

La question des minima sociaux

par [Henri Sterdyniak](#)

Fin 2014, 4,1 millions de personnes recevaient en France un minimum social, ce qui représentait au total 7,1 millions de bénéficiaires en tenant compte des personnes à charge (enfants ou conjoints), soit près de 11 % de la population. En même temps, le taux de pauvreté reste élevé (13,3 % en 2014 selon Eurostat) et ne montre pas de tendance à la baisse. Pourtant, certains dénoncent le « cancer de l'assistanat », d'autres proposent de diminuer de façon importante le montant des prestations pour creuser l'écart avec les revenus d'activité. Le débat sur les minima sociaux est donc important et on ne peut que se réjouir de la parution du rapport de Christophe Sirugue : « [Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune](#) ». Celui-ci préconise la fusion à terme des minima sociaux en une couverture socle commune, ouverte aux 18-25 ans. Nous voudrions ici discuter de cette proposition[1]. Par ailleurs, le rapport ne traite pas de la situation des enfants (qui connaissent pourtant des taux de pauvreté élevés) ; il ne discute ni le montant, ni les modalités d'indexation des prestations.

Tableau 1. Taux de pauvreté monétaire et taux de dénuement en 2014 (définition européenne)

	Taux de pauvreté monétaire		Taux de dénuement	
	France	UE15	France	UE15
Total	13,3	17,0	4,5	6,8
Moins de 18 ans	17,7	20,0	5,4	8,2
18-24 ans	21,2	24,1	6,0	8,6
25-54 ans	12,7	16,2	4,7	7,2
55-64 ans	9,9	15,3	5,2	6,6
65-74 ans	6,6	12,5	2,4	4,0
Plus de 75 ans	10,7	15,3	1,3	3,7

Source : Eurostat.

Au sens large, notre système distribue 10 minima sociaux, avec

des montants et des réglementations spécifiques. C'est beaucoup certes, mais les situations des bénéficiaires de chaque type de minimum diffèrent, en particulier quant à leur situation vis-à-vis de l'emploi. Le rapport Sirugue présente deux scénarios pour le moyen terme. Dans le deuxième qui a sa préférence, une couverture socle unique serait mise en place, mais avec des compléments différenciés pour les retraités, les handicapés, les actifs engagés dans un processus d'insertion. Ce ne serait pas une simplification puisque les bénéficiaires auraient à demander deux prestations (la couverture socle plus le complément) et, surtout, la spécificité des situations serait niée : un retraité pauvre, un chômeur en fin de droit, une mère isolée sans ressources, un jeune ne trouvant pas d'emploi relèvent d'un traitement social différencié, de sorte que la couverture socle unique serait fictive. Nous préférons donc le premier scénario de réduction du nombre de minima sociaux, mais cette réduction peut être obtenue de plusieurs façons qu'il convient de discuter.

Un pays riche comme la France pourrait se donner des objectifs précis et ambitieux en matière de baisse de la pauvreté, sachant que celle-ci dépend de deux facteurs : les divers transferts sociaux d'un côté (les minima sociaux, mais aussi les allocations logement et les prestations familiales), la situation de l'emploi de l'autre. En période de chômage de masse, le problème n'est pas tant d'inciter les chômeurs à reprendre un emploi, même s'il faut toujours maintenir un certain gain à l'emploi, que celui d'inciter les entreprises à en créer. La politique de flexibilisation de l'emploi et de développement des emplois à bas salaires a des effets contradictoires sur la pauvreté puisque les emplois précaires, à temps partiel subi, ne permettent souvent pas de sortir de la pauvreté. En 2013, le revenu médian par unité de consommation était de 1 667 euros par mois. Le seuil de pauvreté à 60 % était donc de 1 000 euros par mois ; celui à 50 % de 833 euros par mois. L'objectif pourrait être de faire échapper à la pauvreté à 60 % les personnes dans l'incapacité

de travailler, à celle à 50 % les autres. Reste, nous le verrons, la question des enfants.

