	11	barème ou 16	15,5	barème ou 24
Revenus fonciers	11	barème	15,5	barème
Plus-values immobilières	11	16*	15,5	19*
Dividendes	11	Barème**	15,5	barème** ou 21
Plus-values mobilières	11	16	15,5	19

* Avec abattement (voir le texte) ; ** avec abattement de 40 %.

Pour les plus-values taxées, nous faisons l'hypothèse qu'elles sont de 10 % du capital (dont 8 % représentant une rentabilité effective et 2 % l'inflation) ; elles sont théoriquement la contrepartie de bénéfices non-distribués, qui ont subi l'IS ; le taux d'imposition économique est de 67,5 % (puisque la taxation ne tient pas compte de l'inflation). Les plus-values non-taxées échappent à l'imposition au niveau du ménage. Par contre, elles sont toujours, théoriquement, soumises à l'IS ; leur taux d'imposition économique est donc de 34,43 %.

Les loyers implicites (ceux que les propriétaires tirent du logement qu'ils habitent) ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, à la CRDS-CSG, aux prélèvements sociaux et ne figurent pas dans le revenu imposable. En tenant compte de la taxe foncière (mais pas de la taxe d'habitation qui frappe l'habitation du logement, et non sa possession), le taux d'imposition économique est de 10 %.

Les plus-values sur la résidence principale ne sont pas imposables. Souvent le ménage revend sa résidence principale pour en acheter une autre, de sorte qu'il est

difficile de taxer les plus-values sur l'ancien logement nécessaires pour faire cet achat. La seule taxation supportée représente les droits de mutation à un taux de l'ordre de 5 % sur le montant de l'achat.

Le tableau 4 compare les taux d'imposition marginaux des différents types de revenus. Les taux économiques sont nettement supérieurs aux taux affichés. Les intérêts, les revenus fonciers, les dividendes et les plus-values soumis à l'impôt sont approximativement taxés comme les salaires les plus élevés. Il est donc erroné de prétendre que les revenus du capital sont taxés à des taux réduits. Quand ils sont effectivement taxés, ils le sont à des taux élevés.

Faut-il préconiser une réforme radicale : la soumission des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu ? Ceci peut être justifié pour des raisons d'affichage (montrer que tous les revenus sont également imposés), mais semble difficilement réalisable sur le strict plan économique.

Tableau 4. Taux d'imposition économique en 2012

Salaires	57,1
Intérêts	79
Revenus fonciers	59,0
Loyers implicites	10,0
Dividendes	58,4
Plus-values mobilières taxées	67,5
Plus-values mobilières non taxées	34,43

Source : Calculs de l'auteur.

En ce qui concerne les revenus d'intérêts, ce serait oublier le taux d'inflation. La tranche de 41 % correspondrait à un prélèvement de 108 % sur le revenu réel d'un placement rémunéré à 4 % pour un taux d'inflation de 2 %. La réforme n'a de sens que si l'on ne taxe que les intérêts réels, en n'autorisant la déduction de la dépréciation induite par l'inflation ; dans ce cas, il faudrait maintenir les prélèvements sociaux à 15,5 % (en contrepartie des cotisations maladie et famille des salariés). La taxation serait alors de 54 %.

Pour les dividendes, ce serait oublier que les revenus concernés ont déjà payé l'IS ; la tranche de 41 % (en supprimant l'abattement de 40 %) correspondrait ainsi à une imposition totale de 70 %. La solution qui pourrait être adoptée serait de supprimer la possibilité de prélèvement libératoire pour les dividendes (qui ne profite qu'aux ménages soumis à la tranche de 41 %) et de revenir à la taxation à l'IR avec un abattement de 40 %, mais l'effet serait faible : le taux d'imposition économique des dividendes passerait de 58,4 à 59,2 %.

Il y a là un choix politique à effectuer entre deux principes : un même taux de taxation pour tous les revenus (qui amènerait paradoxalement à conserver une fiscalité spécifique pour les revenus du capital) et une taxation plus forte des revenus du capital (puisque ceux-ci sont surtout perçus par les plus riches et ne représenteraient pas le fruit de l'effort), qui amènerait paradoxalement à leur appliquer le même barème que les revenus du travail, en oubliant IS et inflation.

Le problème réside donc dans les dispositifs qui permettent d'échapper à la taxation. Un principe devrait être affirmé : c'est aux organismes financiers de convaincre les

épargnants de l'intérêt du placement qu'ils proposent, l'État n'a pas pour vocation d'inciter fiscalement à une forme ou une autre de placement.

Le Livret A ne subit aucune taxation, mais son taux de rémunération (2,25 % actuellement) est généralement nul en termes réels, de sorte que son imposition ne serait pas justifiée. Faut-il imposer des revenus nuls en termes réels ?

Par contre, les contrats d'assurance-vie bénéficient, au bout de 8 ans de détention, d'un taux de prélèvement libératoire de 7,5 %. Les PEA et les contrats d'assurance-vie, dits DSK ou Sarkozy, permettent d'échapper au bout de huit ans de détention, à l'imposition des dividendes et des plus-values. Les dividendes taxés à l'IR bénéficient d'un abattement forfaitaire de 1 525 euros par personne, ce qui n'a guère de justification. La suppression de ces divers avantages rapporterait 2 milliards d'euros par an.

Reste aussi la possibilité qu'utilisent les familles riches d'échapper à la taxation des plus-values par la donation aux enfants (en vie ou au moment du décès). Ainsi, un riche actionnaire peut loger ses titres dans une société *ad hoc* qui reçoit ses dividendes, utiliser les titres de cette société comme caution pour obtenir des prêts de sa banque qui lui fournissent les sommes dont il a besoin pour vivre et ainsi déclarer peu de revenus ; puis léguer les titres de cette société à ses enfants, qui ne paient pas d'impôts sur les plus-values. Il faudrait soumettre à l'impôt les plus-values latentes en cas de transmission par donation ou héritage.

Le trou noir de la fiscalité reste les loyers implicites, surtout que s'y ajoute la non-taxation des plus-values sur le logement principal. Il serait équitable d'introduire progressivement une taxation des loyers implicites, par exemple en les imposant des CRDS-CSG et des prélèvements sociaux². En contrepartie, les intérêts versés pourraient redevenir déductibles du revenu imposable, ce qui favoriserait les jeunes en phase de constitution d'un patrimoine au détriment des patrimoines détenus.

Supprimer toutes les niches fiscales

Le système français comporte de nombreuses dépenses fiscales, de l'ordre de 34 milliards pour le seul impôt sur le revenu, soit 60 % de son montant (tableau 5). Ces niches nuisent à la progressivité de l'impôt ; beaucoup, sans justification économique ou sociale, n'ont été mises en place que pour satisfaire tel ou tel groupe de pression. Une suppression totale des niches semble être une réforme évidente.

Cependant, certaines dispositions fiscales ne sont pas des niches ; elles correspondent à la légitime prise en compte de la capacité contributive des ménages. C'est le cas du quotient familial, qui ne fait que prendre en compte la taille du ménage pour évaluer son niveau de vie. Il est légitime d'autoriser la déduction des pensions alimentaires, des dons aux œuvres, des frais de garde des enfants, des frais spécifiques des personnes dépendantes. Ces dispositions coûtent environ 4,5 milliards.

D'autres niches sont justifiées pour des raisons sociales. Elles ne pourraient pas être supprimées sans mettre en place des dispositifs de remplacement, comme les demi-parts supplémentaires pour les enfants des familles nombreuses ou pour les invalides. Il serait peu justifiable de taxer les prestations familiales qui sont déjà faibles et sont loin d'assurer la parité des niveaux de vie entre les familles et les personnes sans enfants.

2. Les loyers implicites représentent environ 150 milliards en 2010 ; une taxation à 15,5 % pourrait rapporter 15 milliards d'euros (compte-tenu d'une inévitable sous-évaluation).

Dans ces cas, la hausse de la fiscalité devrait être compensée par une hausse des prestations. Ces dispositifs représentent environ 4 milliards.

D'autres correspondent à une logique fiscale. Les retraités bénéficient d'un surprenant abattement pour frais professionnels : 10 % de leur retraite avec un plafond de 3 606 euros par foyer fiscal. C'est bien une niche fiscale qui rapporte 1 442 euros aux foyers de retraités les plus riches. Il faut cependant comparer le traitement des retraités à celui des salariés. Ces derniers ont droit à un abattement pour frais professionnels de 10 % de leur salaire, avec un plafond de 13 948 euros. Faut-il considérer que cet abattement correspond vraiment à des frais réels, de sorte que l'abattement *retraités* serait une niche fiscale et que l'abattement *salariés* serait en totalité la compensation de dépenses effectivement engagées ? Rien n'est moins sûr. Qui peut penser qu'un salarié ayant, par exemple, un salaire mensuel de 5 000 euros a vraiment 500 euros chaque mois de frais professionnels, sachant qu'il bénéficie déjà de tickets-restaurant et que son employeur prend en charge la moitié de ses frais de transport ? Ce montant élevé est une facilité pour les services fiscaux qui leur permet de ne pas avoir à traiter de nombreuses demandes d'imposition aux frais réels, qui compense aussi les possibilités qu'ont les non-salariés de faire passer une partie de leurs dépenses personnelles en frais professionnels. D'ailleurs, pour la CSG-CRDS, le législateur a sagement plafonné à 3 %, puis 1,75 % du salaire les frais professionnels des salariés.

La baisse du plafond du quotient familial

Le gouvernement a annoncé son intention de baisser le plafond du quotient familial pour financer l'augmentation de 25 % de l'ARS, les deux mesures représentant environ 400 millions d'euros.

Le gouvernement précédent avait décidé que les prestations familiales ne seraient pas indexées sur l'inflation en 2012 et perdraient 1 % du pouvoir d'achat, alors que le pouvoir d'achat des retraités était maintenu. Là aussi, la mesure permettait d'économiser 400 millions. Le gouvernement actuel n'a pas remis en cause cette désindexation, qui accentue encore la déconnection entre l'évolution des prestations familiales et celle des revenus, contribuant ainsi à réduire le niveau de vie relatif des familles. Au total, la politique familiale perdra donc 400 millions d'euros en 2012.

Il est peu approprié, selon nous, d'opposer les familles selon leur niveau de revenu : les plus pauvres doivent bénéficier de prestations spécifiques, les autres ont droit à un traitement fiscal équitable. Les allocations familiales doivent prendre en charge en partie le coût de l'enfant, mais leur bas niveau implique que les familles avec enfants ont toujours un niveau de vie plus faible que les couples sans enfant, de même revenu primaire. Le plafonnement du quotient familial est en soi justifié : à partir d'un certain niveau, le revenu n'est plus guère utilisé pour les dépenses des enfants. Mais le montant du plafond (2 336 euros par demi-part en 2012, soit 195 euros par mois) est arbitraire ; il suit l'inflation et non le salaire ou le revenu moyen. Il serait préférable qu'il soit fixé selon une règle justifiable et indexé sur le salaire médian. En 2012, le revenu médian par UC devrait être de l'ordre de 1 685 euros. Soit, pour un enfant à 0,35 part d'UC en moyenne (0,3 pour les moins de 14 ans, 0,5 pour les plus de 14 ans), 590 euros. Si un enfant coûte 590 euros par mois à une famille moyenne ayant deux enfants (dont 63 pris en charge par les allocations familiales), il est légitime que la réduction d'impôt pour les familles de revenu moyen-supérieur soit de l'ordre de $(590-63) \times 12 \times 41 \% = 2\,592$ euros, ce qui est supérieur au montant actuel du plafond. Il ne serait donc pas équitable de le diminuer à 2 000 euros, comme le gouvernement actuel l'envisage.

Par ailleurs, les prestations familiales (y compris le RSA) devraient être clairement indexées sur l'évolution du revenu moyen.

Certaines dépenses fiscales devraient être transformées en subventions : monuments historiques, travaux pour les économies d'énergie, aides aux DOM-TOM, ... Ceci permettrait de mieux contrôler les dépenses engagées. C'est le cas aussi de la PPE.

Parmi les dispositifs existants, plusieurs – pour un montant de 7 milliards – sont en extinction, mais doivent aller jusqu'à leur terme. Il s'agit maintenant de ne pas relancer des dispositifs équivalents (en particulier pour l'immobilier locatif).

Reste une dizaine de milliards de niches fiscales à supprimer :

- la non-imposition des heures supplémentaires (déjà décidée),
- la non-imposition des suppléments familiaux de retraite,
- l'abattement lié aux frais professionnels pour les retraités pourrait être divisé par 2 (mais, nous avons vu que cela était discutable),
- la non-imposition des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement,
- la non-imposition des PEA et de l'assurance-vie ou à réduire ; l'abattement forfaitaire sur les dividendes,
- les différents dispositifs d'aides à l'investissement,
- les avantages fiscaux pour les emplois à domicile sont actuellement importants. La réduction d'impôt est actuellement de 50 % sous un plafond de dépenses prises en compte de 12 000 euros (plus 1 500 euros par enfant à charge, jusqu'à 15 000 euros). Une réduction de l'ordre de 25 % pourrait être justifiée pour favoriser l'emploi non-qualifié. Le gouvernement pourrait faire passer la réduction à 33 %, avec un plafond de dépenses prises en compte de 8 000 euros plus 1 000 euros par enfant à charge.

Tableau 5. Inventaire des dépenses fiscales sur l'IR en 2012

En millions d'euros

	Coût estimé	P	Gains possibles
Prise en compte de charges effectives	4 525		0
Frais pour personnes dépendantes	200		
Frais de garde enfants moins de 6 ans	940	P	
Frais de scolarité	420		
Titres restaurant, primes transports	370		
Dons à des œuvres	1 080		
Cotisations syndicales	125		
Exonération cotisations Anciens combattants	35		
Exonération cotisations Perp et Perco	390		
Demi-part invalides	350		
Demi-part veufs enfants à charge	80		
Demi-part enfants invalides	100		
Demi-part parents isolés	410		
Pension compensatoire	25		
Dispositifs sociaux	4055		0
Demi-part AC et veuves d'AC	230		
Exonération Retraite du combattant	200		
Exonération des AF, AL, APA	1805		
Exonérations des prestations AT	340		
Exonérations maladie longue durée	270		

Tableau 5(suite). Inventaire des dépenses fiscales sur l'IR en 2012

En millions d'euros

	Coût estimé	P	Gains possibles
Réduction DOM	310		
Exonérations prime licenciement	20		
Assistants maternelles	140		
Aménagement logement handicapés	30		
Exonérations pompiers, réservistes	50		
Demi-part supplémentaire à partir du 3 ^e enfant	650		
Dispositifs personnes âgées	5190		300 (EE) + 2 530 (SP)
Exonérations des majorations de retraites	830		830
Abattement personnes âgées de faible revenu	270		
Abattement de 10 % sur les pensions	3040		1700
Demi-part veuves ayant élevé des enfants	1050		en extinction partielle
Emploi	8070		2970 (SP)
Exonérations des primes aux expatriés	90		90
Exonérations primes aux impatriés	80		80
Salaires des apprentis, stagiaires, étudiants	520		
Emplois d'un salarié à domicile	3180	P	1000
Heures supplémentaires	1400		1400
PPE	2800		
Domicile principal	3225***		1825 (EE)
Intérêt d'emprunt immobilier	1825	P	en extinction
Travaux domicile développement durable	1400	P	
Exonération des loyers implicites	11 000**		?
Capitaux mobiliers	6645		370 (EE) + 3215
Exonération Livrets A, EL, Codevi, Lep,...	1145		
Participation, intéressement, PEE	1450		1450
PEA	215		215
PEP	370		en extinction
Assurance-vie	1200*		1 200
Abattement forfaitaire dividendes	350		350
Abattement de 40 % dividendes	1 450		
Immobilier	840		1345 (EE) + 80 (SP)
Dispositif Besson, Perissol, Robien, Scellier, Borloo	1345	P	en extinction
Location meublés	80	P	80
Dispositif Malraux	10	P	
Monuments historiques	60	P	
Investissements	1360		1125 (SP)
Aides aux SOFICA	25	P	25
Investissements dans les Dom-Tom	470	P	235
Immobilier dans les Dom-Tom	405	P	405
Participation au capital de sociétés	210	P	210
Innovation, FIP	160	P	160
Investissement Tourisme	50	P	50
Régime des stocks-options et des BSPCE	40		40
Total	33 910***		7055 (EE) 9920 (SP)

* Chiffre figurant dans *Voies et Moyens* (2012), sans doute sous-estimé ; ** estimation personnelle ; *** hors exonération des loyers implicites. P : soumis au plafonnement global ; EE en extinction ; SP : suppression possible.

Source : *Voies et Moyens*, Tome 2, 2012.

Depuis 2009, un plafond est appliqué à l'ensemble des avantages que tire un ménage de certains dispositifs fiscaux. Sur les revenus de 2011, ce plafond est de 18 000 euros + 6 % du revenu imposable, soit 21 000 euros pour un revenu imposable de 60 000 euros. Ce plafond est élevé ; il n'est pas familialisé. De façon arbitraire, il ne s'applique qu'à certaines niches (tableau 5) : il s'applique aux frais de garde (qui sont pourtant une charge effective) et pas aux PEA, PEP, assurances-vie. Son gain n'a pas été chiffré et serait très faible. Le gouvernement envisage de porter le plafond à 10 000 euros. D'après une estimation faite par la Commission des finances, le gain serait de l'ordre de 250 millions d'euros. Le plafonnement des niches semble une voie moins efficace que celle consistant à regarder, dépense fiscale par dépense fiscale, si elles doivent être maintenues ou remplacées.

Vers la grande réforme fiscale ?

Dans son programme, François Hollande évoquait la création d'un prélèvement simplifié sur le revenu (PSR) qui unifierait la CSG et l'IR. Mais les caractéristiques du nouvel IR restent entièrement à définir³. Une telle réforme aurait l'avantage de permettre de repenser le système français et d'ouvrir le champ des possibles au débat démocratique. Faut-il supprimer ou augmenter le caractère familial de l'impôt ? Faut-il réduire ou augmenter ou son caractère redistributif ? L'impôt fusionné doit-il intégrer aussi la PPE et le RSA ?

Selon ses partisans, cette fusion ferait que tous les Français se sentiraient *imposés*, mais ceci signifie-t-il que les ménages les plus pauvres (les chômeurs, les retraités, les salariés en dessous du SMIC complet) qui actuellement ne payent pas d'IR ou de CSG ou qui reçoivent un RSA supérieur à leur CSG pâtiraient de la réforme ?

Selon ses partisans, cette réforme permettrait de supprimer d'un coup toutes les niches fiscales, mais les difficultés que nous avons vues précédemment apparaîtraient vite : de nombreuses dépenses fiscales devraient être maintenues ou remplacées par des subventions.

Un des objectifs de la réforme est que les revenus du capital soient imposés comme ceux du travail. Mais ce n'est pas si simple une fois reconnu qu'il faut prendre en compte les cotisations non contributives des salariés, les prélèvements sociaux des revenus du capital, l'IS déjà payé, la distinction entre intérêt réel et nominal.

Le mot *simplifié* ne peut qu'inquiéter : un impôt progressif qui prend en compte les caractéristiques du ménage peut-il être simple ?

Il est permis de penser qu'un nettoyage progressif du système actuel par la disparition des dépenses fiscales injustes est un chemin plus assuré que le mythe de la grande réforme. En tout état de cause, celle-ci devra être définie plus précisément.

Par ailleurs, il ne nous semble pas obligatoire d'aller vers un prélèvement à la source versé par les entreprises : l'impôt peut rester citoyen, versé par les contribuables, qui en perçoivent le poids.

3. Voir, en particulier, Allègre G., Cornilleau G. et Sterdyniak H. (2007), « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? », *Revue de l'OFCE*, n° 101, avril ; Landais C., Piketty T. et Saez E. (2011), *Pour une révolution fiscale*, Paris, Le Seuil, 2011 ; Sterdyniak H. (2012), « Une lecture critique de l'ouvrage Pour une révolution fiscale », *Revue de l'OFCE*, n° 122.

La fiscalité des ménages les plus riches

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) se justifie par cinq arguments. Les titulaires d'un patrimoine important bénéficient tout particulièrement de l'organisation sociale ; il est juste qu'ils en supportent plus spécifiquement le coût. La répartition du patrimoine est plus inégalitaire que celle du revenu : ainsi, le ratio entre le 1^{er} et le 9^e décile est de 4,6 pour le revenu, de 217 pour le patrimoine. Aussi, la taxation du patrimoine est-elle plus redistributive que celle du revenu. L'ISF ne taxe pas les biens professionnels ; il incite donc les chefs d'entreprises et leur famille à investir dans leur entreprise et à y rester impliqués. L'ISF peut obliger certains propriétaires de biens immobiliers non occupés ou sous-occupés à les mettre sur le marché. Fiscalement, l'ISF oblige certains détenteurs de portefeuilles immobiliers à vendre des titres, donc à réaliser des plus-values.

Avant la réforme de 2011, le taux de l'ISF allait de 0,55 % à 1,8 % (tableau 6). L'ISF était lourd pour les titulaires de revenus d'intérêts et de dividendes (déjà taxés à 55 %), de revenus fonciers (déjà taxés à 56 %) ou de plus-values taxées (à 63 %), mais pas pour les propriétaires de leur résidence, ni pour les bénéficiaires de plus-values non taxées (tableau 7). Le bouclier fiscal ne jouait pas de rôle correcteur, au contraire, puisqu'il bénéficiait essentiellement aux propriétaires de leur résidence et aux bénéficiaires de plus-values non réalisées.

La réforme de l'ISF de 2011 avait réduit fortement le taux de l'ISF tout en supprimant le bouclier fiscal (tableau 7). Par ailleurs, depuis 2008, les taux d'imposition des revenus du capital ont été augmentés. Les grandes victimes du dispositif restaient les titulaires de revenus d'intérêts ; les gagnants les propriétaires de leur logement et les bénéficiaires de plus-values non taxées (tableau 7 bis).

Tableau 6. Taux de l'ISF

En %	Avant la réforme de 2011	Après la réforme de 2011
	De 800 000 à 1 310 000 : 0,55	Patrimoine compris entre 1 300 000 et 3 000 000 euros : 0,25 %
	De 1 310 000 à 2 570 000 : 0,75	
	De 2 570 000 à 4 040 000 : 1,0	Patrimoine supérieur à 1 300 000 et 3 000 000 euros : 0,50 %
	De 4 040 000 à 7 710 000 : 1,3	
	De 7 710 000 à 16 790 000 : 1,65	
	Plus de 16 790 000 : 1,8	

Tableau 7. Taux d'imposition marginal avant la réforme de l'ISF

En %	Sans ISF	ISF à 0,55 %	ISF à 1 %	ISF à 1,8 %
Intérêts	62,6	90,1	112,6	152,6
Revenus fonciers*	56,1	65,2	72,7	81,4
Loyers implicites	10,0	19,2	26,6	40,0
Dividendes**	55,0	61,2	67,5	77,5
Plus-values taxées**	62,8	69,0	74,7	84,7
Plus-values non taxées**	34,4	40,6	46,9	56,9

* Rentabilité de 6 % ; ** Rentabilité de 8 %.

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau 7 bis. Taux d'imposition marginal en 2012 après la réforme de l'ISF

En %

	Sans ISF	ISF à 0,25 %	ISF à 0,50 %	ISF à 1 %	ISF à 1,8 %
Intérêts	79,0	91,5	104,0	129,0	169,0
Revenus fonciers*	59,0	63,2	67,3	75,7	89,1
Loyers implicites	10,0	14,2	18,4	26,6	40,0
Dividendes**	58,4	61,5	64,6	70,8	80,8
Plus-values taxées**	62,8	65,9	69,0	75,2	85,2
Plus-values non taxées**	34,4	37,5	40,7	46,9	56,9

* Rentabilité de 6 % ; ** Rentabilité de 8 %.

Source : Calculs de l'auteur.

Pour 2012, le nouveau gouvernement a décidé de rétablir les anciens taux de l'ISF pour les personnes dont le patrimoine est supérieur à 1,3 million d'euros, ceci sans bouclier fiscal, ni plafonnement, ni réductions d'impôts. Cette mesure rapporterait 2,3 milliards. Le taux de l'ISF à 1% aboutit à un taux d'imposition marginal de l'ordre de 130% pour les intérêts, de 70 % pour les dividendes, de 75 % pour les plus-values et les revenus fonciers. Une telle mesure pose deux problèmes. D'une part, la forte hausse de la fiscalité sur le patrimoine pourrait inciter les plus riches à quitter la France. Des mesures de lutte contre l'évasion fiscale sont donc nécessaires.

D'autre part, certains contribuables pourront se plaindre que leurs impôts sont supérieurs à leur revenu. Prenons le cas de Monsieur Durand, qui habite un appartement qui vaut 2 millions d'euros et possède un portefeuille de 5 millions d'euros. Il ne déclare que 90 000 euros de revenus de dividendes. Il paye donc 31 050 euros de PL-CSG-CRDS-prélèvements sociaux. Son ISF est de 57 635 euros. Son impôt total, de 98 685 euros, est supérieur à son revenu déclaré. Ce genre de cas pourrait être évoqué devant le Conseil constitutionnel qui pourrait déclarer la loi contraire au respect du droit de propriété. Cependant, si on considère que le loyer implicite de son appartement est de 120 000 euros et que ses actions lui rapportent 6 % de rentabilité (compte tenu des plus-values), soit 300 000 euros, son vrai revenu est de 420 000 euros. Son imposition n'est que de 23,5 % de son vrai revenu.

La solution adoptée pour 2012, même si elle passe la censure du Conseil constitutionnel, n'est que provisoire : le gouvernement a annoncé clairement que le taux actuel de l'ISF n'est que provisoire et correspond à une situation de crise des finances publiques. Il faudra sans doute baisser les taux les plus forts et établir un plafonnement. Il serait souhaitable que celui-ci intègre, dans le revenu pris en compte, les loyers implicites et une évaluation des plus-values non réalisées. Pour passer la censure du Conseil, il faudra aussi prévoir des possibilités de paiements différés pour les personnes âgées détentrices de forts patrimoines immobiliers mais de faibles revenus.

En 2007, la loi TEPA avait fortement allégé la taxation des successions (pour un coût évalué à 2,7 milliards). Alors que seuls 27 % des successions étaient imposées, il n'en restait plus que 5 %. La transmission entre conjoints est totalement exonérée. Les enfants bénéficient d'un abattement de 150 000 euros (passé à 159 000 euros en 2012), de chacun des parents, qui se renouvelait tous les 6 ans (chiffre qu'il faut comparer au patrimoine moyen qui est de 120 000 euros). Ainsi, un couple avec 2 enfants et 600 000 euros de patrimoine pouvait laisser 300 000 euros à chaque enfant, tous les 6 ans, sans que ceux-ci aient de droits à payer. Depuis 2011, le renou-

vement ne se faisait plus que tous les 10 ans. La Loi de finances rectificative a abaissé l'abattement à 100 000 euros et a allongé le délai de renouvellement à 15 ans. Cette mesure devrait rapporter 1 400 milliards d'euros en année pleine et porter à 12 % le taux d'imposition des successions. Trois réformes supplémentaires pourraient être suggérées : il faudrait supprimer les privilèges de l'assurance-vie (exonération de 150 000 euros, taxation à 20 % au-delà) ; il faudrait revenir sur la purge de la taxe sur les plus-values ; par contre, il faudrait réduire le taux de 60 % appliqué à un non-apparenté, taux excessif puisque dans ce cas le bénéficiaire a été explicitement désigné par un testament.

La taxation des entreprises

La fiscalité pesant sur les entreprises est relativement lourde en France, en raison du poids des cotisations sociales entreprises, de la taxe professionnelle et du taux relativement élevé de l'IS (34,43 %). Le gouvernement précédent a réformé la taxe professionnelle pour la remplacer par la CVAE et la CFE, pour un coût annuel de 7,8 milliards pour l'État (5,7 milliards après IS) ; il a étendu le Crédit Impôt-Recherche pour un coût annuel de 2 milliards ; il a réduit l'IFA de 1,2 milliard, en reportant sa suppression complète à 2014 (gain : 400 millions). Par contre, en 2011, le gouvernement a supprimé le régime du Bénéfice Mondial Consolidé (gain : 500 millions d'euros), a limité les possibilités de report des déficits en avant et en arrière (pour un gain de 1,5 milliard en année pleine), et a introduit une contribution exceptionnelle de l'IS en 2012-2013 pour les grandes entreprises égale à 1,66 % de l'assiette de l'IS. Celle-ci devrait rapporter 1,1 milliard en 2012 et en 2013.

Le nouveau gouvernement a pris des mesures provisoires pour 2012 (taxation pour 550 millions des stocks pétroliers, accélération des versements de la contribution exceptionnelle des grandes entreprises). Il a surtout pris deux mesures permanentes :

- la retenue à la source sur les dividendes versés aux OPCVM non-résidents est remplacée par une taxation de 3 % des dividendes distribués. L'impact budgétaire est nul. Pour les grandes entreprises, le taux de l'IS sera donc de 36 % pour les bénéfices réinvestis, de 39 % pour les dividendes ;
- diverses mesures visent à lutter contre l'optimisation fiscale des entreprises : contrôle des transferts de bénéfices vers les paradis fiscaux, contrôle des transferts de dividendes et de déficits mères-filles, etc. Elles sont censées rapporter 1 milliard en année pleine.

Le programme de François Hollande comportait quatre mesures concernant la fiscalité des entreprises :

- *orienter les allègements fiscaux vers les entreprises qui investiront sur notre territoire, qui y localiseront leurs activités et qui seront offensives à l'exportation. Pour cela, moduler la fiscalité locale des entreprises en fonction des investissements réalisés.* Il paraît cependant plus difficile de remettre en chantier la réforme de la taxe professionnelle, dont c'était déjà le but, que de réduire la fiscalité sur les entreprises qui investissent ;
- *une distinction sera faite entre les bénéfices réinvestis et ceux distribués aux actionnaires. C'est déjà le cas avec la réforme de 2012. Faut-il élargir encore l'écart, sachant que les dividendes sont soumis en outre à la CSG, les prélèvements sociaux et l'IR ?*

- *mettre en place trois taux d'IS : 35 % pour les grandes entreprises, 30 % pour les PME, 15 % pour les très petites.* Les grandes entreprises sont actuellement soumises à l'IS au taux de 36 ou 39 % ; les PME 33,3% ; les TPE 15%. On peut certes envisager de modifier les lignes de partage entre ces trois catégories d'entreprises, mais l'impact sera faible. Si la mesure consiste à baisser le taux de l'IS de 33,3 à 30 % pour les moyennes entreprises qui représentent la moitié de son assiette, son coût pourrait être de l'ordre de 2,5 milliards. Par contre, on peut penser que la hausse temporaire de l'IS pour les grandes entreprises sera permanente. Les taux nominaux français apparaîtront alors élevés en comparaison internationale ;
- *revenir sur les cadeaux fiscaux et les niches fiscales accordés depuis 10 ans aux grandes entreprises.* Il paraît difficile de revenir sur les régimes de l'intégration fiscale ou du régime mère-fille, même si leur coût est estimé à près de 50 milliards d'euros par le Conseil des prélèvements obligatoires. Ce sont des régimes généralisés à l'échelle mondiale qui font partie de la structure même de l'impôt.

Le gouvernement envisage de revenir sur les modalités du CIR pour le rendre plus accessible aux petites entreprises, l'ouvrir plus largement aux innovations et, en même temps, mieux le contrôler et en particulier l'interdire pour certaines activités (recherche financière). Le bilan sera, au mieux, neutre en termes de recettes publiques.

La tentative de réduire les avantages fiscaux liés au mécénat s'est heurtée à la mobilisation des milieux culturels.

Le gouvernement pourrait revenir sur l'exonération des plus-values à long-terme sur les titres de participation, dont le coût théorique a été de l'ordre de 3 milliards d'euros par an en 2009-10. Toutefois, le rétablissement de cette taxation ferait que certaines opérations seraient effectuées à l'étranger et le gain serait limité.

Le gouvernement pourrait plafonner la déductibilité des charges d'intérêt de l'IS, selon différents critères (30% du résultat comme en Allemagne, pas de déductibilité des intérêts liés à des participations financières). Le gain pourrait être de l'ordre de 4 milliards d'euros par an.

Tableau 8. Dépenses fiscales sur l'IS en 2012

En millions d'euros

	Coût estimé
Crédit impôt-recherche	2 300
Plus-values sur brevet	850
Mécénat	400
Apprentissage	470
Intéressement (supprimé en 2013)	140
Zones franches	350
DOM-TOM	300
Audio-visuel, cinéma	120
Total	4 930

Source : Voies et Moyens, Tome 2 (2012).

Le grand dossier des années à venir, en matière d'IS, sera sans doute celui de l'harmonisation européenne. Il faut empêcher les firmes multinationales de choisir leur lieu d'imposition en Europe ou même à l'extérieur de l'Europe. Mais les avancées en ce domaine ne dépendent pas que de la France.

En tout état de cause, le gouvernement devra faire un choix délicat entre augmenter l'imposition des entreprises pour réduire le déficit public et le baisser pour augmenter l'attractivité et la compétitivité de la France.

La taxation des banques

Le programme de François Hollande prévoyait l'encadrement des bonus versés aux *traders*, une hausse de 15 % de l'IS des banques et la création d'une taxe sur les transactions financières.

La hausse de 15 % de l'IS des banques devrait rapporter environ 1 milliard d'euros. Toutefois, il est délicat de justifier un taux spécifique d'IS par secteur d'activité. Aussi, le gouvernement a-t-il décidé de prolonger la taxe systémique appliquée aux banques, ce qui devrait rapporter 0,55 milliard d'euros. Cette taxe peut ainsi être justifiée par le souci d'inciter les banques à réduire leur exposition aux risques. Cette taxe devra sans doute être repensée dans le cadre d'une éventuelle Union bancaire européenne.

La taxe sur les transactions financières devrait être instaurée à l'échelle européenne. Selon la Commission, une telle taxe appliquée à l'échelle européenne rapporterait 57 milliards d'euros. Toutefois, l'objet de la taxe étant de diminuer fortement certains types de transactions (*trading* à haute fréquence, *CDS* spéculatifs), son produit devrait être plus faible. Une telle taxation pourrait difficilement être attribuée à un pays en particulier puisque les nationalités du vendeur, de l'acheteur, de l'organisme financier intermédiaire peuvent être distinctes ; il est logique qu'elle soit affectée à des fins européennes ou même mondiales (la lutte contre le changement climatique, l'aide au développement). Enfin, le Royaume-Uni refuse de mettre en place cette taxe, de sorte qu'elle sera mise en place au mieux dans le cadre d'une coopération renforcée entre pays de la zone euro. En attendant, le gouvernement précédent avait créé une taxe de 0,1 % sur les seules cessions d'actions des grandes entreprises cotées à Paris. Le nouveau gouvernement a doublé cette taxe, ce qui devrait rapporter 500 millions d'euros en année pleine, mais ne décourage pas les activités spéculatives.

Le financement de la protection sociale

Il existe trois arguments en faveur de la réforme du financement de la protection sociale. Le premier est que le financement doit répondre à une logique économique et sociale, qui veut que les prestations d'assurances sociales (chômage, retraite) soient financées par des cotisations assises sur les salaires tandis que les prestations universelles ou d'assistance (maladie et la famille) soient financées par l'impôt.

Le deuxième est que le financement des prestations universelles doit éviter de nuire à l'emploi ; il doit donc porter soit au niveau des entreprises, sur l'ensemble des facteurs de production – travail, capital et énergie – soit au niveau des ménages, sur l'ensemble de leurs revenus.

Le troisième, plus circonstanciel, est que les entreprises françaises ont besoin d'un choc de compétitivité-prix, que la France ne peut pas dévaluer, qu'il faut donc réduire

le coût du travail par une baisse des cotisations employeurs couplée à une hausse de la TVA ou de la CSG.

Le gouvernement a déjà décidé en toute logique que les futures hausses de cotisations retraites (0,5 point en 2016) porteront pour moitié sur les salariés pour moitié sur les entreprises. Le problème latent est donc : que faire des actuelles cotisations employeurs, maladie et famille, soit 17,45 points de cotisations, 5,5 % du PIB ?

La grande réforme

Cinq projets de grande réforme sont sur la table, entre lesquels le nouveau gouvernement n'a pas choisi. Les deux premiers, que le Medef récuse, n'amélioreraient pas la compétitivité globale des entreprises mais pourraient favoriser l'emploi. Le troisième serait une clarification sociale, sans impact économique. Les deux autres supposent une baisse des revenus des ménages.

Instaurer une CVA consisterait à changer l'assiette des cotisations sociales de façon à taxer l'ensemble de la valeur ajoutée, le travail mais aussi le capital. Les entreprises seraient incitées à ralentir la substitution du capital au travail ; les entreprises de main-d'œuvre ne seraient plus défavorisées par rapport aux entreprises plus capitalistiques. Cette proposition a été rejetée en 2006 ; on lui a reproché de surtaxer l'industrie, de nuire à l'innovation. Mais les innovations qui consistent à remplacer des emplois par des machines sont-elles justifiées en situation de chômage de masse ?

La taxe carbone, ou plus généralement la taxation écologique, pourrait être utilisée pour réduire les cotisations employeurs. Ainsi, les entreprises seraient-elles incitées à utiliser moins d'énergie et plus de travail. Ceci ferait courir le risque de provoquer la délocalisation des industries fortement émettrices de carbone. C'est une mesure nécessaire à terme, mais il faudra l'instaurer dans le cadre de l'UE et de l'OMC. Cette substitution suppose d'utiliser la taxe carbone pour réduire le coût du travail et non pour indemniser les ménages et les entreprises les plus frappés par la taxe ou pour financer les investissements en économies d'énergie en France ou pour aider les pays émergents à effectuer ces investissements (comme il est envisagé dans les négociations internationales).

Une mesure de clarification consisterait à *remplacer les actuelles cotisations employeurs par des cotisations salariés* tout en augmentant immédiatement les salaires de 17,45 %. Dans un premier temps, la mesure serait neutre pour les entreprises comme pour les salariés⁴. Dans un second temps, ces nouvelles cotisations salariés seraient transformées en CSG, qui pèserait sur l'ensemble des revenus des ménages. La CSG passerait alors de 8 à 20,5 % sur tous les revenus. Les salariés gagneraient ainsi 7 % de pouvoir d'achat ; les retraités et les rentiers perdraient 13,5 %. La mesure provoquerait un transfert au sein des ménages. Elle poserait deux problèmes : serait-il légitime de dégrader fortement la situation relative des retraités (qui diminue déjà du fait des réformes des retraites) ? Comme nous l'avons vu, la taxation des revenus du

4. Toutefois, les entreprises qui versent des bas salaires seraient perdantes dans l'opération : elles supporteraient une hausse de 17,45 % du SMIC ; elles paieraient au mieux 0 de cotisations maladie et famille, alors que les exonérations de cotisations (28,1 points aujourd'hui pour les entreprises de moins de 20 salariés, 26 points pour les autres) sont supérieures à leurs cotisations maladie et famille (17,45 %). Il faudrait donc imaginer des mesures compensatrices pour elles.

capital est déjà aussi forte que celle des revenus du travail, de sorte que la hausse de la CSG demanderait des mesures compensatrices (suppression des prélèvements sociaux ou instauration d'abattements pour tenir compte de l'inflation ou de l'IS déjà payé). Au total, on peut aboutir à une mesure totalement neutre.

Augmenter les taux de TVA et baisser les cotisations sociales employeurs se traduiraient par une hausse des prix à la consommation. Même si les prix des produits français vendus en France restaient fixes (la hausse de la TVA compensant la baisse des cotisations que les entreprises répercuteraient en totalité), les prix des produits importés augmenteraient pour les consommateurs (en raison de la hausse de la TVA). La réforme ne serait pas payée par nos fournisseurs étrangers mais bien par les ménages français qui devraient payer plus cher les produits importés. Par ailleurs, les entreprises françaises auraient le choix entre baisser les prix, hors taxes, pour faire des gains de compétitivité-prix et les maintenir, pour reconstituer leurs marges. Le second choix se traduirait par une hausse de l'inflation. Soit les salaires et les prestations augmentent à la suite de ces hausses de prix, ce qui ferait progressivement disparaître les gains immédiats de compétitivité ; soit il faudrait bloquer salaires et prestations, demander aux salariés et aux retraités d'accepter une baisse de pouvoir d'achat au nom de la compétitivité. Les gains de compétitivité seraient durables, mais ils seraient obtenus au prix de pertes de pouvoir d'achat des ménages. Cette piste, que le précédent gouvernement a voulu mettre en œuvre, a été écartée par le nouveau.

La mesure la plus transparente serait *de baisser les cotisations employeurs et d'augmenter la CSG* du même montant en disant clairement aux Français : « Acceptez des pertes de pouvoir d'achat pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises ». La hausse de la CSG devrait porter sur tous les revenus. On ne peut frapper spécifiquement les revenus du capital (qui viennent déjà d'être touchés par la hausse du prélèvement libératoire de 19 à 24 %) ou les retraités (qui ne bénéficient pas de hausses de pouvoir d'achat). Mais comment garantir que les entreprises augmentent bien l'investissement et l'emploi en France ? La hausse de l'investissement et le gain en commerce extérieur compenseraient-ils la baisse inéluctable de la consommation ? Si elle était généralisée, cette politique de dévaluation déguisée, à l'allemande, nuirait à la demande et donc à la production dans la zone euro. Chaque pays doit-il se lancer dans une stratégie d'exportation de son chômage ? Par ailleurs, avoir un effet sensible demanderait un transfert de l'ordre de 30 à 50 milliards, soit une hausse de la CSG de 3 à 5 points, qui s'ajouterait à la hausse d'impôt de l'ordre de 15 milliards requise pour réduire le déficit public à 3 % du PIB en 2013. Il paraît difficile de faire les deux en même temps – la baisse du déficit et l'amélioration de la situation des entreprises. Enfin, la dégradation de la situation des entreprises en 2012 ne s'explique pas par des hausses excessives de salaires ou de cotisations sociales, mais par la chute d'activité induite par la crise financière et les sureffectifs qu'elle a provoqués. Peut-on la guérir par une mesure qui risquerait de faire encore plus chuter la croissance ?

Le Medef⁵ avait proposé une baisse de 4,5 points des cotisations salariés (en oubliant que ces cotisations financent des prestations contributives). Ceci devrait être compensé par une hausse de la CSG de 3 points. La hausse de 2 % des salaires nets serait payée par une baisse de 5 % des revenus du capital des ménages et de 3,3 % des retraites (qui supporteraient les 2/3 du coût de la mesure). Le Medef proposait une

5. Nous discutons ici le troisième scénario du « Nouveau pacte fiscal et social pour la compétitivité de la France » proposé par le MEDEF le 15 novembre 2011.

baisse de 7,5 points des cotisations employeurs compensée par une hausse de 5 points de la TVA, en précisant que les entreprises seront libres d'utiliser cette baisse pour réduire leurs prix, améliorer leurs marges ou augmenter les salaires. Par contre, il oubliait que cette mesure sera fortement inflationniste, en tout état de cause du fait de la hausse du prix des importations et ce d'autant plus que les entreprises françaises augmenteront leurs marges ou les salaires. Cette inflation diminuerait le pouvoir d'achat des ménages, ce qu'il faudrait compenser par des hausses de salaires et de retraites, qui supprimeraient les gains de compétitivité.

Il n'existe malheureusement pas de réforme miracle qui améliorerait la compétitivité des entreprises sans dégrader le pouvoir d'achat des ménages. Aussi, ni François Hollande, ni le gouvernement n'ont décidé de lancer la grande réforme.

Les petites mesures

Faute de réforme globale, la solution retenue depuis 1993 a été celle de l'extension des exonérations de cotisations sociales. Il existe plus de 50 dispositifs pour un coût total de 32 milliards (tableau 9). C'est la grande arme de la politique de l'emploi. Les entreprises bénéficient d'une réduction de cotisations sociales sur les bas salaires, de 26 points (sur 44 points) pour les travailleurs au salaire minimum (28,1 points pour les entreprises de moins de 20 salariés), qui décroît linéairement jusqu'à 1,6 fois le SMIC. Le coût du salaire minimum est réduit de 18,6 %. De plus, les travailleurs au salaire minimum perçoivent une prime pour l'emploi (de 7,7 % au maximum) pour creuser l'écart entre le salaire minimum et le RSA socle. Le coût *ex ante* des allègements de cotisations sociales était de l'ordre de 21,4 milliards d'euros en 2011. L'impact de ces allègements reste controversé ; la DARES l'évalue à environ 800 000 emplois supplémentaires. Le coût *ex post* serait nettement plus faible, de l'ordre de 10 milliards, puisque ces emplois rapportent 12 milliards en cotisations et économie de prestations chômage.

Tableau 9. Les exonérations de cotisations sociales en 2011

En millions d'euros			
	Compensées	Non-compensées	Gains possibles
Bas salaires	21 360		
Heures supplémentaires	3 360		3 360
Publics spécifiques	1 190	1 330	
Zones spécifiques	1 420		
Emplois à domicile	100	1 700	
Secteurs spécifiques	630		
Total	28 060	3 030	3 190

Source : PLFSS (2012), Annexe 5.

Ce dispositif présente deux défauts : il profite plus aux services qu'à l'industrie (où les bas salaires sont moins nombreux) ; il favorise les entreprises à bas salaires au détriment de celles qui font des efforts pour promouvoir leur personnel.

Cette stratégie est sans doute parvenue à son terme : il est difficile d'augmenter encore les exonérations au niveau du SMIC et il serait peu utile d'exonérer les salariés au-delà de 1,6 fois le SMIC. Un célibataire rémunéré au SMIC coûte 1 602 euros à son

entreprise (pour 35 heures de travail) ; il verse 467 euros de cotisations, chômage ou retraite, représentant des salaires différés ; il reçoit un transfert net de 83 euros (PPE + allocation logement – CSG – IR – cotisations maladie et famille) ; il lui reste 1 212 euros. Il ne supporte donc aucune charge fiscale ; son assurance maladie lui est offerte. Le niveau de vie assuré aux travailleurs au SMIC est totalement dissocié du coût de leur travail.

L'allègement des cotisations employeurs et le RSA créent une catégorie de salariés mal payés, dont les hausses de salaires sont très coûteuses pour l'employeur et peu rentables pour le salarié. Une hausse de 10 % du salaire d'un travailleur au SMIC (136 euros) coûte 226 euros à l'entreprise et rapporte 25 euros nets au salarié. Les entreprises sont incitées à créer des emplois non-qualifiés spécifiques, sans possibilité d'évolution, coincés dans une trappe à bas salaires. La réduction des cotisations sur les bas salaires ne favorise pas l'emploi de travailleurs qualifiés qui connaissent eux aussi un fort chômage. Les emplois créés ne correspondent pas à la qualification croissante des jeunes. Il faudra, un jour, changer de dispositif. En sens inverse, la persistance d'une masse importante de travailleurs non-qualifiés et le refus social de faire baisser le niveau de vie des travailleurs pauvres ne permettent guère de prendre le risque de le supprimer ou de l'alléger.

Certains ont envisagé de limiter les allègements à 1,3 SMIC (gain : 7 milliards d'euros), ou à 1,5 (gain : 3 milliards d'euros) ; de les supprimer pour les entreprises de plus de 20 salariés (gain : 10 milliards d'euros) ou de les conditionner à des négociations salariales ou à des minima de branches supérieures au SMIC ou à la hausse de la part des contrats en CDD ou à l'égalité des salaires hommes/femmes ou à une éco-conditionnalité. Le risque est de bâtir une usine à gaz qui ferait, en fait, disparaître ces exonérations, ce qui inciterait les entreprises à supprimer leurs emplois à bas-salaires, en particulier en mécanisant certaines opérations.

En 2007, le gouvernement avait décidé, dans la loi TEPA, d'exonérer les heures supplémentaires de l'impôt sur le revenu, de la CSG, des cotisations salariés, ce qui avait un coût de 4,8 milliards (dont 0,8 milliard de cotisations employeurs, de 2,6 milliards de cotisations salariés et de CSG et 1,4 milliard d'impôt sur le revenu). Les exonérations de cotisations sociales étaient compensées. Outre les effets néfastes sur l'emploi⁶, c'était un précédent dangereux du point de vue fiscal :

le principe de l'universalité de la CSG était remis en cause,

- des exonérations de cotisations salariés étaient introduites, alors que celle-ci financent des prestations d'assurances sociales, dont une partie est gérée par les partenaires sociaux,
- une nouvelle niche fiscale mal contrôlable a été créée sur l'IR. Les entreprises et les salariés ont intérêt à s'entendre pour déclarer des primes en heures supplémentaires.

Le nouveau gouvernement a décidé de supprimer ces exonérations tout en maintenant les exonérations de cotisations employeurs pour les entreprises de moins de 20 salariés. Même, si cette hausse frappe l'ensemble des salariés (et non les ménages aisés), elle a le mérite de supprimer des niches peu justifiables.

6. Heyer É. (2011), « Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ? Simulation et première évaluation de ce dispositif », *Note de l'OFCE*, n° 2, septembre.

Supprimer les niches sociales

La réforme devrait avoir pour objectif d'affirmer un principe sans exception. Tout revenu doit être soumis à la CSG-CRDS. Tout revenu d'activité doit payer des cotisations sociales, en particulier les cotisations maladie et famille ; tout autre revenu doit être soumis à des prélèvements sociaux.

Le taux de CSG-CRDS appliqué aux salariés s'élève à 8 % du salaire. Les retraités, dont le revenu fiscal de référence (RFR) dépasse un certain seuil (11 926 euros par part pour les revenus de 2010) paient, sur leur retraite, un taux de CSG-CRDS de 7,1 %. Ils semblent donc bénéficier d'un avantage fiscal de 0,9 %. Toutefois, les retraites complémentaires (prestations AGIRC-ARRCO, retraites d'entreprises) sont soumises à une cotisation maladie de 1 %, de sorte que le prélèvement total, pour eux, est de 8,1 %. L'avantage fiscal ne concerne que les régimes de base.

Jadis, les retraités ne payaient pas de cotisations maladie. On estimait qu'il était inutile de faire payer des cotisations sur des prestations ; il était plus simple de fixer directement le montant des prestations à un niveau satisfaisant (c'est encore la logique qui prévaut pour les prestations familiales). À partir de 1980, les retraites ont été soumises à des cotisations maladie, dont le taux a progressivement augmenté. Ensuite, la création, puis la montée en puissance de la CSG a permis de réduire la charge portant sur les actifs, en faisant glisser une partie sur les retraités et les titulaires de revenus de patrimoine. Ce processus est allé à son terme pour les retraites complémentaires ; il est allé au-delà pour les revenus du patrimoine (qui paient maintenant 15,5 % de CSG, CRDS et prélèvements sociaux), pas tout à fait pour les régimes de base : il reste 0,9 % d'écart. Cet écart (dont le coût total est de 1 milliard d'euros) sera, sans doute comblé un jour pour financer les prestations dépendance. En sens inverse, les retraités doivent payer une mutuelle complémentaire dont le coût est de l'ordre de 1 200 euros par an (soit 6 % de leur revenu moyen) alors que le coût pour un salarié est de l'ordre de 480 euros (2,4 % de leur revenu), souvent pris en charge en grande partie par l'employeur.

Les gouvernements successifs ont voulu éviter que la CSG ne pèse sur les retraités les plus pauvres (ainsi d'ailleurs que sur les chômeurs ou sur les familles). Les retraités dont le RFR est inférieur à une certaine limite (9 876 euros) ne paient pas de CSG-CRDS ; ceux dont le RFR est compris entre 10 024 euros et 11 926 euros paient un taux réduit de 4,3 %. Le remettre en cause reviendrait à imposer de fortes réductions de pouvoir d'achat (de 8 ou 3,7 %) aux retraités parmi les plus pauvres. La limite de 11 926 euros représente à peu près le niveau du SMIC, qui, jadis, avant le développement de la précarité parmi les actifs, était considéré comme le seuil de pauvreté.

N'est-il pas choquant que les salariés à bas salaires paient une CSG-CRDS à 8 % sur leur salaire alors que les retraités à revenu équivalent ne paient pas de CSG ? Mais, les salariés à bas salaires touchent eux le RSA-activité ou la PPE. Comme le montre le tableau 10, à des niveaux comparables de revenus, la situation des salariés est meilleure que celle des retraités. Pour les salariés à très bas salaires, le RSA-activité est nettement supérieur à la CSG-CRDS versée ; leur situation est meilleure que celle des retraités qui ne paient pas la CSG-CRDS (cas A) ou qui bénéficient du taux réduit (cas B). A un niveau de revenu un plus élevé (cas C), les salariés touchent la PPE alors que le retraité de même revenu paie la CSG-CRDS au taux plein. Les retraités à faible retraite ne sont donc pas avantagés par rapport aux salariés à bas salaires si on considère l'ensemble CSG-CRDS/RSA-PPE.

Tableau 10. Comparaison de la situation des retraités et des salariés à de bas niveaux de revenus

En euros/mois

	Salarié A 0,5 SMIC	Retraité A	Salarié B 0,75 SMIC	Retraité B	Salarié C SMIC	Retraité C
Salaire/retraite	672	615	1 008	922	1 344	1 230
Cotisations salariés	-57		-86		-115	
CSG-CRDS	-52	0	-73	-40	-104	-87
Salaire net	563		849		1 125	
RSA-activité	186		99			
PPE					82	
Revenu disponible	749	615	948	882	1 207	1 143

Note : Le salaire après cotisations sociales du salarié A est égal à la pension du retraité A.

Source : Calculs de l'auteur.

Les chômeurs bénéficient également d'un système d'exonération en dessous d'une certaine limite de revenus et d'un taux réduit à 6,7 %, plus favorable que celui des retraités.

Les travailleurs indépendants paient une cotisation maladie à un taux réduit (6,5 % sous le plafond de la Sécurité sociale, 5,9 % de 1 à 5 plafonds, 0 au-dessus de 5 plafonds). Un alignement des travailleurs indépendants sur un taux de 12 % déplaçonné rapporterait 3,8 milliards. Mais une telle mesure serait considérée comme une ponction insupportable par cette catégorie de la population de sorte que la hausse ne peut être que progressive.

Tableau 11. Les niches sociales en 2011

En milliards d'euros

Dispositif	Assiette	Taxation existante/possible	Coût	Mesures décidées	Autres mesures possibles
Participation, intéressement, PEE, Perco	19	8/20	2,3	2,3	
Stock-options	2	14+8/ 30+10		0,3	
Chèques vacances/CE	4	0/20	0,8		0,8
Prévoyance	16	8/20	1,8		1,8
Prime de départ	4,4	0/20	0,9		0,9
Prime des fonctionnaires	26,4	10/20	2,6		2,6
Taux réduits indépendants	69	6,5-5,9/12	3,8		3,8
Heures supplémentaires			3,4	3,0	
Exonération CSG revenus de remplacement	9,4	0/8	4,8		0
Taux réduits 3,8+0,5	9,9	4,3/8	0,4		0
Taux réduits 6,2+0,5	8,0	6,7/8	0,1		0,1
Taux réduits 6,6+0,5	128,4	7,1/8	1,2		1,2
Loyers implicites	150	0/8	12,0		8,0
Plus-values immobilières résidences principales	34	0/8	2,7		2,7
Total			38,9	5,6	21,9

Source : Calcul de l'auteur à partir de PLFSS (2012), Annexe 5.

Échappent actuellement à la CSG et aux prélèvements sociaux certaines plus-values mobilières et immobilières. Y échappent surtout les loyers fictifs (150 milliards). Les soumettre à la CSG pourrait rapporter 12 milliards d'euros. Mais une telle réforme serait considérée comme inacceptable par les classes moyennes.

Echappent aussi aux cotisations certains éléments de rémunérations salariales qui ont tendance à se développer (tableau 11) : participation, intéressement, prévoyance, chèque-vacances. D'un côté ces avantages permettent de développer le dialogue social au sein des entreprises ; de l'autre elles mettent en péril l'équilibre des finances sociales, profitent surtout aux salariés bien payés des grandes entreprises et du secteur financier.