Le système français est mixte, la solidarité nationale s'ajoute à la solidarité familiale, selon des modalités différentes selon les âges et les niveaux de revenu. Les enfants et les jeunes sont principalement à la charge de leurs parents ; les personnes âgées bénéficient de prestations publiques. Ce partage doit sans doute évoluer pour tenir compte de l'allongement de la période de la jeunesse. Mais l'abolition de la solidarité familiale serait trop coûteuse aujourd'hui. Il faut en rester à un compromis. Contrairement à ce qu'écrit le rapport Sirugue, on ne peut donner une couverture socle unique à tout individu dès 18 ans, « sans tenir compte de la composition de son foyer », car les personnes vivent dans des familles qui partagent leurs revenus ; il faut tenir compte de la solidarité conjugale et des besoins des enfants. Actuellement, le principe du RSA et du minimum vieillesse est que la prestation pour un couple est 1,5 fois celle d'une personne seule. [L'étude de l'ONPES sur les budgets de référence](#) estime que les besoins d'un couple sont de 1,4 fois ceux d'une personne seule. Aussi, la suggestion du rapport de donner aux couples deux fois la prestation de la personne isolée nous semble coûteuse et nous éloigne de l'équité. Il vaut mieux aider les familles avec enfants que les couples.

Tableau 2. Les minima sociaux

	Nombre de bénéficiaires en 2014	Montant en 2015 (euros par mois)*
ASPA (minimum vieillesse)	554	801
Allocation de solidarité spécifique	472	494
AAH	1 041	808 +(179 ou 105)
Allocation supplémentaire d'invalidité	80	404 +(179ou 105)
RSA	1 899	462
Prime temporaire de solidarité	28	300
RSO	10	512
Allocation temporaire d'attente	54	348
Allocation veuvage	8	602
Total	4 127	

*Pour une personne seule.
Source : INSEE.

Toute réforme doit bien distinguer entre les prestations destinées aux personnes qui ne reviendront pas à l'emploi, les prestations destinées aux personnes qui ne trouvent pas temporairement d'emploi et le filet de sécurité du revenu minimum.

Le minimum vieillesse est actuellement de 801 euros par mois pour une personne seule, de 1 242 euros pour un couple. Il est versé à partir de 65 ans (ou de l'âge minimum de la retraite pour les personnes inaptées au travail). Les personnes âgées, qui ne sont pas propriétaires de leur logement, ont droit à une allocation logement de l'ordre de 300 euros. Aussi, toutes les personnes âgées sont en principe au-dessus du seuil de pauvreté à 60 %. Toutefois, 8,6 % des plus de 65 ans restent sous ce seuil, sans que l'on sache s'il s'agit de personnes propriétaires [\[2\]](#) ou de personnes n'ayant pas demandé le minimum vieillesse en raison de ressources non mesurées (l'aide des enfants), de l'ignorance des droits (en particulier au moment du veuvage), du refus d'une prestation jugée stigmatisante ou de la crainte d'une récupération sur l'héritage (sur la partie de celui-ci qui dépasse 39 000 euros). Contrairement aux préconisations du rapport Sirugue, il ne nous semble pas utile de couper cette prestation en couverture de base et en complément de soutien. Le plafond de récupération sur l'héritage devrait cependant être relevé pour permettre la transmission du patrimoine familial de faible valeur à des héritiers à faible revenu. Notons que ce montant de 800 euros (1 100 avec l'allocation logement) est un plancher pour tout projet d'allocation universelle ou de revenu de base.

L'Allocation aux adultes handicapés (AAH) est d'un montant très légèrement supérieur à celui de l'ASPA (808 euros) ; peuvent s'y ajouter, outre les allocations logement, une majoration pour la vie autonome ou un complément de ressources. C'est une allocation individuelle, mais son attribution dépend d'un plafond de ressources tenant compte de

la composition du foyer (1 616 euros pour un couple). Statistiquement, l'adulte handicapé échappe à la pauvreté (mais l'indicateur de pauvreté ne tient pas compte des besoins spécifiques des handicapés). Le système apparaît relativement généreux pour les couples d'handicapés (ils ont des besoins spécifiques), mais peu satisfaisant pour les couples actif/handicapé puisque les ressources du conjoint s'imputent pour 80 % sur l'AAH. Ne pas tenir compte des ressources du conjoint serait une réforme nécessaire, du point de vue de l'incitation au travail du conjoint, mais aussi de la justice sociale : la personne handicapée a droit à la solidarité nationale et pas seulement à celle de son conjoint.