Le nouveau gouvernement a décidé de faire passer le forfait social perçu sur ces éléments de rémunération de 8 à 20 % (sachant que le total des cotisations n'ouvrant pas de droits est de 17,45 %). La hausse de la taxation des stock-options (de 22 à 40 %) diminue très fortement leur attrait. Par contre, la prévoyance, les subventions aux CE, les chèques vacances ne sont pas impactés. Au total ; les niches sociales sont réduites de 5,6 milliards. Reste 21,9 milliards qui pourraient progressivement être récupérés.

Les impôts indirects

La France pratique un taux normal de TVA de 19,6 %, qui correspondait à la moyenne de l'UE en 2007. Mais la moyenne est montée à 20,9 % en 2011, de nombreux pays européens ayant augmenté leur taux de TVA à la suite de la crise. La TVA semble une ressource fiscale indolore tant psychologiquement qu'économiquement. Il s'agit cependant d'un leurre. La hausse de la TVA doit être supportée par un agent économique qui peut être les entreprises (si elles ne peuvent augmenter leurs prix), les salariés (si les salaires non-indexés ne suivent pas l'inflation induite), les retraités. L'avantage (ou le défaut de la TVA) est que l'agent qui supportera *ex post* la hausse n'est pas connu *ex ante*. La perte de compétitivité n'est pas immédiate (puisque la TVA pèse sur les importations et est remboursée sur les exportations), mais elle apparaît si les salariés obtiennent un maintien de leur pouvoir d'achat. La TVA ne pesant pas sur le capital, sa hausse renchérit le coût relatif du travail si les salariés obtiennent des hausses de salaires compensatrices. Enfin, du point de vue redistributif, la TVA est au mieux proportionnelle.

La France pratique maintenant trois taux réduits :

- 2,1 % pour les produits pharmaceutiques, les périodiques, la TV publique,
- 5,5 % pour les produits alimentaires (sauf chocolat, caviar, confiserie, margarine), les fleurs et plantes, pour la distribution d'eau, les équipements pour handicapés, les soins à domicile, les livres, les services culturels ;
- 7 % pour les produits alimentaires à consommer sur place, les transports de personnes, la TV payante, les logements sociaux, la rénovation et l'entretien des logements, les hôtels-restaurants-cafés.

Faut-il des taux réduits ? Actuellement, ces derniers sont justifiés pour des raisons sociales (alimentation, appareils pour handicapés) ; culturelles (spectacles, livres, quotidiens) ; aide à des secteurs de main-d'œuvre et lutte contre le travail non-déclaré (services aux personnes, travaux sur locaux d'habitation). Certains sont difficilement justifiables (hôtels, cafés-restaurant, fleurs et plantes). En sens inverse, la surtaxation de

la margarine s'explique par l'action des lobbys agricoles. Contrairement à d'autres pays, la France n'accorde pas de taux réduits pour les produits pour enfants (vêtements, sièges automobiles).

Ces différentes motivations sont contradictoires : ce ne sont pas les plus pauvres qui utilisent les services aux personnes et qui profitent des activités culturelles. Diminuer un taux spécifique est une voie dangereuse qui induit des demandes perpétuelles de traitement différencié. Certes, les producteurs concernés prétendent que le prix de leur produit baissera, donc que la demande augmentera, ce qui induira des recettes fiscales supplémentaires qui réduiront le coût de la mesure. Ils prétendent qu'ils investiront ou qu'ils créeront des emplois. Mais ils oublient que, compte tenu de la contrainte financière, la baisse de recettes fiscales doit être compensée par l'augmentation d'un autre impôt ; que le surcroît de demande dans leur secteur se fait au détriment d'autres secteurs, ce qui induit des pertes de recettes fiscales. Pour augmenter l'emploi non-qualifié, la mesure est moins efficace que la baisse des cotisations sociales sur les bas salaires (puisqu'elle bénéficie au capital et à l'emploi qualifié du secteur bénéficiaire au détriment de l'emploi non-qualifié des autres secteurs).

Le précédent gouvernement a abaissé le taux de TVA applicable aux cafés-restaurants (pour un coût de 3 milliards). En 2012, il a augmenté le taux réduit de 5,5 % à 7 % pour un grand nombre de produits (ce qui rapporte 1,8 milliards). Il avait décidé de faire passer le taux normal de TVA de 19,6 % à 21,2 % (ce qui devait rapporter 11 milliards d'euros, utilisés à réduire les cotisations sociales employeurs). Le gouvernement actuel a décidé de renoncer à cette hausse de la TVA. Il a aussi décidé de revenir sur la hausse du taux de TVA pour les livres (coût : 100 millions d'euros).

Bruxelles fait pression sur la France pour qu'elle supprime le taux réduit sur les services à domicile autres que les services à la personne (jardinage, cours particuliers, informatique), mais le gain serait très faible (100 millions d'euros).

Imposer au taux normal les hôtels-café-restaurant rapporterait 3,8 milliards, les transports de personnes 1,2 milliard, les fleurs et plantes 0,2 milliard. Le gouvernement pourrait trouver là une marge de manœuvre de l'ordre de 5 milliards. Il mettrait fin à des niches peu justifiables.

Le gouvernement précédent avait soumis les mutuelles de santé à la taxe sur les conventions d'assurances, à un taux de 7 % (ce qui rapportait 2,2 milliards), taxe dont elles étaient auparavant dispensées en échange de certains engagements sur les contrats qu'elles proposaient. François Hollande avait envisagé la suppression de cette taxe, mais celle-ci a disparu de l'agenda.

Un bilan

Les mesures de hausses d'impôt déjà prises ou annoncées par le nouveau gouvernement représentent 20 milliards en année pleine (voir tableau 12). Elles ont sans doute permis de rendre notre système fiscal plus juste en supprimant des niches injustifiées. Seule la mesure de suppression des exonérations des heures supplémentaires frappe les classes populaires et risque d'avoir un effet lourd sur la consommation. Toutefois la forte hausse de l'ISF reste problématique du point de vue légal.

Reste 15 milliards à trouver pour satisfaire les objectifs fiscaux du programme de François Hollande. Les mesures envisageables sont de l'ordre de 33 milliards (22 milliards si on refuse de taxer les loyers implicites), frappant surtout les ménages.

Elles poseront toutes des questions d'acceptabilité par les personnes concernées, que ce soit les personnes âgées, les fonctionnaires, les épargnants, les non-salariés. Leur impact sur la consommation risque d'être lourd. Faut-il ajouter à l'objectif de réduire le déficit public celui de donner un choc de compétitivité aux entreprises, soit 40 milliards, qu'il faudrait là aussi prélever sur les ménages par une hausse de 3,5 points de la CSG ?

Tableau 12. Un bilan des mesures fiscales envisageables

En milliards d'euros

	Ménages	Ménages aisés	Entreprises/ Banques	Impôts indirects
Mesures prises				
Hausse de 2% des prélèvements sociaux	+2,6			
Heures supplémentaires	+4		+0,5	
Niches sociales	+1,3		+1,3	
Taxation des banques			+0,55	
Taxation des transactions financières		+0,25	+0,25	
TVA sur le livre				-0,1
Hausse des cotisations retraites	+1,5		+1,2	
Provision pour intéressement			+0,1	
Rétablissement des taux de l'ISF		+2,3		
Hausse des droits de succession		+1,4		
Lutte contre l'optimisation fiscale			+1,0	
Total	+9,4	+4,0	+4,9	-0,1
Mesures envisagées				
Taux à 45 et 75%		+0,6		
Plafonnement du QF		+0,4		
Plafonnement des niches fiscales de l'IR		+0,3		
Total		+1,3		
Mesures envisageables				
Avantages personnes âgées	+2,5			
Avantages Immobiliers/investissements	+1,2			
Avantages emplois à domicile	+1,0			
Avantages PEA, assurances, dividendes	+2,0			
Avantages Participation, intéressement	+1,4			
Avantages Impatriés/expatriés	+0,2			
TVA hôtels/café/Restaurants .:				+5
Mutuelles				-2,2
Primes fonctionnaires	+2,6			
Forfait social	+1,75		+1,75	
CSG retraités/chômeurs	+1,3			
Cotisation indépendants	+3,8			
CSG loyers implicites et plus-values	+10,7			
Total	+28,5		+1,75	+2,8

Source : Calculs de l'auteur.

Quotient familial et Allocation de rentrée scolaire : petits transferts entre familles

Guillaume Allègre

Une des premières mesures prises par le nouveau gouvernement a été d'augmenter de 25 % l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) dès la rentrée 2012. Cette mesure figurait dans les 60 engagements du candidat Hollande avec l'abaissement du plafonnement de l'avantage lié au quotient familial (QF) (engagement 16)¹ qui devrait être voté en juillet 2012. Ces deux instruments de la politique familiale (ARS, QF) ont des logiques et des effets très différents. Alors que l'ARS concerne les ménages modestes du fait d'une mise sous conditions de ressources, le plafond du quotient familial n'affecte que les ménages les plus aisés. Le financement de l'augmentation de l'ARS par une baisse du plafonnement du QF doit permettre de maintenir les ressources de la politique familiale. Cette réforme implique un transfert d'environ 400 millions d'euros des familles dont le niveau de vie se situe dans le décile le plus élevé vers les familles les plus modestes, celles dont le niveau de vie se situe dans les quatre premiers déciles de niveau de vie.

L'ARS est une prestation sociale, sous condition de ressources, versée annuellement au moment de la rentrée scolaire aux familles ayant à charge un ou plusieurs enfants scolarisés âgés de 6 à 18 ans. Créée en 1974, elle n'était alors versée qu'aux familles bénéficiaires d'une autre prestation familiale (allocation familiale à partir du deuxième enfant ou prestation sous condition de ressources). Revalorisée en 1993, elle a ensuite été étendue, à partir de 1999, aux familles avec un seul enfant ne bénéficiant pas d'autre prestation. En 2010, la mesure bénéficiait à 2,8 millions de ménages² (dont 210 000 familles sans autre prestation CNAF) pour un coût total de 1,49 milliard d'euros. Les familles bénéficiaires recevaient en moyenne 520 euros par an. Pour la rentrée 2012, pour être éligible, les ressources de l'année 2010 ne doivent pas dépasser 23 200 euros pour les familles ayant un enfant à charge, auxquels il faut ajouter 5 300 euros par enfant supplémentaire. Le montant de la prestation dépend de l'âge des enfants scolarisés. En 2011, il était de 285, 300 et 311 euros respectivement par enfant de 6 à 10 ans, 11 à 14 ans et 15 à 18 ans³.

À la suite de l'élection présidentielle, pour 2012, ces montants ont été fixés par décret respectivement à 356, 375 et 388 euros⁴. Le gain de la revalorisation pour un

1. « Je maintiendrai toutes les ressources affectées à la politique familiale. J'augmenterai de 25 % l'allocation de rentrée scolaire dès la prochaine rentrée. Je rendrai le quotient familial plus juste en baissant le plafond pour les ménages les plus aisés, ce qui concernera moins de 5 % des foyers fiscaux. »

2. Métropole et Dom.

3. Les familles ayant des enfants de 0 à 3 ans peuvent bénéficier, sous conditions de ressources, de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) afin de faire face aux dépenses spécifiques liées à la jeune enfance. En dehors des aides liées à la garde des enfants, il existe ainsi un vide entre 3 et 6 ans, tranche d'âge pour laquelle les dépenses sont supposées moins importantes

couple avec deux enfants de 6 et 11 ans est de 141 euros par an si son revenu est inférieur à 28 500 euros. Pour un couple avec trois enfants de 6, 11 et 15 ans, le gain est de 215 euros. La revalorisation de 25 % de l'allocation représente une dépense supplémentaire de l'État de 372 millions d'euros.

Le système du quotient familial de l'impôt sur le revenu permet de tenir compte de la taille des foyers fiscaux, et notamment de la présence ou non d'enfants dans le calcul de l'impôt à payer. Le quotient familial, mesure de la capacité contributive, est le ratio entre le revenu net imposable et le nombre de parts fiscales du foyer. L'administration fiscale applique à ce quotient le barème de l'impôt puis re-multiplie par le nombre de parts fiscales afin de déterminer le montant d'impôt dû, de telle sorte que deux foyers ayant le même quotient sont confrontés au même *taux* d'imposition⁵. Un couple avec 2 enfants (trois parts) ayant un revenu imposable de 60 000 euros est soumis au même *taux d'impôt* sur son revenu imposable qu'un couple sans enfant (2 parts) ayant un revenu de 40 000 euros : chacun de ces foyers fiscaux a un quotient familial égal à 20 000 euros ; ils sont ainsi considérés par l'administration fiscale comme ayant la même faculté contributive. Le système de quotient familial ne procure aucun gain lorsque l'impôt est proportionnel. Plus l'impôt est progressif, plus le gain procuré par le système de quotient familial est élevé. L'administration fiscale plafonne ce gain à 2 336 euros par demi-part, soit un gain maximum de 4 672 euros (ou 389 euros mensuels) par enfant à partir du troisième enfant et pour le premier enfant des parents isolés. Le plafonnement concerne des ménages ayant des revenus relativement élevés : 6 600 euros net par mois pour un couple avec deux enfants, 8 500 euros avec trois. Selon la DGFiP, 770 000 foyers (soit 2,1 % des foyers fiscaux) étaient concernés par le plafonnement en 2008, soit un gain pour l'État de 1,2 milliard d'euros, ce qui représente en moyenne 1 550 euros par foyer fiscal plafonné.

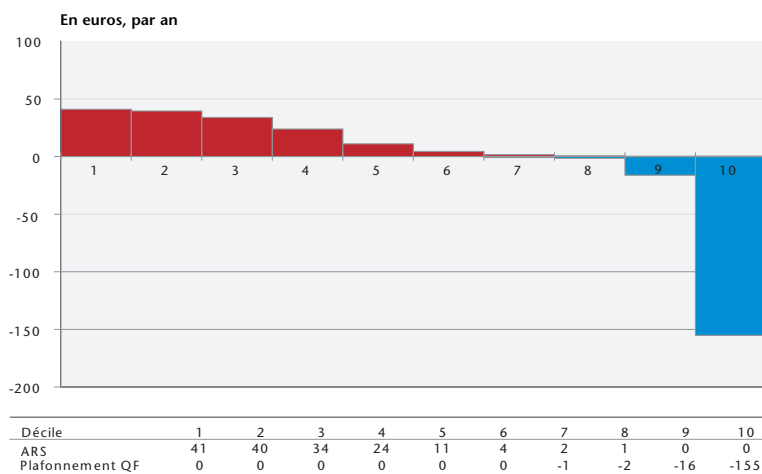
Selon le programme présidentiel, le plafonnement du gain lié au quotient familial doit être abaissé dans la Loi de finances rectificative à 2 000 euros par demi-part supplémentaire. La perte annuelle maximale pour les foyers fiscaux effectivement plafonnés serait donc de 336 euros par demi-part, soit 672 euros pour un couple avec deux enfants (trois parts fiscales) et 1 344 euros avec trois (quatre parts fiscales). Selon nos calculs, l'économie pour l'État serait de 430 millions d'euros (France métropolitaine) et le nombre de foyers concernés 900 000, soit un coût moyen de 488 euros par foyer.

Le graphique représente les transferts engendrés par les deux réformes par décile de niveau de vie. Du fait de sa mise sous conditions de ressources, la revalorisation de l'ARS bénéficie principalement aux ménages ayant des enfants appartenant aux 4 premiers déciles de niveau de vie, tandis que l'abaissement du plafond du quotient familial concerne les ménages du décile le plus élevé. En termes de redistribution verticale, la réforme est assez bien ciblée, même si les montants en jeu sont relativement faibles. Le gain pour l'État serait marginal. L'effet sur la croissance devrait être positif, du fait d'une plus grande propension à épargner des ménages les plus aisés, mais mineur, de part la faiblesse des sommes en jeu et le montant des économies qui est légèrement supérieur à celui des dépenses supplémentaires.

4. En fait, la revalorisation initiale devait être de 1 %, le « coup de pouce » n'est donc que de 24 %.

5. Le système de parts attribue 1 part à une personne seule, 1 part au conjoint éventuel, 1/2 part respectivement au premier et deuxième enfant, 1 part aux enfants suivants, et 1/2 part supplémentaire au premier enfant des parents isolés.

Graphique. Variation moyenne (sur l'ensemble des ménages) du revenu par décile de niveau de vie



Source : MisMe Socio-fiscal, législation 2012.

De fait, cette réforme est peu controversée. Le principe du plafonnement de l'avantage fiscal du quotient familial est largement accepté (voir [Sterdyniak](#)) et sa justification est robuste : à partir d'un certain niveau de revenus, son augmentation ne sert plus à la consommation des enfants. L'ARS a plusieurs avantages : [son usage est principalement lié aux dépenses de rentrée scolaire](#), elle permet de verser une allocation aux familles d'un enfant, elle est bien ciblée sur les ménages les moins aisés.

D'autres réformes, allant plus loin dans ce sens, pourraient être envisagées : par exemple, le plafonnement par enfant de l'avantage fiscal (et non plus par demi-part) ou, mieux, la suppression des demi-parts supplémentaires à partir du troisième enfant, ce qui permettrait de financer, en partie, la mise en place d'un complément familial sous conditions de ressources dès le premier enfant. En effet, le système de quotient familial semble trop généreux à partir du troisième enfant (voir [Allègre, 2012](#)), et le complément familial, prestation familiale sous conditions de ressources, ne concerne aujourd'hui que les familles de trois enfants et plus, souvent les moins aisées. Un élargissement du dispositif qui bénéficierait également aux familles nombreuses et permettrait d'inclure les autres familles les moins aisées dans le dispositif.

Taxer les stocks de pétrole : mauvaise nouvelle pour le consommateur ?

Céline Antonin et Evens Salies

Après une première proposition avortée de blocage des prix à la pompe, devenue caduque en raison de la baisse de 24 % des cours du Brent entre mars et juin 2012, le nouveau gouvernement a effectué un virage à 180 degrés. Sa préoccupation n'est plus de maîtriser les prix à la pompe, mais plutôt de faire rentrer des recettes supplémentaires pour contribuer à la résorption du déficit. La décision prise en Conseil des ministres consiste en une taxe exceptionnelle de 4 % sur la valeur des stocks des compagnies pétrolières (article 8 du projet de loi de finances rectificative pour 2012). Plusieurs questions se posent : d'abord, quel sera l'impact de cette mesure en termes de rentrées fiscales – que l'État évalue autour de 550 millions d'euros ? Il s'agit ensuite d'analyser les répercussions de cette taxe pour l'ensemble des acteurs : les entreprises de la chaîne pétrolière, le consommateur final, et même l'État, la baisse de la demande des consommateurs pouvant avoir comme effet pervers de minorer les recettes d'autres taxes assises sur la consommation.

La taxe sur la valeur des stocks des compagnies pétrolières devrait être acquittée au plus tard le 15 décembre 2012 et toucherait tous les propriétaires de volumes de produits pétroliers stockés en France métropolitaine (distributeurs, raffineurs, grandes surfaces, réseaux indépendants¹,...), mais n'affectera pas les stocks détenus par l'État.

En 2011, mis à contribution pour compenser le changement de barème sur le traitement fiscal des frais kilométriques, les pétroliers ont payé 130 millions d'euros, dont 68 millions pour Total. Cette dernière taxe reposait déjà sur la valorisation des stocks. « C'était une façon de taxer une plus-value strictement comptable, un profit non réalisé », s'insurge un pétrolier.

Évaluation des recettes fiscales liées à l'instauration de la taxe

L'article 8 du projet de Loi de finances rectificative stipule qu'« *il est institué une contribution exceptionnelle* » (art. 8-1) et que « *la contribution est assise, pour chacun des produits pétroliers [...] sur la valeur de la moyenne des volumes dont les redevables sont propriétaires au dernier jour de chacun des trois derniers mois de l'année 2011.* » (art. 8-2).

Bien que l'article 8 ne précise pas quelle est la valorisation retenue (s'agit-il du prix moyen sur la période, ou du prix en fin de période ?), nous supposons qu'il s'agit de la moyenne des prix du Brent et des prix des produits raffinés sur le dernier trimestre 2011, ce que corrobore notre estimation. Pour calculer la valorisation totale, nous faisons le calcul suivant (tableau)

1. Entreprises de stockage dans les ports, notamment.

valorisation = (stock raffineurs x prix du Brent) + (stock distributeurs x prix des produits raffinés)

Tableau 1. Volume et valeur des stocks détenus par les raffineurs et distributeurs

	Stocks		Prix à la tonne		Valorisation		
	Raffineurs	Distributeurs*	Brent	Produits raffinés**	Raffineurs	Distributeurs	Total
	milliers de tonnes		euros/t		millions d'euros		
Oct-2011	14 249	7 811	608	626	8 663	4890	13 553
Nov-2011	14 271	7 790	610	628	8 705	4892	13 597
Déc-2011	13 976	8 147	621	635	8 679	5173	13 852
Moyenne	14 165	7 916	613	630	8 683	4984	13 668

* Stocks en fin de mois.

** Calculés comme la somme des prix du Brent et de la marge brute de raffinage.

Note : On néglige les stocks détenus par les acteurs autres que les raffineurs et les distributeurs.

Source : Bulletins mensuels du Comité Professionnel du Pétrole.

Nous obtenons ainsi une valorisation totale de 13,7 milliards d'euros. Ainsi, une taxe de 4 % sur ce stock dégagerait 547 millions d'euros de recettes pour l'État ; autrement dit, nous retrouvons bien le chiffre avancé par le gouvernement.

Conséquences attendues : des distorsions de concurrence pour les entreprises...

L'organisation de la chaîne pétrolière est complexe et fait intervenir trois catégories d'acteurs : les producteurs de pétrole (prospection/extraction), les raffineurs, et les distributeurs.

Importé de l'étranger, le pétrole brut est **raffiné** dans l'une des 12 raffineries situées sur le territoire français (11 en métropole et une en Martinique). Le pétrole peut également être raffiné à l'étranger (52 % des produits raffinés consommés en France en 2011 sont importés). Le secteur de la raffinerie française reste dominé par les majors, bien que celles-ci se désengagent de plus en plus du secteur, pour se recentrer sur la partie amont prospection/extraction : sur les 11 raffineries métropolitaines, cinq appartiennent à Total et deux à ExxonMobil. Parmi les quatre restantes, l'une appartient au groupe de chimie INEOS, l'autre au groupe français de BTP Colas² depuis 2010. Enfin, symbole de la crise européenne du raffinage, deux raffineries sont en attente de repreneur : la raffinerie de Petite-Couronne, après la faillite du premier raffineur européen Petroplus, et la raffinerie LyondellBasell de Berre-l'Étang.

La taxe sur les stocks intervient en pleine crise du raffinage européen. Cette crise a pour origine les surcapacités de raffinage, liées à une demande déclinante, aux diverses réglementations qui pèsent sur les coûts³, à la concurrence de nouvelles raffineries construites en Asie et au Moyen Orient, et à un investissement insuffisant pour adapter les raffineries aux mutations de la demande⁴. Dans ce contexte, les raffineurs seront les premiers à pâtir d'une taxation des stocks, car ils en sont les premiers détenteurs, disposant de 14 165 kt de stocks au dernier trimestre de 2011 (voir *supra*), soit environ 64 %

2. Racheté à Total et ExxonMobil.

3. http://www.ufip.fr/_fichiers/2009_02_04conf_presse_paris_3_fevrier_2009.pdf, diapositive 12.

du total des stocks. La taxe de 4 % va donc favoriser les raffineurs étrangers par rapport aux raffineurs français, et accroître l'importation de produits raffinés. En outre, une taxe va créer des distorsions de concurrence au sein même du secteur du raffinage : les entreprises intégrées comme Total pourront absorber la taxe grâce aux activités en amont, mais les raffineries uniquement positionnées sur le segment raffinage devront supporter la taxe, une situation d'autant plus délicate que les marges de raffinage sont très faibles (4,5 dollars par baril de brut en moyenne sur les cinq premiers mois de 2012 selon la DGEC), et/ou la répercuter sur le secteur de la distribution.

Concernant **les distributeurs**, la situation est très concurrentielle. Sur le marché des carburants, on distingue trois catégories de réseaux de stations-service :

- les réseaux de la grande distribution : les grandes et moyennes surfaces (GMS), avec des enseignes comme Carrefour ou Leclerc ;
- les réseaux « pétroliers » à l'enseigne de Total, Elf, Esso, Elan, BP, Agip ou Shell, dont les stations-service appartiennent soit à la société pétrolière, soit à un tiers en contrat avec la société ;
- les autres réseaux dits « indépendants », comme Avia.

Dans la mesure où la taxe touche tous les distributeurs, elle ne devrait pas introduire de distorsion de concurrence importante ; en revanche, si la taxe est répercutée par les raffineurs sur les distributeurs, elle pourrait conduire à une réduction de leur marge, déjà faible⁵, et surtout être, comme nous le pressentons, supportée par le consommateur final.

... et une essence plus chère pour le consommateur

Même si, comme nous l'avons montré *supra*, la chaîne pétrolière d'amont en aval est complexe, nous proposons d'analyser l'impact de la taxe de 4 % sur les consommateurs, dans l'hypothèse où ces derniers feraient face à un producteur unique, avec une chaîne de production intégrée. C'est typiquement le cas de l'entreprise Total, qui contrôle 16 % du marché de la distribution.

On se place dans un modèle avec un offreur unique produisant un bien énergétique (carburant, fuel, carburéacteur, etc.), et cherchant à répercuter intégralement l'effet de la taxe sur le consommateur, sachant que la demande de ce dernier est sensible à une hausse de prix (voir calculs et hypothèses en annexe).

Avec une élasticité-prix de la demande d'énergie de -0,2 à court-terme⁶, on trouve que la mise en place de la taxe entraîne une hausse de l'indice des prix du bien énergétique de 1,3 % à court-terme. L'indice du prix des carburants de l'INSEE est de 190,2 (base 1998 = 100) en juin 2012 et passerait à 192,7 sur la base de nos calculs. A titre d'illustration, si l'on considère le marché du carburant sans-plomb, avec un prix du

4. Le raffinage en Europe est excédentaire en essence et en fiouls lourds, et déficitaire en distillats moyens, alors que la demande d'essence et de fiouls lourds est structurellement en baisse (en raison de la baisse de la demande des États-Unis et de l'Asie), et la demande de distillats moyens en constante augmentation (la France est importateur net de distillats moyens, principalement en provenance de Russie).

5. La marge brute de distribution (différence entre prix HT pour le consommateur et le prix sur le marché de Rotterdam des produits raffinés) est de 10,7 centimes d'euros par litre de super sans plomb 95, et de 9,5 centimes d'euros par litre de gazole, en moyenne sur les 5 premiers mois de 2012 (DGEC).

6. Calvet, L. et Marical, F., 2011, « Consommation de carburant : effets des prix à court et à long terme par type de population », *Économie et Statistique*, n° 446, pp. 25-44.

carburant de 1,50 euros par litre, cela se traduirait par une hausse du prix de 1,5 centimes environ.

Ainsi, si cette taxe devrait bien rapporter environ 550 millions d'euros à l'État, elle pourrait ne pas être sans conséquences sur le secteur déjà fragile du raffinage. En outre, elle sera très certainement supportée, au moins en partie, par le consommateur, et pèsera sur le pouvoir d'achat des ménages. En termes de recettes fiscales, la taxe *ad valorem* imposée par le gouvernement, si elle entraîne une hausse du prix des carburants, ne devrait pas être sans effet sur la consommation, ce que reflète le paramètre d'élasticité que nous avons retenu. Cela devrait donc entraîner un manque à gagner du côté de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE⁷), en raison de la baisse de la demande de carburant qui a pour assiette les volumes. Le manque à gagner pourrait atteindre jusqu'à 65 millions d'euros⁸.

Bien que notre résultat soit assez proche de la potentielle hausse d'un centime d'euro annoncée par le gouvernement, il ne s'agit que d'une simulation. Faire l'hypothèse d'un offreur unique conduit inévitablement à une surestimation de l'effet de la taxe. Si nous avons choisi de modéliser la chaîne pétrolière, il faudrait cependant tenir compte de l'addition éventuelle des marges que pourraient vouloir appliquer les différents acteurs de cette chaîne pétrolière, en réponse à la taxe. Or, il est difficile de quantifier l'effet de la taxe dans ce cas⁹. Un risque de surestimation subsiste étant donné la part significative des importations de produits raffinés consommés en France. L'effet de la taxe doit donc plutôt être considéré comme un plafond que comme un effet moyen. Au rebours, il ne faut pas négliger les effets pervers induits par l'instauration de la taxe sur la minoration des recettes issues d'autres taxes sur la consommation.

Quoi qu'il en soit, pour le consommateur, la promesse de campagne de geler les prix de l'essence à la pompe semble bien avoir cédé devant les impératifs budgétaires.

7. La TICPE est une taxe unitaire, encadrée par la directive 2003/96/CE, qui a remplacé en 2011 la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

8. Sachant que la TICPE a rapporté, en 2011, 25 milliards d'euros de recettes, que nous conservons une élasticité-prix de la demande de l'énergie de -0,2 et que une hausse de l'indice des prix du bien énergétique atteindrait 1,3% à court-terme, le manque à gagner serait, au maximum, de $25 \times 0,013 \times 0,2 = 0,065$ milliards d'euros (approximation linéaire).

9. Nous n'écartons pas la possibilité pour certains raffineurs ou distributeurs d'essayer de court-circuiter ses concurrents en ne répercutant pas la taxe afin d'essayer de gagner des parts de marché. La valeur faible de l'élasticité de la demande finale agrégée de carburant telle que mesurée par Calvet et Marical, affaiblit l'importance de ce type de stratégie.

Annexe : Modèle sous-jacent

On se place dans un modèle avec un offreur unique produisant un bien énergétique et cherchant à répercuter intégralement l'effet de la taxe sur le consommateur. Notons p , le prix du bien composite obtenu après raffinage et distribution et auquel fait face le consommateur.¹⁰ Notons $p' > p$ le prix qui permet aux acteurs de la filière de compenser l'effet de la taxe. Nous supposons que le problème pour un offreur (verticalement intégré) de la filière serait de trouver $p' : R(p') - R(p) = t$, où $R(x)$ est la fonction de recette. Cette égalité stipule que p' doit être tel que le producteur cherche à répercuter intégralement l'effet de la taxe sur le consommateur pour conserver sa recette intacte. Or, lorsque p' tend vers p (on ne suppose qu'une petite augmentation du prix), $R(p') - R(p) \approx (p' - p)dR(p)/dp = (p' - p)q(p)(1 - e)$, où e est l'élasticité-prix en valeur absolue de la demande notée $q(p)$. Par conséquent, en combinant ces deux égalités nous obtenons $(p' - p)q(p)(1 - e) = t$. Par ailleurs, t représente une part α de la recette annuelle ($t \equiv \alpha pq(p)$). Après simplification, nous avons :

$$(p' - p)/p = \alpha/(1 - e).$$

Ainsi, l'ampleur de l'accroissement de l'indice de prix est proportionnelle au poids de la taxe, mais inversement proportionnelle au degré de rigidité de la demande (plus la demande est rigide, moins il est nécessaire d'augmenter le prix). Une valeur raisonnable pour l'élasticité est -0,2 à court-terme. Quand à α , c'est 4 % du stock de produits pétroliers pour trois mois (soit 92 jours) de mise à consommation ($\alpha = 0,04 \times 92 / 365 \approx 0,01$). Par conséquent, $(p' - p)/p \approx 0,013$, soit une hausse de 1,3 % à court-terme.

10. Ce bien composite peut être de l'essence, du fioul domestique, du carburéacteur, ou tout autre produit obtenu après raffinage et distribution.

Le report de l'âge de la retraite...

Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak

Une des premières décisions du gouvernement issu des élections de 2012 aura été, conformément aux promesses de la campagne électorale présidentielle, d'élargir les possibilités de départ à la retraite à 60 ans. En 2010, le report progressif à 62 ans de l'âge d'ouverture du droit à la retraite s'était certes accompagné d'un maintien du dispositif « carrières longues », instauré en 2003, permettant à ceux qui avaient commencé à travailler avant 18 ans de partir en retraite anticipée, mais les conditions pour en bénéficier avaient été durcies¹. Pour les personnes nées en 1952, le dispositif prévoyait ainsi la possibilité d'un départ à 58 ans à condition d'avoir commencé à travailler avant 16 ans et d'avoir une durée de carrière minimale de 43 ans dont 42 effectivement cotisés. Les départs à 60 ans restaient possibles à condition d'avoir travaillé une année avant 18 ans et d'avoir une durée de carrière de 43 ans $\frac{1}{4}$, effectivement cotisée pendant 41 ans $\frac{1}{4}$ (ce qui impliquait en fait d'avoir commencé à travailler avant 16,75 ans).

La réforme de juillet 2012 a assoupli les conditions des départs anticipés pour carrières longues en permettant le départ à 60 ans à ceux qui avaient atteint une carrière cotisée égale, à cet âge, à la durée requise pour obtenir le taux plein du régime général. Le tableau 1 retrace pour les générations nées après 1952 (qui atteignent donc 60 ans à partir de 2012) les conditions d'âge et de durées de cotisation requises². Comme le montre le tableau 2, la mesure bénéficie aux personnes ayant commencé à travailler entre 17 et 20 ans, qui peuvent partir à la retraite 2 ans plus tôt. En revanche, les personnes ayant commencé à travailler après 20 ans (ou celles qui ont subi de longues interruptions de carrière) ne bénéficient pas de la réforme. La mesure corrige un défaut de la réforme de 2010 qui imposait de très longues durées de carrière à des travailleurs ayant commencé très jeunes, qui avaient donc du mal à se maintenir en emploi et dont l'espérance de vie est souvent réduite par des conditions de travail difficiles.

Les conditions de durée applicables aux carrières longues sont plus restrictives que celles qui sont appliquées au calcul des durées requises dans le cadre du régime général puisqu'elles exigent que les périodes validées aient effectivement donné lieu à cotisations de la part des bénéficiaires. Ceci exclut les périodes de chômage et les bonifications accordées au titre des enfants. En conséquence le nombre de personnes susceptibles de bénéficier du dispositif est réduit par rapport à ce qu'il aurait été si l'on avait simplement appliqué aux carrières longues le mode de calcul standard des durées de carrière. Toutefois, les périodes de maladie, maternité et accident du travail

1. Pour une analyse de la situation préexistante voir : Mireille Elbaum, « Quelles suites prochaines pour la réforme des retraites », *Note de l'OFCE* n° 15, 27 mars 2012.

2. Les possibilités de départ avant 60 ans sont maintenues pour les carrières très longues de ceux qui ont commencé à travailler avant 17 ans.

étaient réputées cotisées dans la limite de 4 trimestres. La réforme de 2010 y ajoute 2 trimestres au titre du chômage indemnisé et porte à 6 les périodes de maladie, maternité et accident du travail (avec un plafond de 4 pour maladie et AT).

Tableau 1. Âges et durées après la réforme de 2012

Génération	1952*	1953	1954	1955
Âge légal d'ouverture des droits	60 ans et 9 mois	61 ans et 2 mois	61 ans et 7 mois	62 ans
Durée de cotisations requise (trimestres)	164	165	165	166
Âge à l'entrée dans la vie active pour un départ à l'âge légal au taux plein Avant :	19,75 ans	19,9 ans	20,3 ans	20,5 ans
Âge à l'entrée dans la vie active pour un départ à 60 ans (carrière complète) Avant	19,0 ans	18,8 ans	18,8 ans	18,5 ans
Âge de départ à taux plein pour une entrée dans la vie active à 19 ans	60,0 ans	60,3 ans	60,3 ans	60,5 ans
Âge au plus tard du taux plein	65 ans et 9 mois	66 ans et 2 mois	66 ans et 7 mois	67 ans

En rouge, les possibilités nouvelles ouvertes par la réforme de juillet 2012.

* La réforme de 2012 s'appliquera aux personnes nées après le 1er novembre 1952.

Tableau 2. L'âge de départ à la retraite pour les personnes nées en 1955 (carrière pleine)

Âge de début d'activité	Avant les mesures de juillet 2012		Après les mesures de juillet 2012	
	Âge de départ	Trimestres cotisés	Âge de départ	Trimestres cotisés
16 ans	59,5	174	60	176
17	60,5	174	60	172
18	62	176	60	168
19	62	172	60,5	166
20	62	168	62	168
21	62,5	166	62,5	166
22	63,5	166	63,5	166

D'après le ministère des Affaires sociales et de la santé, le nombre de bénéficiaires potentiels tous régimes serait de 110 000 en 2013 et 100 000 par an en régime de croisière sur un flux de départ à la retraite de l'ordre de 700 000. Ceci correspondrait à un stock de retraités supplémentaires de l'ordre de 140 000 (soit 1 %).

Le coût du nouveau dispositif pour les régimes de base représenterait, en termes de prestations, 1,3 milliard d'euros en 2017 au Régime général, soit 2,8 milliards pour l'ensemble des régimes (dont 800 millions pour les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO). En sens inverse, si la mesure permet d'économiser 70 000 chômeurs, elle peut fournir des économies de l'ordre de 800 millions d'euros à l'Unedic.

Le coût de la mesure serait financé par la hausse des cotisations à l'assurance retraite de 0,5 point (+0,2 à partir de novembre 2012, +0,3 au 1^{er} janvier 2004, 0,4 au 1^{er} janvier 2005 et 0,5 au 1^{er} janvier 2006 ; la hausse des cotisations est répartie à part égale entre cotisations salariés et employeurs)³. D'après les comptes de la Sécurité sociale (cf. le rapport de juillet 2012 de la commission), 1 point de cotisations plafonnées à l'assurance retraite devrait rapporter 4,45 milliards en 2012. En 2017 la hausse programmée de 0,5 point des cotisations devrait donc rapporter 2,7 milliards au régime général. La mesure est donc financièrement équilibrée ; seule se pose une question de transfert entre l'Unedic et les régimes complémentaires. La réforme de juillet 2012, qui avait été présentée comme un retour à la retraite à 60 ans, est donc limitée. A titre de comparaison, son coût à terme pour le régime général, 1,3 milliard d'euros, ne compense pas les économies résultant de la réforme de 2010 qui avait reporté à 62 ans l'âge légal et qui, selon la Caisse nationale d'assurance vieillesse, devrait générer des économies à terme de l'ordre de 8 milliards d'euros⁴ pour le seul régime de base de la Sécurité sociale. La correction apportée par la réforme 2012 est donc significative, mais partielle. La France est toujours engagée dans un processus d'allongement des durées d'activité et de report de l'âge effectif de sortie d'activité.

La réforme de 2010 avait été mise en place pour éviter le dérapage du déficit de l'assurance vieillesse dans un contexte de crise qui pèse lourdement sur les recettes de cotisations. De fait le déficit de l'assurance vieillesse devrait rester important en 2012 (tableau 3).

Tableau 3. Soldes du régime d'assurance vieillesse et du Fonds de solidarité vieillesse (en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012*
Retraites du régime général	-5,6	-7,2	-8,9	-6,0	-5,8
FSV	0,8	-3,2	-4,1	-3,4	-4,4
Retraites + FSV	-4,8	-10,4	-13,0	-9,5	-10,3
Agirc + Arrco	+1,4	+0,4	-0,3	-3,8	
Total Sécurité sociale et complémentaires	-3,4	-10,0	-13,6	-13,3	

* Prévisions de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, Résultats 2011, prévision 2012, rapport juillet 2012.

Les régimes de Sécurité sociale⁵ et les régimes complémentaires (Agirc + Arrco) ont connu une forte hausse du déficit après 2008. Toutefois la dérive n'est pas imputable à un écart structurel : le déficit total représente environ 0,7 point de PIB ; or on peut estimer que la « perte » de recettes liée à l'écart conjoncturel est comprise entre 0,7 et

3. D'après les comptes de la Sécurité sociale (cf. le rapport de juillet 2012 de la commission), 1 point de cotisations plafonnées à l'assurance retraite devrait rapporter 4,45 milliards en 2012. É terme la hausse programmée de 0,5 point des cotisations devrait donc rapporter 2,2 milliards au régime général. La hausse des cotisations des fonctionnaires et des autres régimes spéciaux devrait être suffisante pour arriver aux 3 milliards de dépenses induites à terme par la réforme qui est donc financièrement équilibrée.

4. Cf. Paul Beurnier, Julie Couhin, Nathanaël Grave, « La réforme des retraites 2010 : quelles conséquences pour le régime général ? », *cadre@ge, Études, Recherches et Statistiques de la Cnav*, n° 15, mai 2011.

5. Hors État, le régime de retraite des fonctionnaires n'ayant pas d'existence comptable du fait de l'absence de cotisations employeur, son besoin de financement est inclus dans le déficit de l'État.

0,9 point de Pib. La question du financement des retraites n'est donc pas d'actualité : les mesures de décalage de l'âge de la retraite et de baisse du niveau relatif des pensions mises en œuvre depuis 1993 (réformes Balladur puis Fillon 2003 et 2010) ont en grande partie permis d'endiguer les effets de la dégradation du rapport actifs/cotisants.

À long terme les incertitudes sur le financement des retraites proviennent surtout de l'évolution conjoncturelle. Les évolutions récentes montrent que malgré la crise le taux d'emploi des seniors est en hausse significative (graphique 1). D'autre part il existe des marges de manœuvre importantes en matière de taux d'emplois féminins, notamment à temps plein. Il est donc difficile de projeter la situation présente, d'autant plus que la crise ajoute une incertitude très forte quant à l'évolution macroéconomique à moyen long-terme.

Depuis 4 ans, le taux d'activité des seniors s'est nettement amélioré en France (+7 points), malgré la crise (tableau 4). Ceci s'est traduit par une certaine hausse de leur taux de chômage (+1,4 point), mais aussi de leur taux d'emploi (+5,6 points). En sens inverse, le taux d'activité des jeunes a diminué de 0,8 point, leur taux de chômage a augmenté de 1,9 point et leur taux d'emploi a baissé de 2,6 points. Tout s'est passé comme si les seniors réussissaient à se maintenir dans les entreprises au détriment des embauches des jeunes.

Tableau 4. Activité, emploi et chômage par âge

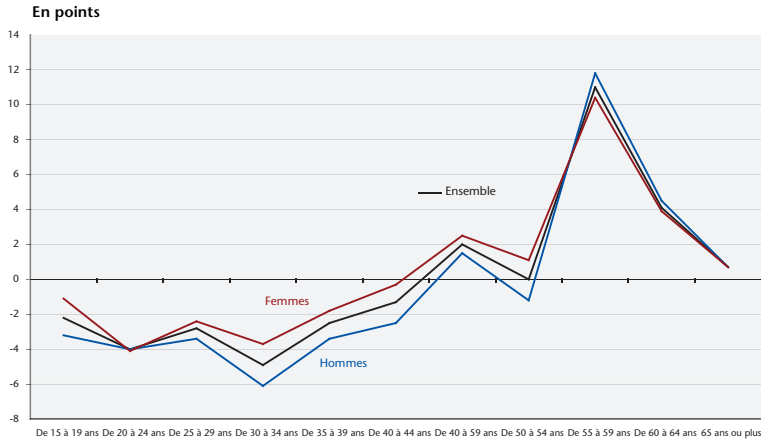
	15-25A		25-50A		55-65A	
	2008-T1	2012-T1	2008-T1	2012-T1	2008-T1	2012-T1
Taux d'emploi*	31,9	29,3	83,5	81,9	37,9	43,5
Taux de chômage dans la population totale*	6,6	8,5	5,7	7,9	1,7	3,1
Taux d'activité*	38,5	37,7	89,3	88,9	39,6	46,6

* i.e chômage rapporté à l'ensemble de la population.

S'agissant des retraites, les perspectives ne sont pas si préoccupantes pour la France. Du fait d'un dynamisme démographique satisfaisant, la France aura moins de problèmes que l'Allemagne pour le financement de ses retraites : les dernières projections réalisées par la Commission européenne conduisent à une hausse de 0,5 point de la part des dépenses de retraite dans le PIB, contre 2,6 points en Allemagne (voir encadré).

Dans ce contexte, l'assouplissement des conditions de départ en retraite de ceux qui ont eu des carrières longues n'apparaît pas aberrant dans la conjoncture actuelle : les réformes antérieures ont largement dégradé la situation des travailleurs non-qualifiés à carrière longue qui peuvent difficilement allonger leur carrière et qui risquent de voir leur pension se rapprocher du seuil de pauvreté. Un certain assouplissement était sans doute nécessaire. Peut-être reste-il même insuffisant ?

La question devrait être rediscutée dans le cadre du vaste débat prévu en 2013 autour de la question de la *grande* réforme structurelle et d'un éventuel passage à un système en points plus contributif. Dans ce cadre, les questions de la prise en compte de la pénibilité du travail, des différences d'espérance de vie et des différences de capacités à se maintenir en emploi après 60 ans devront être prises en compte dans la réforme si l'on veut éviter que le libre choix de l'âge de la retraite ne conduise à une nouvelle extension des inégalités.

Graphique. Variation des taux d'emplois par âge au cours de la crise

Source : Eurostat, Enquêtes emploi.

Encadré. France-Allemagne, le grand écart démographique

Du point de vue démographique, la France et l'Allemagne sont dans des situations radicalement différentes. Alors que la France a su conserver un taux de fécondité satisfaisant, pratiquement suffisant pour garantir la stabilité à long terme de la population, la dénatalité allemande va entraîner une baisse rapide et importante de la population et un vieillissement nettement plus prononcé (graphiques E1 et E2)

D'après les projections démographiques retenues par la Commission européenne⁶, l'Allemagne devrait perdre plus de 15 millions d'habitants d'ici 2060 et la France en gagner un peu moins de 9 millions. Vers 2045 les deux pays devraient avoir des populations identiques (un peu moins de 73 millions d'habitants) et en 2060 la France compterait environ 7 millions d'habitants de plus que l'Allemagne (73 millions contre 66).

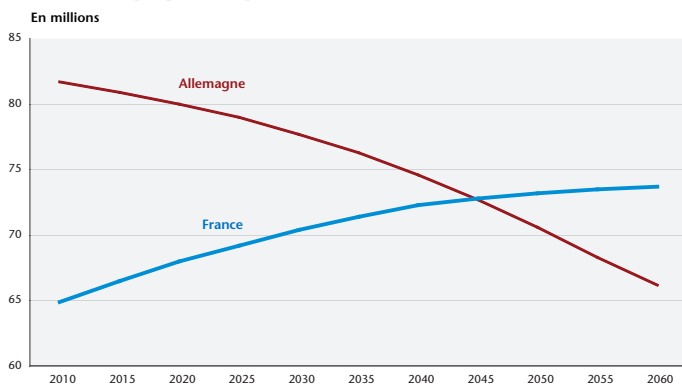
L'inversion des poids démographiques s'accompagnera d'une divergence de l'âge moyen avec un vieillissement de la population nettement plus prononcé outre Rhin. (graphique E2). En 2060, la part des plus de 65 ans atteindra presque le tiers de la population en Allemagne contre un peu moins de 27 % en France (graphique 2).

En conséquence, et compte tenu des réformes engagées dans les deux pays, la part des dépenses publiques de retraites dans le Pib augmenterait très peu en France et beaucoup plus fortement en Allemagne. D'après les travaux de la Commission européenne (*op. cit.*) elle passerait en France, entre 2010 et 2060, de 14,6 à 15,1 %, soit une hausse de +0,5 point, alors qu'elle augmenterait de 2,6 points en Allemagne passant de 10,8 à 13,4 % du PIB. Ceci bien que la réforme allemande prévoit un report à 67 ans de l'âge de la retraite et la réforme française un report nettement plus limité à 62 ans.

Les contextes démographiques très différents de la France et de l'Allemagne expliquent que les perspectives des dépenses sociales liées à l'âge soient plus préoccupantes en Allemagne qu'en France. Cette différence peut, elle-même, justifier des attitudes différentes à l'égard de l'endettement public : à niveau identique du ratio dette/Pib en 2012, la dette française est plus soutenable à long terme que la dette allemande du simple fait de la démographie.

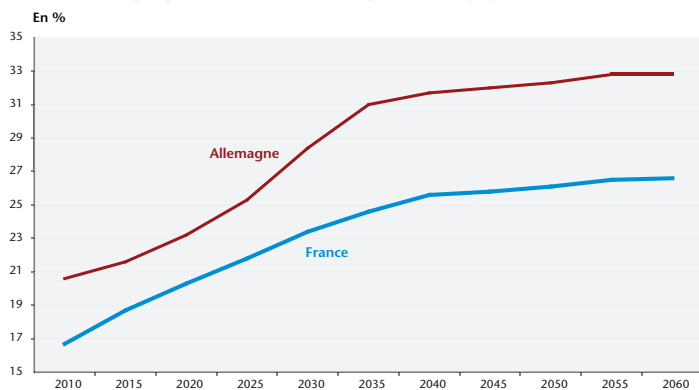
6. Cf. *The 2012 ageing report*, European Economy 2/1012.

Graphique E1. Populations totales en France et en Allemagne



Source : Commission européenne, The 2012 ageing report, *op. cit.*

Graphique E2. Part des 65 ans et plus dans la population totale



Source : Commission européenne, The 2012 ageing report, *op. cit.*

Vers un service public de la petite enfance

Hélène Périvier

Aujourd'hui, environ 6 enfants de moins de 3 ans sur 10 sont gardés principalement par leur parent, le plus souvent la mère (voir graphique 1). Les raisons sont multiples et complexes : le coût, le manque de disponibilité d'un mode de garde, la complexité d'organiser son temps de travail avec les contraintes horaires des modes d'accueil, le choix éducatif des parents, etc. Toujours est-il que l'âge auquel un enfant est socialisé dépend de son lieu d'habitation, du revenu de ses parents et de son mois de naissance mais finalement très peu de ses besoins ou encore de ce que souhaitent effectivement ses parents. Nous sommes donc loin d'un service public de la petite enfance au sens d'un service qui garantirait à tous les enfants un égal accès à un accueil de qualité au même âge. Parmi les propositions de campagne de François Hollande, figure l'instauration d'un véritable service public dans ce domaine. L'objet de cette note est d'évaluer le coût et les bénéfices attendus d'une telle proposition.

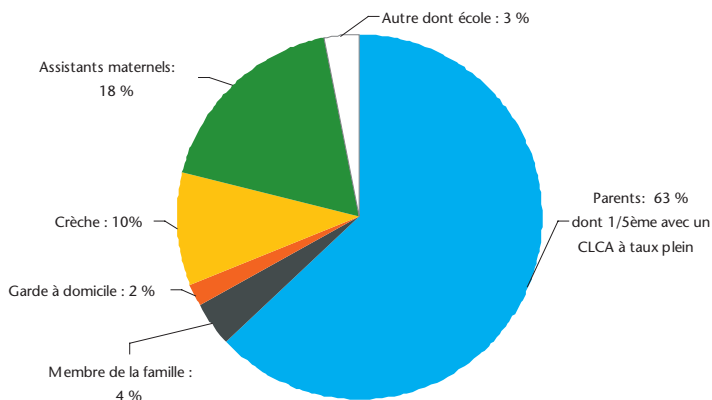
Un accueil insuffisant

Quels que soient les rapports et les évaluations¹, l'ordre de grandeur de la pénurie de places d'accueil des jeunes enfants est de l'ordre de 400 000. Pourtant, la France dépense chaque année plus de 10 milliards d'euros pour l'accueil des moins de 3 ans (hors congé parental), soit 0,5 % de son PIB. En outre, d'importants efforts budgétaires ont été faits pour développer l'accueil collectif des jeunes enfants : depuis 2000, sept « plans crèche » se sont succédé pour une dépense totale de plus d'un milliard d'euros (HCF, Haut Conseil à la Famille, 2012). Entre 1994 et 2010, environ 150 000 places d'accueil collectif ont été créées, pour atteindre environ 370 000 places. Mais parallèlement depuis 2000, le taux de scolarisation des enfants de 2 ans chute (graphique 2). Le nombre d'enfants de moins de 3 ans scolarisés à l'école préélémentaire a diminué de 180 000, moins de 95 000 enfants de moins de 3 ans sont scolarisés en 2011 contre 270 000 en 1994. Le bilan net sur longue période de l'accueil collectif est donc négatif d'environ 30 000 places. La diminution de la scolarisation des jeunes enfants tient certes en partie au dynamisme de la démographie du début des années 2000, mais elle est surtout liée au manque de moyens qui pèse sur le nombre de postes d'enseignants disponibles pour ces classes d'âge. La césure institutionnelle qui sépare l'école dite « maternelle » (sous la responsabilité du ministère de l'Éducation nationale) et la garde des jeunes enfants (sous la tutelle du ministère de la Famille et de la branche famille) soulève un problème général de gouvernance de l'accueil des jeunes enfants. Pourtant les deux sont intimement liés car la baisse de la scolarisation des enfants de moins de 3 ans a des conséquences directes sur la capacité d'accueil des jeunes. Cette césure ne peut être justifiée du point de vue

1. Voir notamment, Rapport Tabarot, 2008, HCF, 2009 et 2012, Périvier 2009.

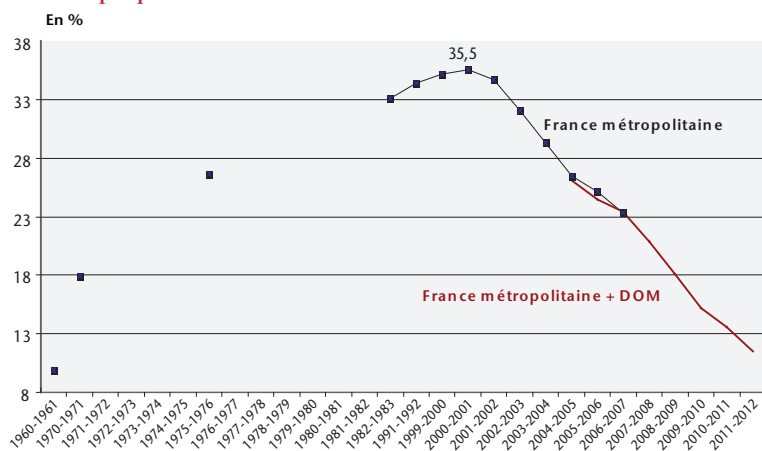
du bien-être de l'enfant, puisque finalement certains enfants sont scolarisés dès 2 ans et demi et d'autres ne le sont pas avant 3 ans et demi².

Graphique 1. La garde des enfants de moins de 3 ans en 2007



Source : Observatoire national de la petite enfance, 2010.

Graphique 2. Évolution du taux de scolarisation des enfants de 2 ans



Source : Ministère de l'Éducation nationale.

2. Les règles appliquées en matière de scolarisation évoluent en fonction de la capacité d'accueil des écoles et varient sensiblement sur le territoire où la situation est hétérogène. Le taux de scolarisation à 2 ans varie de 4 % dans le Haut-Rhin à 66 % dans le Morbihan (Blanpain, 2006). Dans certaines zones, les enfants nés en début d'année ne sont scolarisés qu'à l'âge de 3 ans et demi alors que les enfants nés en fin d'année civile sont scolarisés avant l'âge de 3 ans.

Cette baisse nette de l'accueil collectif des moins de 3 ans a été compensée par le développement massif de l'accueil individuel, avec en particulier le réseau des assistants maternels (qui sont le plus souvent des femmes), et qui a connu un véritable boum entre 1994 et 2010. Depuis 2008, les assistantes maternelles peuvent accueillir jusqu'à 4 enfants simultanément contre 3 auparavant. Ainsi, l'offre d'accueil collectif a fortement diminué au profit de l'accueil individuel, assistants maternels ou garde à domicile. L'accueil individuel des moins de 3 ans est désormais la norme.