L'allocation supplémentaire d'invalidité est versée aux personnes titulaires d'une pension d'invalidité, n'ayant pas atteint l'âge minimum de la retraite, mais qui n'ont pas vocation à retourner à l'emploi. Elle est au maximum de 404 euros pour une personne seule, de 666 euros pour un couple ; c'est une allocation différentielle jusqu'à un plafond de 702 euros pour une personne seule, de 1 230 euros pour un couple.

Il est difficile de comprendre ce qui justifie la différence de montant avec l'AAH. Une réforme simplificatrice serait d'en faire une allocation individuelle du même montant et même réglementation que l'AAH.

L'allocation de solidarité spécifique est destinée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage. Elle est d'un faible montant (494 euros par mois contre 872 euros pour le montant minimal de l'Allocation de retour à l'emploi (ARE), et son attribution est soumise à un plafond de ressources : 1 138 euros pour une personne seule, 1 788 euros pour un couple. Comme c'est une allocation différentielle, elle aboutit à un effet pervers : le revenu du ménage reste le même quand le salaire du conjoint passe de 1 294 à 1 788 euros. Une réforme simplificatrice consisterait à la transformer en un prolongement de l'Allocation de retour à l'emploi, donc en une prestation individuelle gérée par Pôle

emploi comme l'ARE, mais prise en charge par le budget de l'Etat.

L'Allocation veuvage, destinée aux personnes d'âge actif (moins de 55 ans) venant de perdre leur conjoint, est aujourd'hui une prestation d'assistance, versée pendant deux ans aux veuves sans ressources propres. Elle est de 602 euros avec un plafond de ressources de 753 euros. Elle ne laisse donc guère échapper à la pauvreté. L'aide aux veuves et aux orphelins, en cas de décès précoce, est en fait mieux assurée par les contrats de prévoyance (qui se sont généralisés et devraient être rendu obligatoires), de sorte que l'allocation veuvage ne joue plus qu'un rôle très limité. Comme le suggère le rapport Sirugue, elle pourrait être fondue dans le RSA. Il en va de même pour l'Allocation temporaire d'attente et le Revenu de solidarité d'outre-mer.

Le RSA pour une personne seule est actuellement de 525 euros par mois, soit de 463 euros hors forfait logement, ou de 785 euros (y compris les allocations logement). En 1990, le RMI représentait 35 % du revenu médian (52 % avec les allocations logement) ; en 2015, le RSA est à 31 % du revenu médian (47 % avec les allocations logement). En 2013, le gouvernement avait annoncé une revalorisation de 10 % du RSA en 5 ans, dont 6 % ont déjà été effectués. En 2017, le RSA n'aura pas rattrapé le niveau relatif de 1990. Il serait souhaitable que le montant du RSA, comme celui des autres minimas sociaux, évolue en permanence comme le revenu médian. Le RSA laisse une personne seule en dessous du seuil de pauvreté à 50 %. Il est nettement plus faible que le minimum vieillesse ou l'AAH car la société considère que la personne d'âge actif est responsable de sa situation ; elle pourrait travailler ; elle doit être incitée à le faire. Grâce à la prime d'activité, travailler à un demi-smic rapporte 278 euros par mois et fait sortir de la pauvreté à 60 %.

Tableau 3. Revenu d'une personne seule

	RSA	0,5 SMIC	SMIC
Salaire/Allocation		572	1 144
RSA	463		
PA		229	83
Prime de Noel	13		
Allocation Logement	309	250	57
Total	785	1 051	1 284
Revenu médian	47,1 %	63 %	77 %

Source : Calculs de l'auteur.

Dans le cas d'un couple avec deux enfants, le RSA n'assure qu'un niveau de vie de l'ordre de 43 % du revenu médian. Grâce à la prime d'activité, le travail rapporte (309 euros pour un demi-SMIC, 596 euros pour un SMIC), mais il faut un SMIC pour sortir de la pauvreté à 60 %. Le chômage (qui fait perdre la prime d'activité) fait retomber dans la pauvreté. Les enfants de Rmistes ou de travailleurs précaires vivent donc dans la pauvreté alors qu'ils ne sont pas responsables de leur situation et que vivre dans la pauvreté ne leur permet pas de s'épanouir et risque de compromettre leurs études. Leurs parents jouent un rôle social (élever des enfants) et il n'est pas illégitime qu'ils aient un niveau de vie plus élevé qu'un couple sans enfant. Aussi, la question des minima sociaux ne peut faire l'impasse de la question des enfants. Les allocations familiales devraient être revalorisées ; elles sont de 189 euros pour deux enfants alors qu'assurer à chaque enfant une prestation correspondant au seuil de pauvreté à 60 % voudrait qu'elles soient de 350 euros par enfant. En l'absence de cette revalorisation générale, il faudrait un complément familial de montant élevé pour aider les familles de travailleurs pauvres dès le premier enfant et un RSA nettement revalorisé pour les familles avec enfants. Enfin, la prime d'activité devrait être versée aussi aux chômeurs.