En 2009 le gouvernement affichait pour 2012 un objectif de 200 000 places d'accueil nouvelles, dont la moitié en accueil collectif : finalement en tenant compte de la baisse de la scolarisation des enfants de moins de 3 ans, seulement 68 500 places ont été créées dont 96 % en accueil individuel, soit moins de 3 000 places nouvelles en accueil collectif.

Les contours d'une proposition de service public de la petite enfance

Les propositions affichées dans le programme présidentiel de François Hollande associent la réforme du congé parental à celle de l'instauration d'un service public de la petite enfance, seul ce dernier point étant évalué dans cette note. Elles sont présentées en opposition au principe du libre choix du mode de garde, qui a guidé les politiques publiques en la matière depuis les années 1990. Malgré la diversité des modes de garde proposés et la volonté de garantir le libre choix du mode de garde pour les parents, la réalité est tout autre puisque le plus souvent le mode de garde adopté par la famille est le seul accessible étant donné les revenus et le lieu d'habitation des parents et le mois de naissance de l'enfant.

À ce stade, les propositions sont encore imprécises mais on sait d'ores et déjà que l'accent sera mis sur l'accueil collectif, en associant un accueil de qualité avec la création d'emplois de qualité dans ce secteur : « Il apparaît donc essentiel d'orienter massivement les investissements publics vers la création d'un véritable service public de la petite enfance à travers le développement de structures collectives de qualité accessibles au plus grand nombre (taux d'encadrement d'un adulte pour 5 enfants de moins de 3 ans). Il est aussi nécessaire de créer de l'emploi de qualité en accordant des qualifications et une valorisation des métiers à la hauteur des responsabilités induites par l'accueil des jeunes enfants. Ceci implique le développement de formations destinées aux assistantes maternelles et aux auxiliaires parentales ».

Un service public de la petite enfance devrait donc correspondre à un investissement dans ce secteur permettant de résorber le manque de places de l'ordre de 400 000. Cette question bute toujours sur le coût ainsi que sur les problèmes de gouvernance : la multiplicité des acteurs rend l'attribution des compétences floue et la responsabilité politique difficilement identifiable (pour plus de précisions sur la gouvernance voir Hamel et Lemoine, 2012).

Une orientation possible

Construire un véritable service public de la petite enfance exige de repenser le lien entre l'école préélémentaire et l'accueil des plus jeunes enfants. Un objectif pourrait être de retrouver le niveau de scolarisation des moins de 3 ans que la France connaissait en 2000, soit 35,5 % (contre 11 % en 2011). Certes l'école n'est pas la crèche et d'aucuns diront qu'il ne faut pas scolariser les enfants trop jeunes : en 2000 plus d'un

tiers des enfants de deux ans étaient scolarisés sans que cette génération ne porte les stigmates d'une scolarisation trop précoce (voir également les travaux de Maurin et Goux, 2010). L'école est un lieu de socialisation de qualité pour les enfants (Florin, 2007), mais il convient de lui donner les moyens de fonctionner dans de bonnes conditions. Le retour à ce niveau de scolarisation impliquerait d'accueillir 198 000 enfants supplémentaires à l'école, à démographie inchangée. Ce qui porte l'effort à réaliser pour l'accueil collectif avant l'école à 202 000 places supplémentaires pour atteindre l'objectif de 400 000 nouvelles places.

Il s'agit dans les deux cas d'un investissement lourd et qui ne peut se faire rapidement. Supposons que l'on répartisse l'effort sur 10 ans, cela implique en moyenne que l'on crée 20 200 places en accueil collectif par an. Sur les 3 dernières années, le rythme de création nette de places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE), (en tenant compte de nouvelles places liées à la fois à l'optimisation et de la destruction des places existantes) étaient d'environ 19 000 par an (HCF, 2012). Le nouvel objectif, s'il demande un effort supplémentaire, n'est pas irréaliste. En revanche l'effort sur la scolarisation constitue un véritable retournement de tendance dans la mesure où il implique de scolariser chaque année 19 800 enfants supplémentaires, alors qu'en moyenne sur les 5 dernières années, le nombre d'enfants de moins de 3 ans scolarisés diminuait au rythme annuel d'environ 15 000. Cela exige de recruter de nouveaux professeur(e)s des écoles ainsi que du personnel d'encadrement (du type ATSEM, agent territorial spécialisé des écoles maternelles).

Quel coût global ?

L'investissement pour créer une place, type crèche ou EAJE aux normes en vigueur est d'environ 32 000 euros (selon le HCF), alors que le coût d'une place maternelle est de 15 000 euros. Pour atteindre l'objectif en 10 ans, l'effort nécessaire représente une dépense annuelle de **940 millions d'euros** dont presque 70 % pour financer les places EAJE. Ce coût est supporté par les collectivités locales qui participent à hauteur de 42 % au financement de plans d'investissement EAJE et la branche famille *via* la CAF à hauteur de 37 % ; alors que le coût de l'ouverture des places à l'école est essentiellement assuré par les collectivités locales. Pour garantir une répartition homogène sur le territoire, il conviendrait que l'État augmente sa participation ou dote les collectivités locales les plus en difficulté d'une ligne de crédit permettant le financement de cette nouvelle classe d'âge d'enfants. La loi prévoit déjà une dotation supplémentaire dans les zones les plus en difficulté³. Cependant, cette répartition ne modifie pas l'effort à consentir au niveau des finances publiques nationales au regard des critères de Maastricht.

Le coût de fonctionnement monterait en puissance sur les 10 ans. Selon les normes en vigueur dans les EAJE, le coût total annuel de fonctionnement d'une place en crèche est de 16 700 euros pour une place à temps plein (216 jours par an et 10 heures par

3. D'après l'article L. 113-1 modifié par la loi no 2005-380 du 23 avril 2005, les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire (6 ans). Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de 3 ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande. L'accueil des enfants de 2 ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, quelle que soit la zone géographique (Observatoire de la petite enfance, 2010).

jour, 7,76 euros/heure). Les familles participent directement au financement puisqu'elles contribuent à environ 20 % du coût. Le coût total hors participation des familles est de 13 200 euros par place. Le coût de fonctionnement d'une place à l'école préélémentaire est de 5 450 euros par an, mais pour seulement 140 jours d'accueil et 8 heures par jour. La scolarisation peut être complétée par un accueil périscolaire. En l'absence de données sur le coût de fonctionnement du périscolaire on peut extrapoler un coût de fonctionnement de l'école en le calant sur la durée de prise en charge d'une place en EAJE. Soit un coût annuel par place de 10 500 euros. Les familles participent financièrement à la scolarité soit indirectement à travers l'impôt, soit directement (frais de cantine, l'accueil périscolaire ou frais de scolarité dans le cas des écoles privées). Mais n'ayant pas de données précises sur ce point, nous n'en tenons pas compte. Finalement l'ouverture progressive de ces places conduirait à une dépense annuelle de fonctionnement de 475 millions d'euros qui monterait en charge progressivement pour atteindre 4,75 milliards d'euros par an au bout de 10 ans.

Le coût de fonctionnement de l'école revient à l'État *via* le recrutement de nouveaux professeur(e)s des écoles, mais aussi aux collectivités locales qui financent les ATSEM, l'accueil périscolaire, la cantine (frais auxquels les familles participent directement). Le coût de fonctionnement de l'accueil collectif type EAJE quant à lui pèse surtout sur les collectivités locales et sur la branche famille de la Sécurité sociale.

Un service public de qualité et un impact économique positif

Les premiers bénéfices d'une rationalisation de la prise en charge des enfants relèvent de l'égalité : cet investissement permettrait de garantir un accès à la scolarisation à tous les enfants à un âge donné.

Les effets sur le marché du travail sont importants. Du côté de la demande de travail, le fonctionnement de ces places exige le recrutement de personnel avec des niveaux de qualification divers mais relativement élevés. Pour les EAJE : le taux d'encadrement étant de 1 adulte pour 5 enfants, on peut estimer le flux de recrutements annuel à 4 000 personnes à temps plein sur une période de 10 ans. Concernant la scolarisation, il faudrait recruter des professeur(e)s des écoles et des ATSEM, soit un flux de recrutements de l'ordre de 2 000 par an. En fonctionnement plein : environ 60 000 emplois seraient créés dans ce secteur sur 10 ans. Ces emplois stables et de qualité garantiraient un accueil et une socialisation à la hauteur de l'enjeu. On peut attendre également des effets positifs de long terme sur le marché du travail, dans la mesure où les emplois créés dans ce secteur financés sur fonds publics peuvent réduire le chômage et favoriser l'insertion professionnelle des personnes qui les occupent.

Cet investissement aurait un impact sur l'offre de travail des mères de jeunes enfants : ces nouvelles places permettraient d'encourager l'activité des femmes et la continuité de leur parcours professionnel. Selon Maurin et Roy (2008), qui ont mené une étude sur Grenoble, l'effet de l'obtention d'une place en crèche sur l'emploi des mères est de 15 %. Si on conserve cet ordre de grandeur, à terme, cet investissement pourrait accroître le nombre de femmes en emploi de 60 000, soit un surplus de PIB de 0,22 point une fois le plein emploi atteint. Si l'on suppose que ces femmes ont une productivité moyenne égale à celle de l'ensemble des travailleurs, le surcroît de PIB attendu est de 4,4 milliards d'euros (ce qui est en partie une illusion statistique dû au fait que la comptabilité nationale, et donc le PIB, n'intègre pas la valeur du travail domes-

tique et familial). En appliquant un taux de prélèvement obligatoire de 50 %, c'est donc la moitié du coût annuel de fonctionnement des 400 000 places créées qui est financé. Le surcroît de richesse nationale est source de recettes fiscales supplémentaires permettant de financer des dépenses publiques. Par ailleurs, les trajectoires professionnelles continues des femmes réduisent le risque de pauvreté et la perte de salaire et favorise l'égalité professionnelle femmes-hommes. Un service public de la petite enfance est donc porteur d'égalité et de justice mais aussi de dynamisme économique.

Références

- Blanpain N., 2006, « Scolarisation et modes de garde des enfants âgés de 2 à 6 ans », *Etudes et résultats*, n°497.
- Florin A., 2007 : *L'école primaire en France*. Rapport pour le Haut Conseil de l'éducation.
- Goux D. et E. Maurin, 2010 : « Public school availability for two-year olds and mothers' labour supply », *Labour Economics*, Vol.17, n° 3.
- Hamel M.-P. et S. Lemoine, 2012 : « Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ? » ; *Notes d'analyse, Centre d'analyse stratégique*, n°257.
- Haut Conseil de la Famille, 2009 : *Les aides apportées aux familles ayant un enfant de moins de trois ans*.
- Haut Conseil de la Famille, 2012 : *Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans*, Mai 2012.
- Maurin E., Roy D., 2008 : « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », *Document de travail Cepremap* n° 0807.
- Périer H., 2009 : « Repenser la prise en charge de la petite enfance, comment et à quel coût ? », *European Journal of Economic and Social Systems*, Vol.22, n°2.

Quelles conséquences économiques du coup de pouce au Smic ?

Éric Heyer et Mathieu Plane

Le 26 juin, le gouvernement Ayrault a annoncé une hausse du SMIC de 2 %. Cette augmentation discrétionnaire qui a pris effet au 1^{er} juillet 2012 n'est pas un coup de pouce permanent de 2 % car il intègre en partie un à valoir sur la prochaine hausse légale prévue le 1^{er} janvier 2013. Avec une revalorisation automatique prévue à 1,4 % en janvier 2013, le coup de pouce permanent serait donc de 0,6 %. Si l'impact d'une telle mesure est de faible ampleur, il n'en reste pas moins que les effets à attendre sur l'emploi sont complexes et nécessitent une évaluation précise. Un coup de pouce au SMIC engendre des effets multiples qui dépendent principalement de la diffusion de cette augmentation sur la pyramide des autres salaires. Plus la diffusion est forte, plus l'impact sur le coût du travail est élevé mais moins les finances publiques sont affectées. À l'inverse, une faible diffusion, en augmentant le taux moyen des allègements de charges et le nombre de salariés concernés par les baisses de cotisations, a peu d'effet sur le coût du travail au niveau macroéconomique, mais entraîne un coût supérieur pour les finances de l'État.

Afin de faciliter l'interprétation de l'évaluation et la comparaison avec d'autres études, nous avons calibré notre choc à un coup de pouce permanent du SMIC de 1 %. Par ailleurs, l'objectif de cette évaluation est de quantifier, à partir du modèle macro-économétrique *e-mod.fr*, l'impact économique d'un coup de pouce du SMIC, indépendamment de toute considération sociale ou d'objectif de réduction des inégalités salariales (voir sur ce sujet Guillaume Allègre, 2012).

Quelle diffusion d'une hausse du SMIC ? Une revue rapide de la littérature

Les effets de diffusion du salaire minimum sur l'ensemble de la distribution des salaires sont difficiles à mettre en évidence empiriquement. De nombreux travaux tentent d'évaluer cet effet en France. Ceux-ci peuvent être regroupés en deux catégories :

L'approche macroéconomique : elle utilise une équation de salaire en taux de croissance ou en niveau, dans laquelle le salaire est mis en relation avec le Smic et d'autres déterminants traditionnels tels que les prix et le chômage. Sur la période 1970-2001, Passeron et Romans (2002) estiment qu'une hausse de 1 % du Smic se traduit par une hausse de 0,1 % du salaire mensuel moyen de base. Pour Chauvin *et alii* (2002), sur la période 1978-2000, cette élasticité est supérieure et s'élève à 0,25.

L'approche microéconomique : dans cette catégorie, les études tentent de mettre en évidence l'effet stimulant du salaire minimum sur les salaires du bas de la hiérarchie

salariale. Koubi et Lhommeau (2007) montrent qu'entre 2000 et 2005, l'effet à court terme de la hausse du Smic est fort sur les salaires les plus proches du Smic. Il décroît rapidement à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des salaires et s'atténue considérablement au-delà de 1,5 Smic. Dans la lignée de cette étude, Goarant et Muller (2012) mettent en avant une diffusion significative qui s'opère dans les deux trimestres suivant le relèvement et qui devient quasiment nulle au-delà de 2 fois le Smic. À l'horizon d'un an, leur résultat montre qu'une hausse de 1 % du Smic a un effet propre de 0,16 point pour les salaires les plus proches du Smic, mais n'a plus d'impact significatif au-delà de 1,1 Smic. Dans une autre étude, Aeberhardt, Givord et Marbot (2012) suggèrent l'existence d'effets de diffusion significatifs mais limités (0,2), jusqu'au septième décile.

En résumé, comme le souligne le rapport du groupe d'experts sur le SMIC de décembre 2011, il semblerait que les effets de diffusion soient faibles et temporaires.

Quel impact de la hausse du SMIC sur le coût du travail et les finances publiques ?

À partir de notre estimation (cf. encadré) et des travaux récents réalisés sur le sujet (Gorant et Muller, 2012 et Aeberhardt *et alii*, 2012), nous avons calibré la diffusion de la hausse du SMIC sur les déciles de salaires. La hausse du SMIC a un impact maximum pour le 1^{er} décile de salaire, puis entraîne une hausse de 0,2 % des salaires compris entre le 2^e et le 5^e décile et devient nulle au-delà du 6^e décile. Une hausse de 1 % du SMIC entraîne donc une hausse moyenne des salaires de l'ensemble du secteur marchand de 0,1 %.

La hausse du SMIC engendre également une augmentation des allègements de charges. Elle est d'autant plus forte qu'il y a une faible diffusion. En effet, plus la baisse du salaire relatif est importante (en pourcentage du SMIC), plus le taux moyen d'allègements de charges augmente en raison du profil dégressif des allègements de cotisations sociales patronales. Par ce mécanisme, pour les salaires compris entre le 2^e et le 5^e décile, l'augmentation des allègements de charges serait supérieure au supplément de salaires versés par l'employeur, ce qui entraînerait une baisse du coût du travail pour l'entreprise. Une augmentation du SMIC de 1% entraîne *ex ante* une hausse du coût du travail de 0,7 % pour le 1^{er} décile de salaire mais une baisse de 0,4 % pour le 2^e décile et une diminution comprise entre 0,2 % et 0,1 % pour les salaires allant du 3^e au 5^e décile. Au-delà du 6^e décile, les effets sur le coût du travail sont nuls (tableau 1).

Tableau 1. Impact *ex ante* d'une hausse du SMIC de 1% selon les déciles de salaires

En %								
Salaire brut annuel moyen par décile	1	2	3	4	5	6	7-10	Ensemble
Coût du travail	0,7	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0
dû aux :								
– hausses des salaires	1,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1
– allègements de charges supplémentaires	-0,3	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	0,0	0,0	-0,1

Sources : Calculs OFCE.

D'un point de vue macroéconomique, le supplément d'allègement de charges lié à une hausse de 1 % du SMIC est estimé, selon nos calculs, à 700 millions d'euros *ex ante*¹. Cela couvrirait intégralement le surcoût lié à la hausse des salaires pour les entreprises, n'entraînant pas *in fine* d'augmentation macroéconomique du coût du travail.

Impact ex post d'un coup de pouce de 1 % sur le SMIC

Nous avons procédé à la simulation d'un coup de pouce de 1 % du SMIC à l'aide du modèle macroéconomique de l'OFCE, *emod.fr*. De manière à mieux appréhender les mécanismes macroéconomiques en jeu lors d'une augmentation du SMIC, nous avons distingué l'effet direct dû à cette hausse de celui lié à l'augmentation des baisses de charges résultant de celle-ci.

La diffusion du SMIC dans *emod.fr*

Dans le modèle macroéconomique de l'OFCE, *emod.f*, la diffusion du SMIC aux autres salaires passe par l'intermédiaire de l'équation de formation des salaires. Dans la lignée des travaux de Phillips, cette dernière fait dépendre le taux de croissance du salaire horaire moyen (W) du taux de croissance des prix à la consommation (P_c), de la productivité du travail (π) et du salaire minimum horaire (SMIC) ainsi que du niveau du taux de chômage (U).

À l'instar des autres équations de comportement d'*emod.fr*, l'équation de salaire a été modélisée par des Modèles à Correction d'Erreur (MCE) et l'estimation a été menée sur données trimestrielles sur la période 1982-2011.

Les résultats sont les suivants :

$$\Delta \log(W_t) = -0.001 - 0.49 * [\Delta \log(W_{t-1}) - 0.66 * \Delta \log(P_{c,t-1}) - 0.61 * \Delta \log(\pi_{t-1}) - 0.11 * \Delta \log(\text{SMIC}_{t-1}) - 0.002 * U_{t-1}] + 0.39 * \Delta \log(\pi_t) + 0.14 * \Delta \log(\pi_{t-1}) + 0.11 * \Delta \log(\pi_{t-2}) + 0.20 * \Delta \log(P_{c,t-1}) - 0.003 * \Delta(U_t) + 0.05 * \Delta \log(\text{SMIC}_t) + \varepsilon_t$$

Les termes entre crochets représentent la relation de long terme. L'élasticité de long terme du salaire horaire moyen au SMIC est de 0,11 : lorsque le SMIC horaire augmente de 1 %, le salaire horaire moyen augmente de 0,11. Ce résultat est proche de celui observé par Passeron et Romans (2002) et traduit une faible diffusion du SMIC à l'ensemble de la distribution des salaires.

L'impact négatif sur l'emploi d'une hausse du SMIC...

Le SMIC, à l'instar des autres salaires, a un statut ambivalent : il peut être considéré comme une variable de demande si l'on se place du côté des salariés mais constitue une variable d'offre pour l'entrepreneur. Par conséquent, une hausse du SMIC correspond à un choc de demande favorable pour les salariés et à un choc d'offre défavorable pour les chefs d'entreprise hors effet d'allègements de charges.

Dans un contexte de faible diffusion, ces deux effets de sens inverse ne se compensent pas :

1. Sur les 700 millions d'euros supplémentaires d'allègements de charges liés au coup de pouce de 1 % du SMIC, environ 100 sont dus à la revalorisation nominale des salaires et 600 résultent de la baisse du salaire relatif (en pourcentage du SMIC) augmentant le taux moyen d'allègements de charges. Dans le cas d'une diffusion parfaite de la hausse de 1 % du SMIC sur les autres salaires, le supplément d'allègements de charges représenterait environ 200 millions d'euros. Dans le cas contraire, c'est-à-dire s'il y a aucune diffusion de la hausse du SMIC sur les autres salaires, le supplément d'allègements de charges représenterait environ 800 millions d'euros. À cette somme il faut ajouter, selon les calculs de l'IGF, 300 millions pour les 900 000 fonctionnaires dont le minima est indexé sur le Smic.

1. L'aspect « soutien de la demande » se limite aux seuls salariés proches du SMIC. Ces derniers ont certes une propension marginale forte à consommer – le taux d'épargne n'augmente pas avec cette mesure –, mais le nombre restreint de bénéficiaires limite les effets sur la consommation des ménages au niveau macro-économique. Le supplément de revenu lié à cette augmentation du SMIC générerait 11 500 emplois ;
2. L'aspect « hausse du coût du travail » est fortement destructeur d'emplois : l'élasticité de l'emploi au coût du travail étant décroissante² avec le salaire, la faible diffusion du SMIC aux autres salaires augmentera peu le coût du travail au niveau macroéconomique mais, étant concentrée sur les bas salaires, l'élasticité moyenne sera forte (0,9). La hausse du coût du travail liée à la hausse du SMIC détruirait 26 000 emplois

Au total, selon notre simulation, une hausse de 1 % du SMIC, hors effets liés aux baisses de charges, entraînerait une destruction de 14 500 emplois au cours de la première année (tableau 2). Ce résultat, intermédiaire, se situe dans la fourchette basse de celui observé par Francis Kramartz qui l'évalue entre 15 000 et 25 000 postes détruits.

... est en partie compensé par l'effet des baisses de charges induites

Le dispositif Fillon, adopté par le Parlement le 18 décembre 2002, met en place une réduction de cotisations patronales accessible à tous les employeurs à l'exception de l'État et des collectivités locales. Cette réduction est calculée en fonction de la rémunération horaire et est dégressive : elle est maximale au niveau du SMIC et nulle pour les salaires dépassant 1,6 SMIC.

La faible diffusion du SMIC aux autres salaires accroît le nombre de bénéficiaires aux allègements de charges et par conséquent fait baisser le coût du travail pour les salariés se situant au-delà de 1,11 SMIC (2^e décile). Cette baisse du coût du travail (-0,1 %) liée au supplément d'allègements de charges permet la création de 11 400 emplois la première année (tableau 2). Avec une baisse de coût du travail concentrée sur les salaires compris entre le 2^e et le 5^e décile, l'élasticité moyenne de l'emploi au coût du travail est moins forte (0,7) que celle liée à la hausse du SMIC dont les effets sont plus concentrés sur les bas salaires (0,9).

Au total, comme le résume le tableau 2, à l'horizon d'un an, l'effet une hausse de 1% du SMIC détruit 2 100 emplois et dégrade de 0,02 point de PIB les finances publiques.

2. Selon la DGTPE, l'élasticité de l'emploi au coût du travail (DGTPE, annexes Rapport Besson, 2007) passe de 1,2 au niveau du SMIC à 0,3 pour les salaires à 1,4 SMIC puis est constante au-delà.

Tableau 2. Impact à 1 an d'un coup de pouce au Smic de 1 %

	Impact dû à la hausse du SMIC		Impact dû à la baisse des charges	Impact global
	Hausse du coût du travail	Hausse du revenu		
Emploi total (en milliers)	-26	11,5	12,2	-2,3
Coût du travail (en %)	0,1		-0,1	0,00
Solde des APU (en pts de PIB)	-0,01		-0,01	-0,02

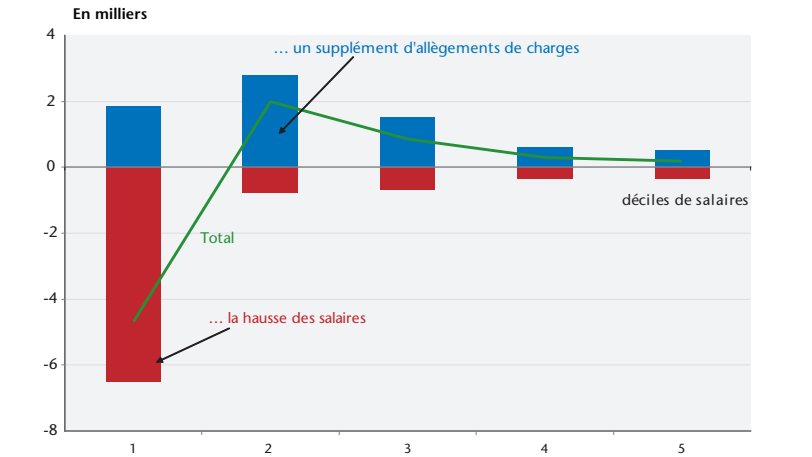
Source : OFCE, calculs emod.fr

Impact d'un coup de pouce de 1 % sur le SMIC sur l'emploi par décile de salaire

L'impact de la hausse du SMIC sur le coût du travail selon le niveau de salaire et les élasticités différentes de l'emploi au coût du travail vont avoir des effets différents sur l'emploi selon l'échelle des salaires. La hausse du coût du travail au niveau du SMIC va entraîner des destructions d'emplois pour les salariés du 1^{er} décile mais en créer au-delà en raison de la baisse du coût du travail pour les salaires compris entre le 2^e et 5^e décile. Au-delà du 6^e décile, l'effet de diffusion est très faible et l'impact sur le coût du travail est marginal. En revanche, le supplément de revenu généré par la hausse du SMIC a un effet légèrement positif sur les créations d'emplois.

Selon notre évaluation, une hausse du SMIC de 1 % détruirait 14 500 emplois dont plus de 10 000 au niveau du SMIC, mais 12 200 seraient créés en raison de la hausse des allègements de charges, dont 3 000 au niveau du SMIC et 6 100 pour les salaires du 2^e et 3^e décile (graphique).

Graphique. Impact sur l'emploi d'une hausse du SMIC de 1 % selon les déciles de salaires



Source : calculs OFCE.

Au final, une hausse de 1 % du SMIC conduirait à détruire 7 800 emplois au niveau du SMIC mais à en créer 3 300 pour les salaires du 2^e décile, 1 400 pour ceux du 3^e décile et 700 au-delà.

Quel impact économique du coup de pouce décidé par le gouvernement ?

La hausse de 2 % du SMIC entrée en vigueur le 1^{er} juillet sera en grande partie un à-valoir sur la future hausse légale devant intervenir au plus tard au 1^{er} janvier 2013. L'inflation constatée depuis novembre dernier atteint 1,4 %. Le réel coup de pouce serait donc de 0,6 %.

Selon nos calculs, cette décision détruirait finalement peu d'emplois (1 400 postes) et augmenterait légèrement le déficit public de 0,01 point de PIB. Le financement de cette mesure entraînerait la perte d'autres emplois. Selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois seraient finalement comprises entre 1 900 et 2 800 postes (tableau 3).

Tableau 3. Impact à 1 an d'un coup de pouce de 0,6 %

	Non financé	Financé par...		
		... une hausse de TVA	... une hausse de l'IRPP	... une baisse des dépenses publiques
Emploi total	-1 400	-2 600	-1 900	-2 800
Solde des APU (en pts de PIB)	-0,01	0,00	0,00	0,00

Source : OFCE, calculs *emod.fr*

Références

Aeberhardt R, P. Givord et C. Marbot, 2012, « Spillover effect of the minimum wage in France: An unconditional quantile regression approach », *Document de travail de l'INSEE*, n° G 2012 / 07.

DGTPE, 2007, « Évaluation macroéconomique de la TVA sociale » in « TVA sociale », sous la direction d'Éric Besson, septembre.

Goarant C, L. Muller, 2012, « Les effets des hausses du Smic sur les salaires mensuels dans les entreprises de 10 salariés ou plus de 2006 à 2009 », *document de travail de la DARES*.

Passeron V. et F. Romans, 2002, « Prévoir l'évolution des salaires en France », *Note de conjoncture*, Insee.

Koubi M. et B. Lhommeau, 2007, « Les effets de diffusion des hausses du Smic dans les grilles salariales des entreprises de dix salariés ou plus sur la période 2000-2005 », *Insee Références Les salaires en France*.

Chavin V., G. Dupont, É. Heyer, M. Plane et X. Timbeau, 2002, « Le modèle France de l'OFCE. La nouvelle version : *e-mod.fr* », *Revue de l'OFCE*, n° 81, avril.

L'encadrement des loyers : quels effets en attendre ?

Sabine Le Bayon, Pierre Madec et Christine Riffart

*Dans les zones où les prix sont excessifs, je proposerai
d'encadrer par la loi les montants des loyers lors de la
première location ou à la relocation.
François Hollande – 30 janvier 2012*

Proposé parmi les 60 engagements de François Hollande au cours de la campagne présidentielle, l'encadrement des loyers, dans les zones où la hausse et le niveau des loyers sont très élevés, est une des mesures destinées à soutenir le pouvoir d'achat des ménages et à endiguer la montée des inégalités face au logement. Le décret a été publié au *Journal officiel* le 21 juillet dernier et entrera en vigueur le 1^{er} août prochain, avant l'élaboration en 2013 d'une loi consacrée aux rapports locatifs entre bailleurs et locataires. Fraichement accueilli par la Commission nationale de concertation¹ le 11 juillet dernier – la CNL (Confédération nationale du logement) la trouvant trop timorée et demandant le blocage de tous les loyers (publics et privés), les bailleurs s'opposant à toute mesure contraignante –, ce décret vise à mettre fin aux fortes augmentations des prix sur le marché locatif privé dans certaines zones, qui rend les conditions de logement de plus en plus difficiles pour les ménages, en particulier les plus fragiles (impossibilité de louer un logement plus grand quand la famille s'agrandit, distance de plus en plus grande entre le logement et le lieu de travail, ...).

Entre 2000 et 2011, les prix d'achat des logements immobiliers ont augmenté de 7,3 % par an en moyenne et les loyers de marché² du parc privé de 2,8 %³ (graphique 1). Sur cette même période, le revenu des ménages par unité de consommation a progressé de 2,7 % par an en moyenne⁴. Depuis 2008, un ralentissement des loyers moyens a pu être observé. Il s'est amplifié en 2010 du fait de la faible évolution de l'IRL (indice de référence des loyers)⁵ qui a été répercutée sur les indexations. Le mouvement est plus net en province (+0,9 % de hausse par rapport à 2009) qu'à Paris

1. Il s'agit d'une commission qui regroupe des représentants des bailleurs, des locataires et des gestionnaires et qui a pour objectif d'améliorer les rapports entre bailleurs et locataires.

2. On distingue deux types de loyers :

le loyer moyen est le loyer de l'ensemble des logements en location, qu'ils soient vacants ou occupés ;

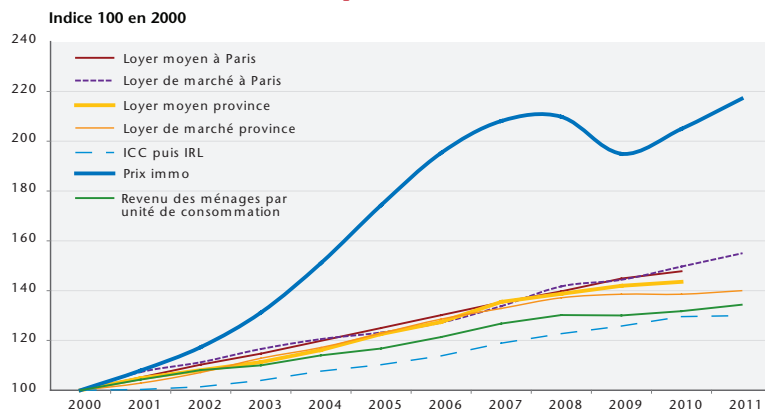
le loyer de marché est le loyer de l'ensemble des logements disponibles sur le marché pour la location, donc des nouveaux logements mis en location et des relocations. Il est très proche du loyer des relocations, les logements mis en location pour la première fois ne représentant qu'une faible part de l'offre disponible (7 % à Paris et en proche banlieue selon l'OLAP – Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne).

3. Ces données sont issues de l'observatoire Clameur (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux). Cet observatoire des loyers suit, depuis 1999, 1 456 villes, regroupements de communes et pays, au sein desquels sont référencés chaque année près de 235 000 loyers de marché. L'intégralité des régions et départements métropolitains y sont représentés.

4. Le revenu est rapporté au nombre d'unités de consommation. Ce dernier équivaut à 1 pour le premier adulte du ménage, 0,5 pour les autres personnes d'au moins 14 ans et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

(+2,2 %) ou en petite couronne (+1,6 %), à cause de l'évolution des loyers de marché plus rapide dans la région parisienne, tirés par l'augmentation sensible des loyers à la relocation, c'est-à-dire lors du changement de locataire.

Graphique 1. Loyers moyens et de marché, revenu des ménages IRL et prix immobiliers



Sources : OLAP, INSEE.

Cette envolée des loyers qui a accompagné l'explosion des prix d'achat de l'immobilier a eu des conséquences importantes sur les 21 % de ménages habitant dans le parc locatif privé en 2010⁶. Selon la dernière enquête statistique sur les *Ressources et conditions de vie* de l'INSEE de 2010, la moitié des ménages louant un logement dans le secteur privé consacre au moins 26,9 % de leurs revenus aux dépenses de logement, contre 20,1 % pour la moitié des ménages vivant dans le secteur locatif social⁷ et 18,5 % pour la moitié de l'ensemble des ménages, propriétaires et locataires (tableau 1). Le taux d'effort a augmenté d'un point en moyenne entre 1996 et 2010. Cette hausse a concerné tous les types d'occupants à l'exception des ménages propriétaires non-accédants. Mais ceux qui ont enregistré la plus forte augmentation sont les locataires du secteur privé (+4,1 %).

5. Avec la loi du 23 décembre 1986, la révision annuelle des loyers se faisait sur l'indice du coût de la construction (ICC). Jugé trop volatile et sans lien avec le marché de l'ancien, l'indice a été remplacé le 1^{er} janvier 2006 par l'IRL basé jusqu'en janvier 2008 à 60 % sur l'IPC hors tabac et hors loyer, à 20 % sur l'ICC et à 20 % sur l'indice des prix des travaux d'entretien et d'amélioration du logement. Depuis, il est totalement lié à l'évolution du prix des autres postes de consommation des ménages hors tabac. Le remplacement de l'ICC par l'IRL a été favorable aux locataires, l'IRL ayant augmenté de 1,5 % depuis 2006, contre 3,1 % pour l'ICC.

6. En plus des 18 % de locataires du parc social, des 57 % de ménages propriétaires (accédants ou non), et des 4 % logés gratuitement.

7. Les loyers du secteur locatif social étant plafonnés, le niveau du taux d'effort est moindre.

Tableau 1. Taux d'effort médian des ménages selon le statut d'occupation

	Taux d'effort médian net ¹ en 2010 (%)	Évolution du taux d'effort (points) ²		Répartition des ménages par statut d'occupation en 2010 (%)
		1996-2006	2008-2010	
Ensemble	18,5	0,8	0,1	100
Locataires du secteur privé	26,9	3,1	1,0	21
Locataires du secteur social	20,1	1,0	-0,3	18
Accédants à la propriété	27,2	0,6	0,8	23
Propriétaires non accédants	9,5	-0,5	0,5	38

1. Il s'agit du rapport entre les dépenses de logement nettes des aides au logement et le revenu avant paiement des impôts et perception des aides au logement. Pour les propriétaires, les dépenses comprennent les remboursements d'emprunt (capital et intérêts) pour l'achat du logement et les gros travaux, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et charges locatives. Pour tous, elles incluent la taxe d'habitation et les dépenses d'eau et d'énergie liées à l'habitation.

2. Les évolutions ne sont pas strictement comparables : les sources ne sont pas identiques (*enquêtes nationales sur le logement 1996 et 2006 et enquêtes SRCV 2008 et 2010*) et les taxes ne sont pas prises en compte dans l'évolution 1996-2006. Source : « La part du logement dans le budget des ménages en 2010, S. Arnault et L. Crussion, *INSEE Première*, mars 2012, n° 1395.

Après un état des lieux du marché de l'immobilier locatif privé, nous essaierons de mesurer l'impact du décret sur l'évolution des prix de marché. Enfin, nous discuterons de ces effets sur la mobilité des locataires et sur les comportements des bailleurs, à un moment où les incitations à investir sur le marché sont assez faibles et où pourtant, l'insuffisance de l'offre reste le problème majeur.

Le marché privé de la location : un état des lieux

La législation actuelle de moins en moins adaptée

Actuellement, selon l'article 17 de la loi de 1989 modifiée qui régit la plupart des baux locatifs privés (annexe 1), le loyer est librement fixé par le propriétaire pour les logements neufs, en première location et au moment de la relocation⁸. Le loyer par contre est bloqué en cours de bail (3 ou 6 ans selon que le propriétaire est une personne physique ou morale) et au moment du renouvellement de bail. Si une clause d'indexation est inscrite dans le contrat, l'indexation a lieu chaque année et ne peut excéder la variation sur les 12 derniers mois de l'IRL publié par l'INSEE, qui reflète l'évolution du coût de la vie. Lors du renouvellement du contrat, le loyer est révisé sur cette même base. Il peut également donner lieu à une réévaluation s'il est *manifestement* sous-évalué. Dans ce cas, le redressement est étalé sur 3 ou 6 ans selon la hausse (respectivement inférieure ou supérieure à 10 % du loyer).

Le gouvernement dispose cependant d'une marge d'intervention grâce à l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée. Cet article prévoit en effet que, dans les zones où il y a des tensions fortes sur le marché locatif, un décret pris pour une durée maximale d'un an peut fixer l'évolution maximale des loyers de certains logements disponibles

8. Jusqu'en 1997, le loyer en début de bail était fixé en fonction des loyers du voisinage pour les logements qui n'étaient pas aux normes et pour les logements vacants sans réalisation de travaux ou avec des travaux d'un montant inférieur à un an de loyer (article 17b). La fixation du loyer était libre pour les logements neufs, les logements vacants mis aux normes, les premières locations aux normes et les logements vacants après travaux supérieurs à un an de loyer.

sur le marché et de tous les logements dont les baux sont renouvelés, notamment en cas de travaux ou de sous-évaluation manifeste. Si de tels décrets avaient été en vigueur, ils auraient permis de freiner ces augmentations de loyer aujourd'hui bien installées dans certaines zones.

La seule exception est la région parisienne où, depuis 1991⁹, le gouvernement recourt à cet article dans le cas du renouvellement de bail. Depuis cette date, un décret renouvelé chaque année encadre le rattrapage des loyers en cas de sous-évaluation manifeste du loyer ou de gros travaux. La hausse ne peut excéder la plus élevée des deux limites ci-après :

1. La moitié de la différence entre les loyers pratiqués dans le voisinage et le dernier loyer payé par le locataire ;
2. 15 % du coût des travaux, si des travaux d'amélioration dans les parties communes ou privatives d'un montant au moins égal à une année de loyer ont été réalisés par le bailleur depuis le dernier renouvellement du bail.

Le dernier décret date du 31 août 2011 et sera en vigueur jusqu'au 1^{er} août 2012, date d'application du nouveau décret.

Hors les mesures exceptionnelles d'encadrement précisées ci-dessus, la loi actuelle a maintenu en partie le même type de distorsion sur le marché locatif que la loi de 1948¹⁰ avec deux marchés bien distincts : celui des nouveaux baux qui est libre et celui des baux en cours ou renouvelés qui est relativement encadré (certes moins que dans le cadre de la loi de 1948). La proposition actuelle d'encadrement à la relocation et au renouvellement de bail vise à rapprocher les modes de revalorisation des loyers entre les différents locataires et à éviter que les écarts de niveaux de loyers se creusent encore, leur réduction n'étant par contre pas garantie.

Un taux d'effort en forte hausse pour les locataires du parc privé

Il faut rappeler que le niveau de vie des ménages habitant dans le parc locatif privé est inférieur à celui des propriétaires en moyenne. Ainsi, 31 % des ménages du premier quartile de niveau de vie sont dans le parc locatif privé contre seulement 13 % des ménages du quartile le plus élevé. Et si pour un quart d'entre eux, le taux d'effort net¹¹ est inférieur à 20 %, pour près de 40 % d'entre eux il est supérieur à 31 %, et pour 19 %, il est supérieur à 40 % (tableau 2). Les taux d'effort élevés sont d'ailleurs essentiellement concentrés sur les ménages du premier quartile du niveau de vie, c'est-à-dire les plus modestes. En 2010, le taux d'effort médian des locataires du parc privé atteint 33,6 % pour les ménages les plus modestes (20,2 % pour ceux du parc social) et se

9. En 1989 et 1990, ce décret a concerné non seulement le renouvellement de bail mais aussi la relocation, comme ce serait le cas du décret de 2012 (étendu à la province).

10. Cette loi visait une sortie partielle du moratoire des loyers en vigueur depuis la Première Guerre mondiale et est intervenue à un moment où salaires et loyers avaient fortement divergé pendant environ 30 ans au détriment des loyers. Elle a libéralisé les loyers des nouvelles constructions (pour développer l'offre de logement locative) et organisé une sortie très progressive du système précédent pour les logements construits avant 1948, avec des restrictions néanmoins dans les zones urbaines et celles touchées par les destructions de la guerre. Elle a donc fait créé deux marchés aux comportements bien différents en matière de loyer. C'est cette divergence qui s'est traduite par la coexistence de logements anciens, de plus en plus vétustes mais peu chers et de logements confortables mais chers. Cette différence s'est accrue au fil du temps du fait de la transmissibilité de ces logements notamment à la famille proche ou à d'autres locataires jusque dans les années 1970. On a donc vu des loyers, dits loi 1948, de 3 à 4 fois inférieurs aux loyers de marché.

11. Voir la note 1 du tableau 1 pour une définition du taux d'effort net.

réduit au fur et à mesure que le niveau de vie des ménages augmente : le taux d'effort passe alors à 18,8 % pour le dernier quartile (tableau 3).

Tableau 2. Répartition des ménages par taux d'effort selon le statut d'occupation en 2010

En %

	Locataires du secteur privé	Locataires du secteur social	Propriétaires accédants	Propriétaires non accédants	Ensemble
0 à 20	26,5	49,6	23,1	89,3	53,9
21 à 30	34,2	30,8	36,8	7,7	24,0
31 à 40	20,2	13,6	27,3	2,0	13,6
> 40	19,1	6,0	12,8	1,1	8,4
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Champ : France métropolitaine hors ménages dont la personne de référence est étudiante, logée gratuitement ou usufruitière.

Source : « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », S. Arnault et L. Crusson, *INSEE Première*, mars 2012, n° 1395.

La situation pour les locataires s'est dégradée au fil du temps¹². Depuis 15 ans, le taux d'effort médian de l'ensemble des ménages a peu augmenté : 0,8 point entre 1996 et 2006, et s'est stabilisé de 2008 à 2010. Mais les locataires du parc privé ont subi une forte augmentation de leur taux d'effort (+3,1 points sur la première période, +1 point sur la seconde). Cette hausse moyenne ne reflète pas les disparités des situations selon les niveaux de vie. En effet, l'augmentation concerne principalement les ménages les plus modestes : 7,6 et 1,9 points sur chacune des deux périodes respectivement, et également les ménages des classes moyennes inférieures (deuxième quartile) : 4,6 et 2,3 points. À l'inverse, le taux d'effort médian a baissé pour le dernier quartile de revenu.

Les hausses de loyers n'ont par ailleurs pas été uniformes sur l'ensemble du territoire durant la dernière décennie, les grandes villes étant le lieu principal de tensions sur le marché privé du logement locatif. En 2007, 26 % des ménages du secteur locatif privé habitant la région parisienne¹³ dépensaient plus de 44 % de leur budget pour le logement¹⁴ tandis que pour ceux habitant des communes de moins de 100 000 habitants (hors communes rurales), ils n'étaient que 11,5 % à atteindre ce seuil.

Présenté autrement, à surface équivalente, un ménage a un taux d'effort de 23 % supérieur s'il loue dans la région parisienne que dans une commune de 200 000 habitants. Ainsi, quand le taux d'effort d'un ménage de référence, à savoir un célibataire actif sans enfant habitant dans une commune de moins de 200 000 habitants¹⁵ est de 30 %, celui de ce même célibataire habitant cette fois dans la région parisienne passe à 37 % et baisse à 21 %, s'il entre dans le parc social.

12. « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 », P. Briant, Insee Références in *France portrait social* – édition 2010", novembre 2010.

13. Paris, les départements de la petite couronne et une partie de la grande couronne.

14. Encore, cette proportion est-elle minimisée en région parisienne du fait de la concentration du parc social.

15. locataire du secteur privé, ayant entre 40 et 49 ans, diplômé d'un CAP, BEPC ou BEP, ayant un niveau de vie médian annuel dans le 2^e quart de niveau de vie, et vivant dans un logement de 40 à moins 70 m².

Tableau 3. Taux d'effort médian des ménages selon le statut d'occupation et le niveau de vie

	Taux d'effort médian net en 2010 (%)	Évolution du taux d'effort (points)		Répartition des ménages par statut d'occupation en 2010 (%)
		1996-2006	2008-2010	
1^{er} quartile de niveau de vie¹	23,6	2,8	0,6	100
Locataires du secteur privé	33,6	7,6	1,9	31
Locataires du secteur social	20,2	1,8	-1,3	35
Accédants à la propriété	n.s.	3,4	n.s.	11
Propriétaires non accédants	15,4	1,4	1,3	23
2^e quartile de niveau de vie	21,3	1,6	0,4	100
Locataires du secteur privé	29,1	4,6	2,3	22
Locataires du secteur social	23,2	1,5	1,4	20
Accédants à la propriété	29,3	0,7	-0,6	22
Propriétaires non accédants	11,4	-0,3	0,5	36
3^e quartile de niveau de vie	18,9	0,4	0,1	100
Locataires du secteur privé	25,1	1,6	-0,4	18
Locataires du secteur social	n.s.	0,1	n.s.	13
Accédants à la propriété	28,2	0,5	1,4	30
Propriétaires non accédants	9,9	-0,6	0,5	39
4^e quartile de niveau de vie	11,0	-1,5	0,1	100
Locataires du secteur privé	18,8	-0,2	-1,1	13
Locataires du secteur social	n.s.	-0,2	n.s.	6
Accédants à la propriété	22,5	1,4	0,5	27
Propriétaires non accédants	7,1	-0,5	0,5	54

1. Les ménages sont classés par ordre croissant de niveau de vie, le 1^{er} quartile correspond au quart des ménages les plus modestes, le 4^e quartile au quart des ménages les plus aisés.

Source : « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », S. Arnault et L. Crusson, *INSEE Première*, mars 2012, n° 1395.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette hausse du taux d'effort :

- le revenu des locataires s'est dégradé du fait du changement de la situation familiale (séparation, divorce, fin des prestations logements) ou professionnelle du ménage (arrêt de travail, chômage,...),
- les locataires ayant déménagé pour des raisons professionnelles ou familiales subissent une hausse du loyer, due à l'écart entre leur ancien loyer et le loyer de marché,
- la hausse des charges qui vient s'ajouter au prix du loyer,
- la hausse des loyers est en partie liée à un effet de structure. La qualité des logements s'est améliorée et donc les loyers se sont accrus du fait de la valorisation du bien. Entre 1996 et 2006, sur une hausse de 33 % des loyers pour les ménages des déciles 1 et 3, 20 % de cette hausse était expliquée par la transformation du logement (qualité, surface, localisation...)16. Aujourd'hui, ce sont les

16. Selon les études de G. Fack, « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1998-2006) », CNAF, *Informations sociales* 2009/5 n° 155, et de P. Briant, *op. cit.*, la hausse des loyers reflète en partie l'amélioration du confort dont le niveau pour les ménages modestes (du 1^{er} et du 2^e déciles) rejoint presque celui des autres ménages : 88 % des ménages modestes étaient ainsi équipés en eau, sanitaires et chauffage central en 2006 contre 56 % en 1988.

travaux d'isolation thermique ou de mises aux normes environnementales qui prennent le relais des travaux de confort,

- la hausse des loyers de marché est surtout le fait du jeu de la concurrence entre une offre qui reste rigide, notamment dans les grandes villes du fait de la pénurie du foncier, et une demande qui reste forte car souvent motivée par l'attractivité du lieu de travail.

Or, c'est précisément ce dernier motif que vise le décret d'encadrement des loyers. Dans les zones les plus sensibles où l'offre de logement est particulièrement inélastique au prix, le gouvernement intervient directement sur le mode de fixation des hausses, pour contenir les prix.

Une augmentation importante des loyers lors du changement de locataire

La hausse des loyers moyens à Paris ou en province au cours de la dernière décennie s'explique en grande partie par la hausse des loyers de marché, et notamment la hausse des loyers appliqués lors des relocations : la contribution des relocations à la hausse des loyers moyens est comprise entre 40 % et 60 % sur l'ensemble du territoire selon les années, le taux parisien étant légèrement plus élevé sur la période récente. Ainsi en 2010, sur la hausse globale des loyers moyens de 2,2 % observée à Paris, 1,8 point s'explique par la hausse des loyers de relocation (soit 82 %) et 0,4 point par l'augmentation des loyers des baux en cours et lors du renouvellement (reflétant la faiblesse de l'IRL cette année -là). En province, sur les 0,9 % de hausse globale observée la même année, 0,5 point est dû à la hausse des loyers de relocation (soit 56 %) et les 0,4 point restant à l'évolution des loyers des baux en cours et lors du renouvellement.

L'évolution des loyers moyens est donc fortement influencée par l'augmentation des loyers à la relocation¹⁷ (9,2 % en moyenne par an depuis 2000 à Paris, 6,8 % en petite couronne, 4,4 % dans les onze villes de provinces suivies par l'OLAP¹⁸). Et si en province le mouvement tend à s'atténuer depuis 2006, il se poursuit à Paris et en petite couronne.

Contrairement aux loyers en cours de bail et lors du renouvellement de bail, les loyers pour les nouveaux locataires sont fixés librement dans le cadre de la législation en vigueur jusqu'au 31 juillet 2012. En 2010, la proportion des relocations parisiennes n'ayant pas subi de travaux importants, et ayant fait l'objet d'une hausse supérieure à celle de l'IRL (10,4 % en moyenne) est de 59,4 % (tableau 4). Cette proportion a tendance à décroître lorsque le marché est moins tendu. Elle atteint ainsi, en 2010, 46,1 % en proche banlieue, 37,9 % en grande couronne et 33,6 % en province. Ce sont ces hausses qui sont visées par le nouveau décret.

Ces hausses, importantes par leur effectif (entre 30 et 60 % des relocations selon les zones et les années) et par leur montant (entre 7 et 15 % en valeur selon les zones) ont pour conséquence de pousser à la hausse les prix de marché, les nouveaux loyers consécutifs à ces dernières étant supérieurs en moyenne de 4,7 % au niveau moyen des loyers de relocation (+10,9 % en grande couronne).

17. À lire comme étant le taux de croissance moyen entre le loyer payé par l'ancien locataire et le loyer d'entrée du nouveau locataire. Ce taux de croissance peut varier selon la date de la dernière relocation : un propriétaire sera incité à augmenter plus fortement le loyer si le précédent locataire est resté longtemps dans le logement. Ces taux de croissance sont à lire en instantané et ne peuvent être cumulés d'une année sur l'autre.

18. Ces données sont issues des enquêtes réalisées par l'OLAP (Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne). Pour la province, elles synthétisent les observations sur 11 grandes villes : Aix, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg et Toulouse.

Ce sont principalement ces augmentations non justifiées par des travaux d'amélioration que le décret qui entre en vigueur le 1^{er} août 2012 vise à encadrer. Quant aux fortes hausses liées à des travaux (28,5 % à Paris, 18,1 % en petite couronne, 19,7 % en grande couronne en 2010) et qui concernent essentiellement des logements dont le loyer avant travaux était bien inférieur à ceux pratiqués sur le marché (-3,7€/m² à Paris ou encore -1,5€/m² en agglomération parisienne), elles pourraient se poursuivre dans les mêmes proportions si le montant des travaux est suffisamment important (plus de 1 an de loyer) ou ralentir nettement si les travaux sont moindres.

Tableau 4. Les modes de fixation des loyers lors de relocations

2010	Effectif (%)	Ancien loyer (€/m ²)	Nouveau loyer (€/m ²)	Évolution (%)
PARIS				
Baisse de loyer	9,4	23,1	21,9	-5,2
Même loyer	8,7	22,7	22,7	0,0
Indexation IRL *	12,2	22,0	22,1	+ 0,6
Autre hausse**	59,4	20,8	22,9	+ 10,4
Travaux***	10,3	17,2	22,1	+ 28,5
<i>Ensemble des relocations</i>	100,0	20,9	22,6	+ 8,3
PETITE COURONNE				
Baisse de loyer	15,6	16,6	15,9	-4,6
Même loyer	10,0	17,1	17,1	0,0
Indexation IRL *	20,0	16,5	16,6	+ 0,6
Autre hausse**	46,1	15,8	17,0	+ 7,8
Travaux***	8,3	14,1	16,6	+ 18,1
<i>Ensemble des relocations</i>	100,0	16,0	16,7	+ 4,2
GRANDE COURONNE				
Baisse de loyer	24,8	13,1	12,1	-7,3
Même loyer	25,2	13,2	13,2	0,0
Indexation IRL *	7,2	14,2	14,3	+ 0,4
Autre hausse**	37,9	13,6	15,3	+ 12,7
Travaux***	4,9	12,9	15,5	+ 19,7
<i>Ensemble des relocations</i>	100,0	13,4	13,8	+ 3,3
AGGLOMERATION PARISIENNE				
Baisse de loyer	15,7	16,2	15,2	-5,8
Même loyer	13,5	16,1	16,1	0,0
Indexation IRL *	13,8	17,8	17,9	+ 0,6
Autre hausse**	48,9	17,3	19,0	+ 10,0
Travaux***	8,1	15,4	19,1	+ 23,9
<i>Ensemble des relocations</i>	100,0	16,9	17,8	+ 5,7
PROVINCE				
Baisse de loyer	17,2	10	9,5	-4,8
Même loyer	21,9	9,8	9,8	0
Indexation IRL *	24	9,5	9,5	0,5
Autre hausse**	33,6	8,7	9,9	14,1
Travaux***	3,3	9,1	9,7	6,7
<i>Ensemble des relocations</i>	100	9,5	9,7	1,9

Notes : La petite couronne comprend les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis. La grande couronne comprend les départements des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise.

* Loyer subissant une variation proche de celle de l'IRL.

** Autre hausse : toute hausse supérieure à l'IRL, et non justifiée par des travaux dépassant l'entretien courant.

*** Hors travaux d'entretien courant.

Source : OLAP (mai 2011).

Une mobilité à deux vitesses en zone tendue

Ces hausses de loyer sont un frein à la mobilité sur le marché de la location privée. Certes, des facteurs socio-démographiques influent sur le parcours résidentiel d'un ménage. Un jeune célibataire de moins de 30 ans, diplômé, voire actif ou chômeur est nettement plus mobile qu'un couple de retraités vivant en zone rurale¹⁹. Selon les données de l'observatoire CLAMEUR, le taux de mobilité qui avait augmenté entre 1998 et 2004, passant de 25,8 % à 30 %, a baissé de façon quasiment continue pour atteindre 26,1% début 2012.