Tableau 4. Revenus des familles pauvres en 2016

	Couple		Couple avec 2 enfants		
	RSA	RSA	0,5 SMIC	SMIC	Chômage
Salaire/Allocation			572	1 144	860
RSA	661	817	245		
PA			336	427	
AF/ARS+Prime de Noël	19	129+60+27	129+60	129+60	129+60
Allocation Logement	369	486	486	355	452
Total	1 049	1 519	1 828	2 115	1 501
Revenu médian	42 %	43,4 %	52,2 %	60,4 %	42,9 %

Source : Calculs de l'auteur.

Les jeunes de 18 à 25 ans apparaissent aujourd'hui comme la classe d'âge la plus pauvre (même si cela doit être relativisé puisque les transferts familiaux sont mal pris en compte ; par ailleurs, ce n'est pas une spécificité française). Les jeunes, étudiants ou chômeurs, sont à la charge de leurs parents, ce qui est source d'injustice sociale entre les jeunes des classes populaires et ceux de familles aisées. Il n'est guère possible aujourd'hui, pour des raisons budgétaires, de créer une allocation d'autonomie, qui socialiserait totalement la prise en compte des jeunes. Par ailleurs, il serait injuste d'attribuer une allocation aux jeunes étudiants et pas aux jeunes travailleurs.

Le rapport Sirugue propose, et on ne peut que l'approuver, d'étendre le RSA aux jeunes non étudiants à partir de 18 ans (ou de 21 ans). Il n'y a en effet aucune raison pour qu'un jeune de 23 ans, sans aide de sa famille, vive dans la misère jusqu'à ses 25 ans. Pour une famille pauvre, le jeune toucherait 463 euros au lieu que sa famille touche 210 euros pour lui. En contrepartie, les familles aisées dont le jeune demanderait le RSA perdraient le droit au quotient familial (mais celui-ci ne « rapporte » que 125 euros par mois). Le jeune perdrait lui le droit à l'aide de ses parents (qu'il peut aujourd'hui réclamer en justice). Il faudra donc choisir entre deux formules : le RSA est un droit pour les jeunes qui délie les parents de l'obligation de les aider ; le RSA est versé sous condition de ressource des parents, les parents qui le peuvent doivent continuer à aider leurs jeunes adultes.

Une solution alternative et qui serait sans doute préférable est de donner aux jeunes à la recherche d'un emploi et n'ayant pas droit aux allocations chômage une Allocation d'insertion, équivalente à l'ASS, qui leur donnerait droit à valider des points pour la retraite.

Le RSA est actuellement le dernier filet de sécurité de notre système social. Il est faible pour ne pas désinciter au travail, mais ce souci est peu pertinent en situation de chômage de masse. Les entreprises sont devenues plus exigeantes. Beaucoup de personnes ne peuvent espérer retrouver un emploi. On pourrait rendre le système plus généreux en ouvrant un choix aux personnes qui ne peuvent espérer retrouver un emploi normal dans le secteur privé pour des raisons personnelles et professionnelles (trop âgées, professions en déclin, qualifications périmées, etc.) entre toucher une allocation invalidité (comme dans les pays anglo-saxons) qui pourrait être de l'équivalent de l'AAH (800 euros par mois) et bénéficier d'un emploi dans une collectivité locale ou une association.

Le système actuel peut être jugé compliqué et inquisiteur. Il cherche à tenir compte de la diversité des situations. Un système plus simple (une allocation universelle versée à chacun[3]) serait moins précis et devrait choisir entre être beaucoup plus coûteux (800 euros par adulte, 400 par enfant) ou beaucoup moins généreux (400 et 200 euros) au détriment des personnes âgées et des handicapés.