Les hausses de prix à la relocation sont un des facteurs qui incitent les ménages à rester dans leur logement et rendent le marché peu ouvert. Selon l'OLAP, en 2011, l'écart entre le loyer des ménages présents depuis plus de 10 ans dans leur logement et celui des nouveaux locataires atteignait environ 30 % dans l'agglomération parisienne hors Paris et 38 % à Paris par exemple. Dès lors, les ménages qui se situent dans le troisième ou quatrième quartile de niveau de vie, et qui peuvent supporter une hausse des loyers, vont être en mesure de réaliser un effort supplémentaire sur leurs dépenses de logements, et donc pouvoir changer de logement. À l'inverse, les ménages qui ont un taux d'effort déjà très élevé, soit ceux se situant dans le premier ou le deuxième quartile, vont être incités à rester dans leur logement, au risque de rester dans des logements inadaptés, en termes de qualité et de surface, ce qui alimente le sentiment de déclassement social²⁰. En effet, quelle est l'incitation à déménager pour un couple habitant à Paris dans un logement de 4 pièces de 70 m² depuis plus de 10 ans, et dont les enfants viennent de quitter le domicile familial, si le loyer d'un 3 pièces de 50 m² est équivalent ? De même, quelles sont les possibilités de déménagement d'un couple qui vient d'avoir des enfants si le seul fait de déménager accroît le prix du m² de plus de 30 % (tableau 5) ?

Tableau 5. Les loyers moyens en janvier 2011 selon l'ancienneté d'occupation et la taille du logement, à Paris, en petite couronne et en grande couronne

Loyer en euros/m² au 1^{er} janvier 2011

	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces et plus	Ensemble
PARIS						
Logements occupés depuis moins d'1 an	25,2	22	22	20,8	23	22,6
Ensemble des logements	23	20,1	19,6	19,1	19	20,1
Logements occupés depuis plus de 10 ans	19,7	16,6	15,9	15,7	15,6	16,4
PETITE COURONNE						
Logements occupés depuis moins d'1 an	19,7	16,9	15,3	15,8	18,3	16,7
Ensemble des logements	18,4	15,7	14,1	14	15,5	15,2
Logements occupés depuis plus de 10 ans	16,1	13,3	12,4	11,5	14,2	13

19. Régis Bigot, « Les difficultés de logement des classes moyennes et les besoins de mobilité résidentielle », CREDOC, Enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français », n° 263, juin 2010.

20. Régis Bigot, Sandra Hoibian, « La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social », *Consommation et Modes de vie*, CREDOC, n° 226, février 2010.

Tableau 5(suite). Les loyers moyens en janvier 2011 selon l'ancienneté d'occupation et la taille du logement, à Paris, en petite couronne et en grande couronne

Loyer en euros/m² au 1^{er} janvier 2011

	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces et plus	Ensemble
GRANDE COURONNE						
Logements occupés depuis moins d'1 an	18,5	14,7	12,8	12	13,2	13,8
Ensemble des logements	17,4	14	12,1	11,3	12,1	12,8
Logements occupés depuis plus de 10 ans	15,4	11,9	10,3	9,5	9,9	10,6
AGGLOMÉRATION PARISIENNE						
Logements occupés depuis moins d'1 an	21,8	18,3	16,7	15,4	17,3	17,8
Ensemble des logements	20,3	17,2	15,4	14,7	15,8	16,4
Logements occupés depuis plus de 10 ans	17,8	14,5	13,2	12,6	13,7	13,9

Note : il s'agit des locataires qui sont dans leur logement depuis moins d'un an.

Source : OLAP (mai 2011).

Cette segmentation de la mobilité sur le marché locatif réduit l'offre de logements disponibles à la partie des logements occupés par des locataires qui peuvent déménager. Ceci accentue l'augmentation des loyers. De même, elle a un impact sur le marché du travail, du fait de l'absence de mobilité professionnelle qu'elle engendre²¹.

Quelles pourraient être les conséquences du décret proposé ?

L'encadrement des loyers dans les zones sensibles comme réponse possible au problème de logement des ménages

Le décret mis en place par le gouvernement est avant tout une mesure d'urgence et une réponse aux préoccupations des locataires dans le cadre de la loi existante, avant de voter en 2013 une nouvelle loi régissant les rapports locatifs entre les propriétaires et les locataires. Ce décret est d'une toute autre ampleur que celui relatif à l'agglomération parisienne puisqu'il élargit géographiquement sa zone d'application et étend ses prérogatives aux relocations (Annexe 2). Ainsi, lors de la plupart des relocations, un propriétaire ne pourra augmenter le montant du loyer d'un pourcentage supérieur à la hausse de l'IRL sur un an. Si des travaux sont réalisés ou si le loyer est manifestement sous-évalué, la règle qui s'applique est la même que celle visée dans le décret concernant la région parisienne.

Le décret est valable un an, mais devrait être pérennisé. Au total, 38 agglomérations (27 en métropole et 11 outre-mer), regroupant environ 1 300 communes et accueillant près de 40 % de la population ont été retenues. Dans ces zones, la hausse des loyers observée sur la période 2002-2010 est supérieure à deux fois la hausse de l'IRL (soit

21. Régis Bigot, Sandra Hoibian, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », CREDOC, *Collection des rapports*, juillet 2011.

3,2 % par an) et le loyer de marché au m² dépasse de 5 % la moyenne nationale hors Ile-de-France (qui se situe à 11,1 euros/m² d'après les données de CLAMEUR).

Des dispositions allant dans ce sens ont déjà été prises dans certains pays de l'Union européenne (Annexe 3).

Comparaison du mode de fixation du loyer selon les législations en vigueur

Cadre légal imposé par	Renouvellement de bail	Relocation	Première location et logement neuf
Loi du 6 juillet 1989 modifiée	- Indexé sur l'IRL - En cas de sous-évaluation manifeste réévaluation étalée sur 3 ans ou 6 ans si l'écart est supérieur à 10 % - En cas de travaux, majoration convenue à l'avance entre le bailleur et le locataire	Libre	Libre
Décret sur l'agglomération parisienne	- Indexé sur l'IRL - En cas de sous-évaluation manifeste ou de travaux d'un montant au moins supérieur à 1 an de loyer, hausse autorisée de la moitié de l'écart entre le dernier loyer et le loyer de marché ou de 15 % du cout réel des travaux TTC	Libre	Libre
Décret du 21 juillet 2012 (applicable dans les communes concernées)	- Indexé sur l'IRL - Si sous-évaluation manifeste ou si travaux dans les parties privatives ou communes d'un montant :		Libre
	au moins supérieur à 1 an de loyer	compris entre 6 mois de loyer et 1 an	
	hausse autorisée soit de la moitié de l'écart entre le dernier loyer et le loyer de marché soit de 15 % du cout réel des travaux TTC		
		- Libre en cas de travaux d'un montant supérieur à 1 an de loyer	

L'exemple du renouvellement de bail à Paris

Comme nous l'avons déjà expliqué ci-dessus, le décret proposé par le gouvernement vise à appliquer aux relocations dans les zones retenues le décret réservé jusqu'à aux renouvellements de baux de l'agglomération parisienne. Pour évaluer les conséquences possibles de l'entrée en vigueur du nouveau décret, il est donc intéressant de prendre acte de ce qui s'est passé lors du renouvellement de bail à Paris et dans l'agglomération parisienne.

L'encadrement en région parisienne des loyers soumis à l'article 17c de la Loi de 1989 porte sur les revalorisations de loyers en cas de sous-évaluation manifeste par rapport au prix de marché (mécanisme utilisé pour 3,3 % des effectifs à Paris et 1,9 % en agglomération parisienne) et de gros travaux (ceci est rare lors d'un renouvellement de bail). Il a eu pour effet de limiter la réévaluation des loyers manifestement en dessous des prix du marché à la moitié de l'écart.

En l'absence de ce décret, ces loyers auraient progressé de 4,9 % au lieu des 3,3 % observés, soit 24 % au lieu de 15,4 % sur toute la période d'ajustement.

Les autres loyers suivent l'IRL (58,8 % d'entre eux) ou progressent moins vite (28,2 %) (tableau 6). Il reste 10,3 % des loyers qui augmentent plus vite que l'IRL. Ces « autres hausses » ont un effet important puisqu'elles expliquent à elles seules plus de 50 % de la hausse globale, à Paris comme en agglomération parisienne. Elles concernent en moyenne des logements dont le loyer au m² est inférieur aux autres loyers renouvelés. Ces loyers ont pu être soit réactualisés en accord avec le locataire, soit revalorisés du fait de travaux. Dans ce dernier cas, les hausses ont pu également être limitées par le décret.

Le rattrapage de loyer via l'article 17c peu utilisé jusqu'alors pour le renouvellement pourrait être davantage utilisé avec le nouveau décret. Les loyers étant libres à la relocation jusqu'à maintenant, les propriétaires ont pu négliger ce mécanisme relativement délicat à mettre en œuvre (nécessité d'avoir des loyers de référence, ...) et laisser s'installer une dérive par rapport au loyer de marché. Désormais, la mesure s'étendant à la relocation, le rattrapage en cours de bail pourrait être davantage utilisé.

Tableau 6. Évolution des loyers dans le cadre des baux renouvelés en 2010 selon leur régime de fixation

	Effectif (%)	Ancien loyer (€/m ²)	Nouveau loyer (€/m ²)	Évolution (%)
PARIS				
Renouvellement selon l'article 17c*	3,3	15,0	15,5	+3,3 (+15,4***)
Stabilité ou baisse de loyer	28,2	18,7	18,7	-0,1
Application de l'IRL**	58,2	18,8	18,9	+0,3
Autre hausse	10,3	17,8	18,4	+3,4
Ensemble des renouvellements	100	18,6	18,7	+0,6
AGGLOMÉRATION PARISIENNE				
Renouvellement selon l'article 17c*	1,9	15,0	15,5	+3,3 (14,9***)
Stabilité ou baisse de loyer	27,9	14,8	14,8	-0,1
Application de l'IRL**	59	15,8	15,8	+0,3
Autre hausse	11,2	14,8	15,3	+3,6
Ensemble des renouvellements	100	15,4	15,5	+0,6

Notes : La faible hausse de l'IRL en 2010 a incité les propriétaires à stabiliser les loyers, expliquant la moindre proportion de renouvellements basés sur l'IRL (entre 60 et 80 % normalement).

*Application de l'article 17c de la loi du 6 juillet 1989 : avec hausse étalée sur trois ou six ans.

** Hausse indiciaire effectivement appliquée cette année-là.

*** Hausse totale étalée sur 3 ou 6 ans selon qu'elle est respectivement inférieure à 10 % du loyer ou supérieure.

Source : OLAP (mai 2011).

L'encadrement : quelles conséquences pour le locataire ?

Pour évaluer les possibles effets à attendre de ce décret, nous avons calculé quel aurait été son impact s'il avait été appliqué au 1^{er} janvier 2007 et pérennisé au cours des années suivantes, en nous basant sur les modes de fixation des loyers par les propriétaires depuis lors. Compte tenu des informations à notre disposition, on supposera ici que le décret sur l'encadrement des loyers est entré en application au 01/01/2007 et on se concentrera uniquement sur le parc disponible à la relocation en 2007 et sa relocation future. On suppose que tous les baux vont à leur terme (c'est-à-dire 3 ans) et que ces derniers ne sont pas renouvelés. Les logements présents sur le marché de la relocation au 01/01/2007 sont dans ces conditions de nouveau disponibles à la

relocation trois ans plus tard, c'est-à-dire au 01/01/2010. Nous nous intéressons à l'évolution de ces loyers sur la période allant du 31/12/2006 au 01/01/2010, à Paris et en agglomération parisienne, zone visée par le décret. Nous comparerons ensuite cette évolution simulée à celle réellement observée sur cette période.

Tableau 7. Les effets attendus du décret en 2010 si l'entrée en vigueur avait eu lieu le 1^{er} janvier 2007

Mode de fixation des loyers à la relocation observée au 01/01/07	Effectif au 01/01/07 (en % des relocations)	Loyers avant relocation au 31/12/06 (€/m ²)	Évolution des loyers à la relocation en 2007 (en %)	Loyer après relocation au 01/01/07 (€/m ²)	Loyers au 31/12/09 après indexation annuelle sur l'IRL et avant relocation (€/m ²)	Évolution des loyers à la relocation en 2010 (en %)	Loyers au 01/01/10 après relocation (€/m ²)
PARIS							
Baisse	10,3	19,7	-6,1	18,5	19,5	1,5 (1)	19,8
Stabilité	6,7	19,3	0	19,3	20,4	0,6 (2)	20,5
Indexation sur l'IRL	22,5	20,5	2,4	21	22,2	-5,2 (3)	21
Autres hausses	56,3	17,8	2,2	18,2 (1)	19,2	2,3 (1)	19,7
Travaux	4,2	15,6	26	19,7	20,8	0,4 (4)	20,8
Total	100	18,6	2,2	19	20,1	0	20,1
AGGLOMERATION PARISIENNE							
Baisse	14	15,3	-7,7	14,1	14,9	3,4 (1)	15,4
Stabilité	9,7	14,6	0	14,6	15,4	0,6 (2)	15,5
Indexation sur l'IRL	22	16,7	2	17,1	17,6	-5,8 (3)	16,6
Autres hausses	49,8	14,8	2	15,1 (2)	15,6	0,6 (2)	15,7
Travaux	4,5	13,2	22,2	16,1	17	0 (4)	17
Total	100	15,2	1,3	15,4	16	-0,6	15,9

Les cases en gris sont celles que nous avons modifiées suite à l'application hypothétique du décret au 1^{er} janvier 2007.

1. Augmentation correspondant à la moitié de l'écart entre le loyer pratiqué et le loyer moyen des logements étudié avant relocation.

2. Indexation sur l'IRL.

3. Baisse moyenne observée en 2010 pour les loyers supérieurs à la moyenne des loyers de marché.

4. Stabilité.

Source : OLAP, simulation faites par les auteurs.

Avec l'entrée en vigueur du décret, les « autres hausses » n'auraient pas eu lieu et le loyer aurait été revalorisé de la moitié de l'écart avec le loyer de marché. En revanche, pour toutes les autres catégories, le comportement de 2007 est supposé inchangé²². Sous l'ensemble des hypothèses posées précédemment, l'évolution des loyers à la relocation en 2007 aurait été de 2,2 % à Paris et de 1,3 % en agglomération parisienne (tableau 7). Dans les faits, ces évolutions ont été de 8,3 % et 6,4 % respectivement pour des loyers moyens après relocation de 20,1€/m² et 16,2€/m². On constate donc dans un premier temps que l'entrée en vigueur du décret a pour effet direct de ralentir la hausse des loyers de relocation.

22. On a considéré que tous les travaux étaient d'un montant supérieur à un an de loyer et donc que le loyer augmentait librement.

L'évolution en cours de bail étant réglementée, les loyers ne peuvent croître, sur la période étudiée, plus fortement que l'indice légal, c'est-à-dire +2,5 % en 2008 et 3,0 % en 2009. Dans ces conditions les loyers à la fin du bail auraient progressé de 5,8 % à Paris et de 3,8 % en agglomération parisienne par rapport à 2007, pour atteindre respectivement les prix de 20,1 €/m² et 16 €/m², soit 3,8 % et 5,3 % de moins que les loyers réellement observés avant relocation dans les zones étudiées.

En considérant que l'ensemble des logements étudiés sont remis sur le marché de la relocation au 01/01/2010, et compte tenu de la législation, différentes possibilités sont offertes aux propriétaires. Ils peuvent baisser ou stabiliser leur loyer, l'augmenter du montant de l'indice légal ou de la moitié de l'écart qui existe entre le loyer de marché, ici le loyer moyen des biens mis à la relocation, et le loyer qu'il pratique ou enfin l'augmenter de 15 % du montant des travaux ou librement en cas de gros travaux²³.

On décide d'appliquer, pour le calcul des loyers après relocation, la situation la plus favorable au propriétaire. Dans ces conditions, les loyers moyens après relocation auraient été de 20,1 €/m² en 2010 (+0 % par rapport au loyer de 2009) à Paris et de 15,9 €/m² (-0,6 %) en agglomération parisienne. Pour mémoire, les loyers à la relocation effectivement observés dans ces deux zones en 2010 étaient respectivement de 22,6 €/m² et 17,8 €/m² ²⁴.

En sachant que la surface moyenne des logements mis en relocation était de 46 m² à Paris et 50 m² en agglomération parisienne, le loyer moyen à la relocation aurait été de 924 euros à Paris et de 795 euros en agglomération parisienne dans le cas d'une entrée en vigueur du décret au 1^{er} Janvier 2007. Dans les faits, le loyer moyen à la relocation observé en 2010 était de 1 039 euros à Paris et de 890 euros en agglomération parisienne.

La mise en application du décret au 1^{er} Janvier 2007 aurait donc permis aux ménages parisiens de réaliser une économie mensuelle de 115 euros, soit 1 380 euros par an et aux ménages vivant en agglomération parisienne une économie de 95 euros par mois, soit 1 140 euros par an par rapport à la situation actuelle. À titre de comparaison, le niveau de vie moyen des Français s'élevait en 2009 à 1 845 euros par mois.

Pour autant, cette mesure peut-elle favoriser la mobilité et redonner du pouvoir d'achat aux ménages ? Elle va certes bénéficier à court terme aux ménages les plus mobiles en limitant la hausse de leur taux d'effort. Or, ces ménages sont essentiellement ceux pour lesquels la contrainte de revenu joue le moins, c'est-à-dire ceux qui ont des revenus élevés ou un taux d'effort relativement faible. Elle va également bénéficier aux ménages qui sont dans l'obligation de déménager (études, changement de situation professionnelle ou familiale) ou sont à la limite de leur contrainte financière. Pour tous ceux là, la hausse du taux d'effort sera moindre que ce qu'elle aurait été sans le décret. Par contre pour les ménages ayant déjà un taux d'effort élevé et un faible revenu, le décret ne devrait que peu les toucher puisqu'ils peuvent difficilement supporter le surcoût d'une relocation. À moyen terme, même si une baisse des loyers de marché est probable, le loyer à la relocation restera durablement plus élevé que le loyer des locataires en place depuis plusieurs années (rappelons que le coût supplémentaire à la signature d'un nouveau contrat pour un ménage ayant passé plus de

23. Aucun loyer n'étant largement inférieur au loyer de marché, on considère qu'il n'existe pas, dans le parc étudié, de logement nécessitant des travaux d'un montant supérieur à 6 mois de loyer.

24. Soit des hausses respectives de 8,4 % et 5,7 % entre l'ancien et le nouveau locataire.

10 ans dans un même logement est en moyenne de 38 % à Paris et de 30 % dans l'agglomération parisienne hors Paris).

L'encadrement : quelles conséquences pour le propriétaire ?

Les calculs précédents ont été effectués en supposant une offre locative inchangée. Or, en contraignant les propriétaires sur l'évolution des loyers, un des risques du nouveau décret serait de détourner les investisseurs du marché de l'immobilier, et donc de peser sur l'offre de logements locatifs privés. Actuellement, compte tenu du niveau très élevé des prix d'achat de l'immobilier, le rendement instantané, mesuré comme le rapport entre les loyers annuels de marché et le prix d'achat du bien, est très bas (2,9 % en France et 1,3 % à Paris en 2011, après respectivement 6,3 % et 5 % en 1998, hors dépréciation du capital). Hors mesures de défiscalisation, il est donc déjà suffisamment peu attractif pour les nouveaux investisseurs de ce marché, sauf à miser sur une éventuelle plus-value à venir. Pour les investisseurs de longue date qui ont acheté à des prix nettement inférieurs à ceux d'aujourd'hui et qui ont déjà amorti une partie ou la totalité de leur investissement, la situation est différente. Le taux de rendement est plus élevé puisque le capital est en grande partie amorti.

En exerçant une pression à la baisse sur le revenu escompté par le propriétaire, le décret pourrait donc réduire davantage le rendement de l'investissement et donc freiner la progression de l'offre de nouveaux logements. De même, il est possible que des propriétaires en fin de bail mettront le bien en vente pour profiter de la hausse du prix de l'immobilier et réaliser une belle plus-value.

Pour éviter cet effet contre-productif sur l'offre de logement, il apparaît nécessaire de redresser la rentabilité de l'investissement immobilier locatif. Depuis les années 1980²⁵, le marché locatif neuf est sous perfusion. Différents dispositifs se sont succédé depuis 1984 pour enrayer la baisse de l'offre locative privée d'alors (600 000 logements en moins entre 1978 et 1984), et ces dispositifs ont encore pris de l'ampleur depuis 1996 : ils représentent entre 30 et 60 % des ventes des promoteurs chaque année²⁶ depuis 15 ans et ont sans doute participé à l'augmentation du parc privé locatif depuis le début des années 1990²⁷, malgré la forte hausse des prix.

Pour contrer les effets de l'encadrement des loyers, les propriétaires pourraient être incités à fixer des loyers élevés lors des premières locations car le loyer reste alors fixé librement à la première location, d'une part en raison du prix d'acquisition élevé du terrain, et d'autre part pour se couvrir face aux faibles revalorisations à attendre ultérieurement. Cet effet pourrait tirer les loyers de marché vers le haut et contrecarrer les effets attendus du décret.

Par ailleurs, la mesure pourrait-elle empêcher les travaux d'amélioration du logement faits par le propriétaire ? Pour un propriétaire réalisant des travaux d'un montant compris entre 6 et 12 mois de loyers, le nouveau loyer exigé ne pourra augmenter au maximum que de 15 % du coût réel des dépenses engagées. Si l'on suppose un propriétaire qui fait des travaux de rénovation pour un montant de 5 000 euros TTC

25. Des aides pour le marché locatif ancien existent aussi (« Borloo ancien », « Besson ancien ») mais sont moins incitatives et représentent donc des montants comparativement faibles.

26. 875 millions d'euros ont été consacrés en 2010 aux dispositifs d'incitation à l'investissement locatif.

27. Les années 1980 avaient en effet été marquées par un fort désengagement des investisseurs institutionnels et dans une moindre mesure des bailleurs physiques, conduisant à une contraction de l'offre locative.

dans un logement anciennement loué à 700 euros par mois, le propriétaire pourra augmenter le loyer annuel à la relocation de 750 euros (soit 62,5 euros par mois). Le nouveau locataire devra donc payer 762,50 euros de loyer mensuel (soit 9 % de plus que l'ancien locataire). Les travaux seront donc amortis sur une période d'environ 7 ans. Sans encadrement, si l'on se réfère à l'évolution des loyers à la relocation en cas de travaux à Paris (soit 26 % entre 2005 et 2010 en moyenne), le loyer serait passé à 885 euros par mois et l'amortissement des travaux aurait été effectif après un peu plus de deux années. La tentation sera donc grande pour un propriétaire de ne pas réaliser ces travaux. Elle le sera encore plus pour les travaux de simple remise en état du logement, d'un montant inférieur à 6 mois de loyers, puisque les dépenses ne pourront donner lieu à aucune hausse spécifique du loyer.

Dès lors, l'état des logements risque de se dégrader peu à peu, notamment pour les logements occupés par les ménages modestes, dont 20 % de la hausse des loyers entre 1996 et 2006 s'expliquait par l'amélioration du logement. La moindre incitation à réaliser des travaux risque de compliquer encore la réalisation des objectifs fixés par la loi Grenelle 2, à savoir une réduction de la consommation d'énergie de 38 % des logements anciens d'ici 2020 *via* des travaux de rénovation.

Une dégradation relative des logements à moyen terme n'est donc pas exclue, même si le risque d'un retour aux situations d'entre les deux guerres ou des logements dits « loi 1948 » n'est pas à l'ordre du jour puisque les revalorisations de loyers sont libres en cas de travaux importants et que le loyer augmente de l'IRL dans le cas inverse.

Une autre conséquence possible du décret, liée à la possibilité de fixer librement le loyer lors de gros travaux (montant supérieur à 1 an), serait d'inciter le bailleur à « monter son logement en gamme » et à répercuter les dépenses engagées plus fortement qu'actuellement sur le loyer de relocation (puisque'il ne pourra plus le faire librement ensuite). Une marge de sécurité serait ainsi prise par le bailleur pour compenser le « manque » à gagner ultérieur. Ces hausses, si elles avaient lieu, pénaliseraient les locataires les moins solvables et favoriseraient le phénomène de *gentrification* déjà à l'œuvre dans les zones les plus tendues. On pourrait donc constater des écarts divergents entre les loyers de marché des logements dégradés et des logements remis à neuf.

L'encadrement : une solution d'urgence mais pas suffisante

Le décret mis en place par le gouvernement vise à redonner du pouvoir d'achat aux locataires du parc privé *via* cette mesure d'urgence avant d'adopter des mesures plus structurelles destinées à augmenter l'offre de logements. En adoptant, au moment du changement de locataire, la réévaluation du loyer à la moitié seulement de l'écart entre le dernier loyer perçu et les loyers avoisinant, le gouvernement espère une baisse de 20 % des loyers. Si cette attente semble exagérée, une stabilisation des loyers pourrait néanmoins, comme nous l'avons montré et compte tenu de l'écart important qui existe entre certains loyers avant et après relocation, se profiler dans les mois ou années à venir. Selon nos calculs, dans un délai de 3 ans, les loyers se stabiliseraient à Paris et baisseraient légèrement dans l'agglomération parisienne.

Pour parvenir à ce résultat, plusieurs obstacles inhérents à la mise en application de ce décret devront d'abord être franchis. Tout d'abord, il nécessite la mise en place d'observatoires des loyers fiables au niveau des agglomérations ou des départe-

ments²⁸, pour que le bailleur comme le locataire puissent juger de la sous-évaluation ou de la sur-évaluation du loyer. Ainsi, un rapport du ministère du Logement²⁹ soulignait que « la difficulté pour les locataires et les bailleurs, personnes physiques, de se procurer des références de loyers de logements comparables pour le locataire » et « la crainte du locataire d'un conflit ouvert avec son bailleur dès son entrée dans les lieux » avaient freiné l'application de l'article 17b de la loi du 6 juillet 1989 (selon lequel le loyer d'un nouveau locataire est fixé en fonction du loyer du voisinage et qui permet au locataire de contester son loyer). Les augmentations hors gros travaux étant encadrées, le contrat de location devrait notifier l'ancien loyer, le nouveau loyer et la justification de la différence. Enfin, il faudra que le régime des logements meublés soit aligné sur celui des logements vides, dans le cadre de la prochaine loi prévue pour 2013, afin d'éviter le report des propriétaires (notamment de petites surfaces) vers ce marché dont les loyers ne sont pas encadrés.

La répercussion positive de cette mesure sur le niveau des loyers dépend évidemment de l'évolution de l'offre locative privée. Il faut ainsi éviter de décourager encore plus l'investissement locatif pour les nouveaux acquéreurs (que ce soit dans le parc ancien ou neuf), alors que le dispositif Scellier arrive à échéance fin 2012 et qu'aucun dispositif n'est encore voté pour le remplacer³⁰.

Les éléments négatifs que nous venons de citer pourraient toutefois être contre-carrés si les prix de vente baissaient – ce qui redresserait *de facto* le rendement locatif et donc l'investissement locatif par contrecoup – ce qui nécessite une forte augmentation de l'offre de logements dans les zones tendues. Or ce mouvement ne peut être que progressif, même en supposant une plus grande disponibilité du foncier, une augmentation de la densité et le développement des transports (permettant plus facilement une hausse de la distance entre le logement et le lieu de travail).

À court terme, ce décret devrait toutefois avoir le mérite de limiter l'ampleur des disparités dans les zones les plus tendues. Cependant, il ne résoudra pas le problème de taux d'effort des ménages les plus modestes, qui reflète principalement l'insuffisance de l'offre locative sociale et le manque de fluidité au sein du parc social. La hausse des loyers du secteur privé ne fait que répercuter celle des prix immobiliers, notamment dans les zones urbaines où par définition le foncier disponible est rare et cher et où l'offre de logements n'est pas à la hauteur des besoins de la population.

À défaut de pouvoir encadrer les prix de vente, le gouvernement prévoit plusieurs axes d'ici 2013 pour agir sur l'offre globale de logements :

l'augmentation de l'offre locative sociale *via* la cession de terrains publics avec une décote ou gratuitement, le doublement du plafond du Livret A, la révision du quota de la loi SRU de 20 à 25 % de logements sociaux par commune, la multiplication des

28. Les données disponibles n'indiquent pas les mêmes loyers au m² selon les sources. Ainsi, à Bordeaux, le prix au m² était de 9,7 euros au 1^{er} janvier 2011 selon l'OLAP et de 10,7 euros en 2011 selon Clameur. Le constat est le même pour les autres villes : Lyon, Strasbourg, Toulouse.

29. Rapport sur l'évolution des prix des loyers, Ministère du Logement, 2011.

30. La Ministre du Logement a évoqué le retour à un dispositif proche de la réduction d'impôt « Besson » (dont les plafonds de loyers étaient plus bas que ceux des dispositifs plus récents et donc destinés à des ménages plus modestes). Il faut toutefois souligner que c'est durant les années où ce dispositif était seul en vigueur (2000-2002) que les ventes de logements neufs aux bailleurs ont été les plus faibles (30 000 en moyenne par an, contre 60 000 depuis 2003 avec un pic de 70 000 environ en 2010 selon les chiffres de la Fédération du bâtiment) du fait d'un moindre rendement attendu.

pénalités par 5 et l'utilisation des recettes des pénalités pour la construction de logements sociaux (suppression de l'article 57 qui les reverse aux intercommunalités) ;

- le développement d'une offre locative privée à loyers plafonnés, en revenant à des dispositifs d'incitation du type Besson (dont les plafonds étaient plus bas que ceux des dispositifs plus récents) et *via* la taxation des logements vacants ;
- la mise sur le marché de logements en accession, *via* la réforme de la taxation sur les plus-values immobilières ;
- la mobilisation du foncier privé *via* une fiscalité pénalisante.

L'efficacité de ces mesures dépendra en partie de l'ampleur des terrains rendus disponibles mais aussi des budgets qui y seront consacrés. Le nouveau décret a un coût nul pour le gouvernement mais une véritable politique de soutien au logement suppose des moyens financiers importants. C'est la condition nécessaire pour construire des logements sociaux, rendre rentables des dispositifs fiscaux plus « sociaux » en faisant pression à la baisse sur les prix d'achat.

ANNEXES

Annexe 1 : la loi du 6 juillet 1989 modifiée en vigueur actuellement

Article 17

a) Le loyer :

- - des **logements neufs** ;
- - des **logements vacants** ayant fait l'objet de **travaux de mise ou de remise en conformité** avec les caractéristiques définies en application des premier et deuxième alinéas de l'article 6 ;
- - des **logements conformes aux normes** définies par ledit décret, faisant l'objet d'une **première location** ou, s'ils sont **vacants**, ayant fait l'objet depuis moins de six mois de **travaux d'amélioration** portant sur les parties privatives ou communes, d'un **montant au moins égal à une année du loyer antérieur**, est **fixé librement** entre les parties.

b) Le loyer des **logements vacants** ou faisant l'objet d'une **première location** qui ne sont **pas visés au a ci-dessus** est **fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage** pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 19, s'il est supérieur au dernier loyer exigé du précédent locataire.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables **jusqu'au 31 juillet 1997**. [...] En cas de non-respect par le bailleur des dispositions de l'article 19, le locataire dispose, sans qu'il soit porté atteinte à la validité du contrat en cours, d'un **délai de deux mois** pour **contester le montant du loyer** auprès de la **commission de conciliation**.

À défaut d'accord constaté par la commission, le juge, saisi par l'une ou l'autre des parties, fixe le loyer.

c) Lors du **renouvellement du contrat**, le loyer ne donne lieu à **réévaluation** que s'il est **manifestement sous-évalué**.

Dans ce cas, le bailleur peut proposer au locataire, au moins six mois avant le terme du contrat et dans les conditions de forme prévues à l'article 15, un nouveau loyer fixé

par référence aux loyers **habituellement constatés dans le voisinage** pour des logements comparables dans les conditions définies à l'article 19. [...] La notification reproduit intégralement, sous peine de nullité, les dispositions des alinéas du présent c et mentionne le montant du loyer ainsi que la liste des références ayant servi à le déterminer.

En cas de **désaccord** ou à défaut de réponse du locataire quatre mois avant le terme du contrat, l'une ou l'autre des parties saisit la **commission de conciliation**. À défaut d'accord constaté par la commission, le juge est saisi avant le terme du contrat. À défaut de saisine, le contrat est reconduit de plein droit aux conditions antérieures du loyer éventuellement révisé. [...]

La hausse convenue entre les parties ou fixée judiciairement **s'applique par tiers ou par sixième** selon la durée du contrat. Toutefois, cette hausse s'applique par **sixième annuel** au contrat renouvelé, puis lors du renouvellement ultérieur, dès lors qu'elle est **supérieure à 10 %** si le premier renouvellement avait une durée inférieure à six ans.

La révision éventuelle résultant du *d* ci-dessous s'applique à chaque valeur ainsi définie.

d) Lorsque le contrat de location prévoit la **révision du loyer**, celle-ci intervient **chaque année** à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat.

L'augmentation du loyer qui en résulte ne peut excéder la **variation d'un indice de référence des loyers** publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques chaque trimestre et qui correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. [...]

e) Lorsque les parties sont convenues, par une clause expresse, de travaux d'amélioration du logement que le bailleur fera exécuter, le contrat de location ou un avenant à ce contrat fixe la majoration du loyer consécutive à la réalisation de ces travaux.

Article 18

Dans la **zone géographique** où le niveau et l'évolution des loyers, comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire, révèlent une **situation anormale du marché locatif**, un **décret** en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de concertation, peut fixer le **montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants définis au b de l'article 17** et des **contrats renouvelés définis au c du même article**.

Ce décret précise sa durée de validité qui ne peut excéder un an et peut prévoir des adaptations particulières, notamment en cas de travaux réalisés par les bailleurs ou de loyers manifestement sous-évalués.

Article 19

Pour l'application de l'article 17, les loyers servant de références doivent être représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, situés soit dans le même groupe d'immeubles, soit dans tout autre groupe d'immeubles comportant des caractéristiques similaires et situé dans la même zone géographique. Un décret en Conseil d'Etat définit les éléments constitutifs de ces références.

Le **nombre minimal des références** à fournir par le bailleur est de **trois**. Toutefois, il est de **six** dans les communes, dont la liste est fixée par décret, faisant partie d'une **agglomération de plus d'un million d'habitants**.

Les références notifiées par le bailleur doivent comporter, au moins **pour deux tiers**, des références de locations pour lesquelles il n'y a **pas eu de changement de locataire depuis trois ans**.

Annexe 2 : Décret no 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989³¹

Section 1

Logements vacants

Art. 1er. • Lorsqu'un logement vacant tel que défini au *b* de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée fait l'objet d'une nouvelle location au cours des douze mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent décret, le loyer ne peut excéder le dernier loyer appliqué au précédent locataire, révisé dans les limites prévues au *d* du même article 17.

Art. 2. • Par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er}, le loyer du nouveau contrat de location peut être réévalué dans les conditions et les limites suivantes :

a) Lorsque le bailleur a réalisé, depuis la conclusion du dernier contrat, des travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes d'un montant au moins égal à la moitié de la dernière année de loyer [...];

b) Lorsque le dernier loyer appliqué au précédent locataire est manifestement sous-évalué,

la hausse du nouveau loyer ne peut excéder la plus élevée des deux limites suivantes :

- La moitié de la différence entre le montant moyen d'un loyer représentatif des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables déterminé selon les modalités prévues à l'article 19 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée et le dernier loyer appliqué au précédent locataire ;
- Une majoration du loyer annuel égale à 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises [...].

Le coût des travaux d'amélioration portant sur les parties communes à prendre en compte pour l'application du *a* et du *b* est déterminé en fonction des millièmes correspondant au logement en cause.

31. Pour l'ensemble du décret, voir Journal Officiel du 21 juillet 2012, n° 8.

Section 2

Renouvellement de bail

Art. 3. • Lorsque le contrat de location est renouvelé au cours des douze mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent décret, il ne peut y avoir de réévaluation du loyer autre que celle résultant de la révision, aux dates et conditions prévues au contrat, ou d'une clause relative à la révision introduite dans le contrat lors de son renouvellement dans les limites de la variation de l'indice de référence des loyers.

Art. 4. • Par dérogation aux dispositions de l'article 3, lorsque le loyer est manifestement sous-évalué, le bailleur peut le réévaluer sans que la hausse de loyer excède la plus élevée des deux limites suivantes :

1. La moitié de la différence entre le loyer déterminé conformément aux dispositions du c de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée et le loyer appliqué avant le renouvellement du contrat de location, révisé dans les limites prévues au d du même article 17 ;

2. Une majoration du loyer annuel égale à 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises, dans le cas où le bailleur a réalisé depuis le dernier renouvellement du contrat de location des travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes d'un montant au moins égal à la dernière année de loyer. Le coût des travaux d'amélioration portant sur les parties communes à prendre en compte est déterminé en fonction des millièmes correspondant au logement en cause.

Section 3

Dispositions communes

Art. 5. • Les dispositions du présent décret ne font pas obstacle à l'application des clauses contractuelles mentionnées au e de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée ou des accords collectifs locaux conclus en application de l'article 42 de la loi du 23 décembre 1986 susvisée.

Art. 6. • Le présent décret est applicable dans les communes dont la liste figure en annexe au présent décret.

Art. 7. • La commission départementale de conciliation prévue à l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée est compétente pour connaître des différends relatifs à l'application du présent décret. Elle peut être saisie et se prononce selon les modalités définies au même article 20.

Art. 8. • Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} août 2012. Le décret no 2011-1017 du 26 août 2011 relatif à l'évolution de certains loyers dans l'agglomération de Paris, pris en application de l'article 18 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989, est abrogé à compter de cette même date.

Art. 9. • Le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'égalité des territoires et du logement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe 3 : encadrement des loyers en Europe³²

Allemagne (taux de location dans le parc privé 55 %, plus fort taux en Europe)³³ :

- Il n'y a qu'un seul type de bail : le bail à durée indéterminé. Il ne peut être rompu par le propriétaire qu'en cas de réutilisation du logement en résidence principale ;
- Mise en place d'un système dit de « miroir des loyers » au sein de plusieurs agglomérations allemandes. Ce système, issu soit de concertation soit d'observatoires dits « qualifiés », référence les loyers pratiqués dans la zone étudiée ;
- Le locataire peut se tourner vers le juge s'il estime que le loyer qu'il a accepté est supérieur de 20% aux loyers pratiqués pour des logements équivalents ;
- En cas d'absence de ces « miroirs des loyers », le juge peut soit faire appel à un expert soit s'appuyer sur les informations fournies par les deux parties.

Pays-Bas (taux de location dans le parc privé 8 %) :

- Les loyers sont évalués selon un système de points accordés en fonction de la surface, de l'état, de la qualité et de l'équipement du logement ;
- Le nombre de points permet de calculer le loyer maximum. En cas de dépassement, le locataire peut saisir une organisation indépendante.

Suède :

- Chaque ville est dotée d'un office municipal du logement, à but non lucratif, qui négocie chaque année les loyers avec les associations de locataires du parc public en fonction de la date de construction de l'immeuble et de son niveau de confort ;
- Les compagnies municipales de logement, les propriétaires-bailleurs et les locataires sont organisés au sein d'associations qui les représentent dans ces négociations et fixent 90 % des loyers ;
- La Commission européenne a demandé au gouvernement suédois de revoir son système, considéré comme une entrave à la libre concurrence ;
- Une nouvelle loi, entrée en vigueur début 2011, vise à assouplir le système de régulation des loyers. À Stockholm, le loyer moyen est de 16 euros le m² environ.

Suisse :

- Le loyer doit refléter la réalité du marché ;
- En cas de pénurie de logement dans un canton, un loyer maximum peut être fixé par arrêté ;
- Quand un locataire estime que son loyer est trop élevé, il peut le signaler à une autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent son entrée dans les lieux ;
- Cette autorité de conciliation est présidée par un juge assisté de deux assesseurs, l'un au titre des locataires et l'autre des bailleurs.

32. Pour plus d'informations, voir le rapport « Mission sur l'encadrement des loyers : quelles solutions ? » de R. Dutrey, Conseil de Paris, novembre 2011.

33. Voir B.Vorms, « Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ? », *Métropolitiques*, 2 Avril 2012.

Livret A : la sécurité a un prix

Hervé Péléraux

La sécurité, une préoccupation majeure pour l'épargnant français

La crise des *subprime*, révélée à l'été 2007, a fait surgir le spectre d'une déstabilisation à grande échelle des systèmes financiers. Une fois la crise déclarée, la recherche de la sécurité est devenue la préoccupation majeure des détenteurs de liquidités. La chute des rendements des obligations d'État, pour les pays jugés sûrs par les marchés, est bien le symptôme de cette appétence pour les placements non risqués quand dans le même temps l'instabilité des bourses augmentait le coût, en termes de risque, de possibilités d'arbitrage vers les investissements dynamiques.

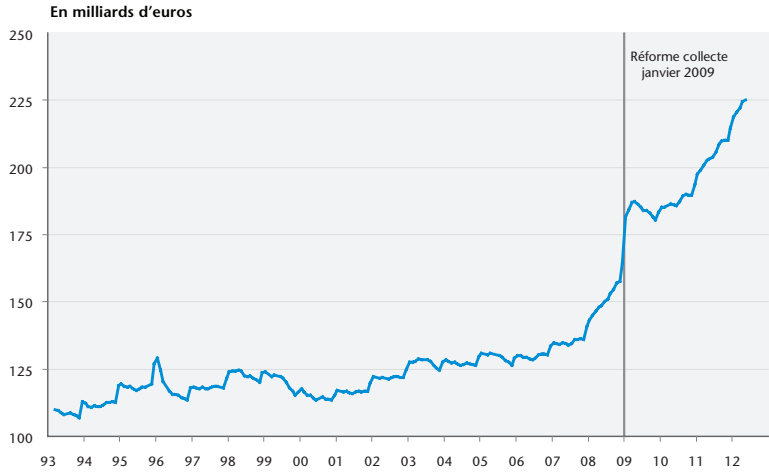
Le comportement d'épargne des ménages français peut aussi être interprété au travers de cette grille de lecture. La prise de conscience par l'opinion que les faillites bancaires ne sont plus une vue de l'esprit, la désaffection pour le placement boursier et les hésitations du marché immobilier ont redonné un nouveau souffle aux placements sans risque au travers de l'épargne réglementée.

L'épargne réglementée propose des produits avec avantage fiscal dont le taux d'intérêt est fixé par l'État. Le dispositif emblématique de cette offre d'épargne est le Livret A qui, complètement défiscalisé et exonéré de prélèvements sociaux, offre une liquidité totale et est de plus garanti par l'État. D'autres dispositifs sont aussi accessibles aux épargnants, comme le plan épargne-logement et le compte épargne-logement qui permettent de financer un investissement immobilier après constitution d'une épargne préalable, les livrets de développement durable et des livrets d'épargne populaire.

Dans un environnement économique particulièrement instable depuis cinq ans les ménages français ont augmenté leur épargne et l'ont massivement orientée vers les produits réglementés. L'encours détenu par les ménages dans le Livret A a bondi de plus de 70 % entre novembre 2007 et avril 2012, soit un rythme moyen de 12 % l'an sur la période, contre 1,5 % l'an entre mars 1993 et novembre 2007. Il s'agit bien d'une évolution hors norme sur les 20 dernières années (graphique 1).

Elle a été renforcée par la généralisation, au 1^{er} janvier 2009, de la distribution du Livret A à toutes les banques, instituée par la Loi de Modernisation de l'Économie du 4 août 2008. Auparavant en effet, la distribution du Livret A était l'exclusivité du réseau des Caisses d'Épargne, de la Banque Postale et du Crédit Mutuel. Ces nouvelles dispositions ont eu un effet instantané sur la collecte, avec une hausse historique de l'encours de 10 % en janvier 2009. Mais l'invocation de ces nouvelles dispositions est loin d'épuiser les raisons du succès du Livret A dont les encours ont commencé à s'élever au-delà de leur précédent historique à partir de décembre 2007, et qui, après un palier entre avril 2009 et novembre 2010, ont repris leur progression vers de nouveaux records.

Graphique 1. Encours de Livret A*



* : incluant les intérêts capitalisés.
 Source : Banque de France.

Cet engouement pour le Livret A résulte de deux effets. D’abord une montée de l’épargne financière qui peut s’expliquer par l’inquiétude suscitée par la crise et le chômage. Le taux d’épargne financière a ainsi gagné plus deux points depuis son point bas de la précédente décennie en 2006, ce qui, à structure de placements inchangée, est favorable à toutes les formules de placement, y compris le Livret A. Ensuite, le Livret A a profité d’un effet de recomposition de l’épargne en faveur de la liquidité – que ne propose pas l’assurance-vie – et de la garantie en capital – qui n’est pas accessible au travers des placements boursiers. Ainsi, la part du Livret A dans l’ensemble des flux de placements s’est élevée de 15 points entre 2006 et 2011, pour atteindre près de 20 %, au détriment de l’assurance-vie, qui représente désormais moins d’un tiers du total (contre 65 % en 2006), et des autres formes de détention d’épargne, 60 % en 2011 contre 73,5 % en 2006.

Tableau. Flux de placements et taux d’épargne financière

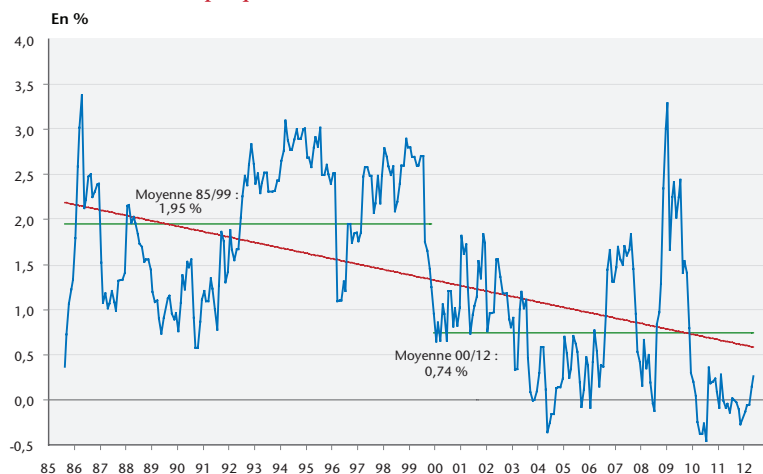
En %				
Part dans le total des placements	Livret A	Assurance vie	Autres	Taux d’épargne financière
2001	3,9	52,0	77,7	6,7
2006	3,5	65,3	73,5	5,0
2011	18,8	29,4	60,3	7,1

Sources : Banque de France, INSEE.

Des arbitrages favorables au Livret A malgré la baisse de son rendement réel

Cette appétence pour le Livret A s'est pourtant affirmée dans un contexte de baisse de son rendement réel (graphique 2). Les fluctuations du taux réel peuvent être marquées, comme de 2007 à 2009, mais ce sont les soubresauts de l'inflation qui en sont à l'origine, le processus normal de révision du taux nominal n'intervenant normalement que deux fois par an (encadré 1). Considéré en moyenne, ce qui annule sa volatilité, le taux réel du Livret A est de 0,75 % depuis douze ans, alors qu'il avoisinait 2 % sur les quinze années précédentes.

Graphique 2. Taux d'intérêt réel sur le Livret A



Sources : Banque de France, INSEE, calculs OFCE.

Dans ce contexte nettement moins favorable à la rentabilité réelle, l'attractivité du Livret A tient, pour certains épargnants, à l'affichage du taux d'intérêt nominal qui fait répondre positivement leurs flux de placement dans ce produit en cas d'augmentation du taux (graphique 3). Ainsi, l'accélération de l'encours de Livret A à partir de 2007 paraît avoir été impulsée par la réévaluation du taux nominal, indexé sur l'inflation aux termes de la loi, sous l'effet de la forte hausse du prix de l'énergie liée à la montée du prix du pétrole (voir encadré). L'effondrement du prix du brut dans la seconde moitié de 2008 a entraîné un reflux de l'inflation en France durant la récession de 2008 / 2009, ce qui justifiait une décreue du taux nominal, retour en arrière auquel les ménages ont été apparemment sensibles en interrompant le flux de leur apport au Livret A. Dans le même ordre d'idée, la remontée du taux nominal à partir de 2010 peut expliquer la reprise de la croissance de l'encours¹.

1. C'est ce que constate aussi l'Observatoire de l'épargne réglementée dans son dernier rapport annuel concernant l'exercice 2011.

Encadré 1 : La détermination des taux d'intérêt de l'épargne réglementée

Le taux des livrets d'épargne réglementée est proposé au ministre de l'Economie et des finances par le gouverneur de la Banque de France. Il ne s'agit que d'une recommandation, et le Ministre garde la possibilité de ne pas la suivre. Le calcul sur lequel s'appuie cette proposition est effectué les 15 janvier et 15 juillet de chaque année sur la base des informations disponibles au 15 du mois précédent, et, si modification il y a, le nouveau taux entre en vigueur au premier jour du mois suivant le calcul. Toutefois, au 15 avril et au 15 octobre, le gouverneur de la Banque de France peut proposer au gouvernement de réviser ce taux au 1^{er} mai ou au 1^{er} novembre, s'il l'estime nécessaire au vu de la variation de ses déterminants. Le gouvernement examine alors l'opportunité de prendre en compte cet avis, pour modifier ou non le taux réglementé, et si oui dans quelle mesure. En théorie, le taux du Livret A est donc susceptible d'être modifié tous les trois mois. Le gouverneur de la Banque de France peut aussi faire une recommandation qui déroge à la règle de calcul, comme ce fut le cas en janvier 2012.

La formule de calcul du taux nominal inclut l'inflation (arrondie à la première décimale), pour garantir au minimum le pouvoir d'achat de l'épargne (le taux réel), ainsi que les taux en vigueur sur le marché interbancaire, l'EURIBOR à trois mois et l'EONIA² (arrondis à la deuxième décimale), soit :

$$\text{TAUX} = \text{MAX} \left[\begin{array}{l} \text{Moyenne(EURIBOR+EONIA) + IPC} / 2 \\ \text{Inflation} + 0,25 \end{array} \right]$$

Le résultat du calcul précédent est arrondi au quart de point le plus proche. Une limite est posée à la fixation du taux résultant de la formule précédente : sa variation entre deux périodes successives ne peut excéder 1,5 point à la hausse ou à la baisse.

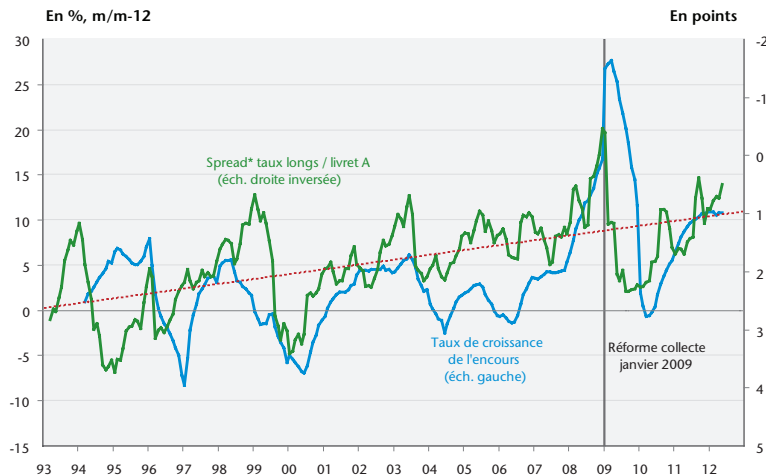
Pour les ménages qui orientent leur épargne en effectuant des arbitrages, l'intérêt du Livret A par rapport aux obligations d'État à 10 ans croît tendanciellement depuis 20 ans si on lisse l'écart de rémunération, lui aussi très volatile, entre les deux produits (graphique 3). En prenant aussi en considération l'instabilité des bourses depuis 5 ans qui accroît significativement les risques de perte en capital pour l'investisseur, le Livret A apparaît comme un îlot de sécurité et de liquidité, au rendement défiscalisé, ce qui joue en défaveur des autres produits d'épargne.

Un rendement réel nul depuis deux ans

Le taux réel est, à l'heure actuelle, au plus bas de ces trente dernières années, et nul en moyenne depuis deux ans (graphique 2). Il est vrai que la recherche de la sécurité et de la liquidité par les ménages prend le pas sur la rémunération dans les motivations des épargnants, et que les autres formules de placement n'offrent pas les mêmes avantages. Il n'est dès lors nul besoin de proposer des taux attractifs pour drainer l'épargne vers un produit qui s'alimente de manière autonome. La stabilité du taux en février 2012, qui aurait dû être revalorisé au vu du regain d'inflation lié à l'énergie, n'a d'ailleurs semble-t-il pas interrompu les flux alimentant le Livret A, avec une hausse annuelle de l'encours à la mi-2012 toujours supérieure à 10 %.

2. EURIBOR est la contraction de *Euro Interbank Offered Rate*. C'est un taux, déterminé sur le marché interbancaire, auquel les banques de la zone euro prêtent ou empruntent leurs liquidités. EONIA est la contraction de *Euro Overnight Index Average*. Ce taux, calculé par la Banque centrale européenne, représente le taux moyen des transactions de prêts effectuées au jour le jour entre les banques.

Graphique 3. Spread* de taux et taux de croissance de l'encours de Livret A



* écart entre le rendement des obligations d'État à 10 ans et le taux du Livret A, représenté en échelle inversée. Une augmentation de la courbe traduit un avantage relatif du Livret A sur les d'obligations d'État.

Sources : Banque de France, calculs OFCE.

Compte tenu du regain d'inflation à la fin 2011, le Gouverneur de la Banque de France aurait dû en effet proposer au gouvernement une revalorisation du taux du Livret A à 2,75 % au premier février 2012 en application stricte de la règle (graphique 4). Or ce dernier peut « déroger à l'application de la formule en cas de circonstances exceptionnelles », selon les textes. Ici, la poussée d'inflation, jugée temporaire car liée à la hausse du prix du pétrole, avait valeur de circonstance exceptionnelle : indexer la rémunération du Livret A sur les fluctuations transitoires de l'indice des prix aurait donné une volatilité excessive au taux puisqu'il aurait fallu revenir en arrière six mois plus tard. C'est bien ce qui s'est produit, puisque selon l'application de la règle au 15 juillet 2012, le gouverneur doit proposer au ministre de l'Économie et des Finances un taux à 2,25 %, inchangé par rapport à celui qui prévalait auparavant. Mais dans l'intervalle, si l'on prend en compte l'ensemble des produits d'épargne³ dont la rémunération est directement liée au taux du Livret A, le manque à gagner pour les épargnants français s'élève d'ores et déjà à 610 millions d'euros entre février et mai 2012, et pourrait avoisiner 1 milliard sur la période des six mois durant laquelle les taux auront été sous-évalués.

3. Le taux du Livret A sert directement de référence pour la fixation de la rémunération de plusieurs autres produits d'épargne réglementée :

- le taux du Livret d'Épargne Populaire (LEP) est celui du Livret A augmenté d'un demi point,
- le taux du Livret d'Épargne Entreprise (LEE) est égal à 3/4 du taux du Livret A, arrondi au 1/4 de point inférieur,
- le taux du Compte Épargne Logement (CEL) est égal à 2/3 du taux de Livret A, arrondi au 1/4 de point le plus proche,
- le taux du Livret de Développement Durable (LDD, ex-CODEVI) est égal à celui du Livret A.

Ici clairement, la dérogation à la règle a joué en défaveur de l'épargnant, mais en contrepartie, les bénéficiaires de l'affectation des fonds issus du Livret A sous forme de prêts au logement social ou à la politique de la ville ont pu profiter de meilleures conditions d'emprunt. Les dérogations à la règle n'ont cependant pas toujours pénalisé l'épargnant. Dans la seconde moitié de 2009, alors que l'effondrement de l'inflation aurait justifié un recul de 1,5 point pour ramener le taux à 0,25 %, le taux finalement appliqué n'a été abaissé que de 0,5 point, pour s'établir à 1,25 %. C'est ainsi 2 milliards d'euros supplémentaires qui ont été redistribués aux ménages.

Graphique 4. Taux d'intérêt nominal du Livret A



Source : Banque de France.

Achevé de rédiger en France
Dépôt légal : septembre 2012
Directeur de la Publication : Philippe Weil
Publié par les Éditions du Net SAS 92800 Puteaux

Réalisation, composition : Najette Moummi