[1] Une *Lettre de l'OFCE* avait déjà été consacrée à cette question : Hélène Périvier, 2006, « [Quel sort pour les allocataires de minima sociaux](#) », mars, n° 273.

[2] Malheureusement, l'INSEE n'impute pas de loyers fictifs aux propriétaires de leur logement ; aussi, une personne âgée propriétaire touchant le minimum vieillesse peut être classée

comme pauvre alors qu'elle a un niveau de vie supérieur à celui d'une personne locataire qui touche les allocations logements.

[3] Voir Guillaume Allègre, 2013, « [Comment peut-on défendre un revenu de base ?](#) » *Note de l'OFCE*, décembre 2013.

Petite reprise après grande crise

par le Département Analyse et prévision

[Ce texte résume les perspectives 2016-2017 pour l'économie mondiale et la zone euro. Cliquer ici pour consulter la version complète.](#)

La croissance mondiale traverse à nouveau une zone de turbulences. Si la dynamique de croissance n'est pas remise en cause, elle est néanmoins révisée à la baisse pour 2016 et 2017, où elle devrait atteindre respectivement 2,9 et 3,1 %. Le ralentissement touche en premier lieu les pays émergents avec une baisse de la croissance chinoise qui se confirme et s'accroît (6,1 % anticipé pour 2017 contre plus de 7,6 % en moyenne sur 2012-2014). Le ralentissement de la demande chinoise pèse sur le commerce mondial et contribue à la faiblesse du prix du pétrole, ce qui accroît en retour les difficultés des pays producteurs de pétrole et de matières premières. Enfin, la perspective de normalisation de la politique monétaire américaine se traduit par un reflux des capitaux. Le dollar s'apprécie et les monnaies des pays émergents d'Asie et d'Amérique latine se déprécient. Si les pays industrialisés pâtissent également du ralentissement chinois par un effet de demande adressée, leur croissance

reste soutenue grâce à la baisse du prix du pétrole. Le soutien de la politique monétaire s'atténue aux États-Unis mais s'amplifie dans la zone euro, ce qui maintient l'euro à un faible niveau. Quant aux politiques budgétaires, elles ne sont plus systématiquement restrictives. Dans ces conditions, la croissance ralentirait aux États-Unis, passant de 2,4 % en 2015 à 1,9 % puis 1,6 % en 2016-2017. La reprise s'accélélerait légèrement dans la zone euro, portée notamment par le dynamisme de l'Allemagne et de l'Espagne et l'amélioration des perspectives en France et en Italie. Sur l'ensemble de la zone euro, la croissance atteindrait 1,8 % en 2016 et 1,7 % en 2017. Cette dynamique permettra de réduire le taux de chômage ; mais, en fin d'année 2017, il serait néanmoins encore 2 points au-dessus de son niveau d'avant-crise (9,3 % contre 7,3 % en fin d'année 2007). Alors que le risque déflationniste semble écarté pour les États-Unis, il reste prégnant dans la zone euro. L'inflation est proche de zéro et le niveau très bas des anticipations d'inflation à long terme témoigne des difficultés de la BCE à reprendre le contrôle de l'inflation. La persistance du chômage indique que la politique de gestion de la demande en zone euro reste largement déficiente. De fait, elle repose entièrement sur la politique monétaire. Si les actions de la BCE sont une condition nécessaire à l'accélération de la croissance, elles ne sont pas suffisantes et doivent être complétées par des politiques budgétaires plus actives. Au niveau de l'ensemble de la zone euro, la politique budgétaire est en effet globalement neutre (expansionniste en Allemagne ou en Italie en 2016 mais restrictive en France et plus encore en Grèce) alors qu'elle devrait être plus expansionniste pour engager une baisse plus rapide du chômage et permettre d'écartier le risque déflationniste. Par ailleurs, cette situation de croissance modérée se traduit également par l'accumulation d'excédents courants de la zone euro (3,2 % en 2015). De fait, s'il y a bien eu une correction des déséquilibres intra-zone euro, elle s'explique surtout par l'ajustement des pays qui étaient en situation de déficit avant la crise. Dès lors,

l'excédent de la balance courante de la zone euro fait peser des risques à terme sur le niveau de l'euro qui pourrait s'apprécier une fois que le stimulus monétaire prendra fin, freinant alors la croissance.

Perspectives de croissance mondiale

Taux de croissance annuels, en %

	Poids ¹ dans le total	PIB en volume		
		2015	2016	2017
DEU	3,7	1,4	1,9	1,6
FRA	2,6	1,2	1,6	1,6
ITA	2,3	0,6	1,2	1,0
ESP	1,6	3,2	3,3	2,4
EUZ	13,4	1,5	1,8	1,7
GBR	2,4	2,3	2,1	1,7
NPM ²	2,4	3,8	3,1	3,2
UE 28	18,6	1,9	2,0	1,8
USA	17,2	2,4	1,9	1,7
JPN	4,8	0,5	0,7	0,4
Pays développés	44,5	1,9	1,7	1,6
RUS	3,6	-3,7	-1,0	1,0
CHN	14,9	6,9	6,3	6,1
Autres pays d'Asie	16,6	5,2	5,2	5,4
Amérique latine	8,8	-0,4	-0,9	1,5
Monde	100	2,9	2,9	3,1

1. Pondération selon le PIB et les PPA de 2008 estimés par le FMI.

2. Pologne, Hongrie, République Tchèque, Roumanie, Bulgarie et Croatie.

Sources : FMI, OCDE, sources nationales, calculs et prévision OFCE avril 2016.

Chômage : au-delà des (bons) chiffres de Pôle emploi

Département Analyse et prévision (Equipe France)

La baisse de 60 000 du nombre d'inscrits à Pôle emploi en catégorie A au mois de mars est exceptionnelle. Il faut en

effet remonter à septembre 2000 pour trouver un recul de cette ampleur. Au-delà de la volatilité naturelle des statistiques mensuelles des demandeurs d'emplois, il n'en reste pas moins que l'inflexion de la trajectoire est perceptible. Sur un an, la hausse du nombre d'inscrits à Pôle emploi en catégorie A est de 17 000 personnes. Entre mars 2014 et mars 2015, cette hausse était de 164 000 personnes. Mieux encore, sur les six derniers mois, le nombre des inscrits recule de 19 000.

La catégorie A des demandeurs d'emploi reflète toutefois relativement mal les nombreuses dynamiques à l'œuvre sur le marché de l'emploi. Si l'on ajoute aux inscrits en catégorie A les demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite (catégories B et C), l'embellie de mars est certes visible, mais plus atténuée. Le nombre d'inscrits en catégorie A-B-C diminue ainsi légèrement en mars (-8 700 personnes) mais aussi sur 3 mois (-23 900).

Néanmoins, une fois encore, au-delà du bon résultat de mars, compte tenu de la dégradation continue du marché du travail et de l'émergence de situations de fragilisation vis-à-vis de l'emploi depuis 8 ans, la situation des ménages vis-à-vis de l'emploi ne connaîtra d'amélioration durable que sous réserve d'accumulation de « bons chiffres » à un horizon de moyen terme.

Des sources statistiques plus pertinentes...

Ces chiffres mensuels ne fournissent qu'une représentation partielle du chômage. Ils omettent notamment les personnes en recherche d'emploi mais non inscrites à Pôle Emploi. Concernant les inscrits en catégorie A, sont ainsi comptabilisés les personnes ne réalisant pas de réelle recherche d'emploi car proches de la retraite (voir [La suppression de la Dispense de recherche d'emploi : quand les gouvernements augmentent volontairement le décompte des chômeurs !](#)). De plus, les chiffres publiés par Pôle emploi peuvent être perturbés par des changements de pratique

administrative et des incidents techniques ponctuels affectant la gestion des fichiers de Pôle emploi.

Les chiffres fournis trimestriellement par l'INSEE constituent une source plus fidèle pour analyser le chômage. Selon l'enquête emploi, une personne est considérée comme « chômeur au sens du [Bureau international du travail \(BIT\)](#) » si elle satisfait aux trois conditions suivantes :

- être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé au moins une heure durant la semaine de référence de l'enquête ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent l'enquête ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

Selon ce critère, le taux de chômage en France métropolitaine s'établissait au quatrième trimestre 2015 à 10 % de la population active (+871 000 personnes depuis le quatrième trimestre 2007).

...permettant de mieux mesurer la précarisation du marché du travail

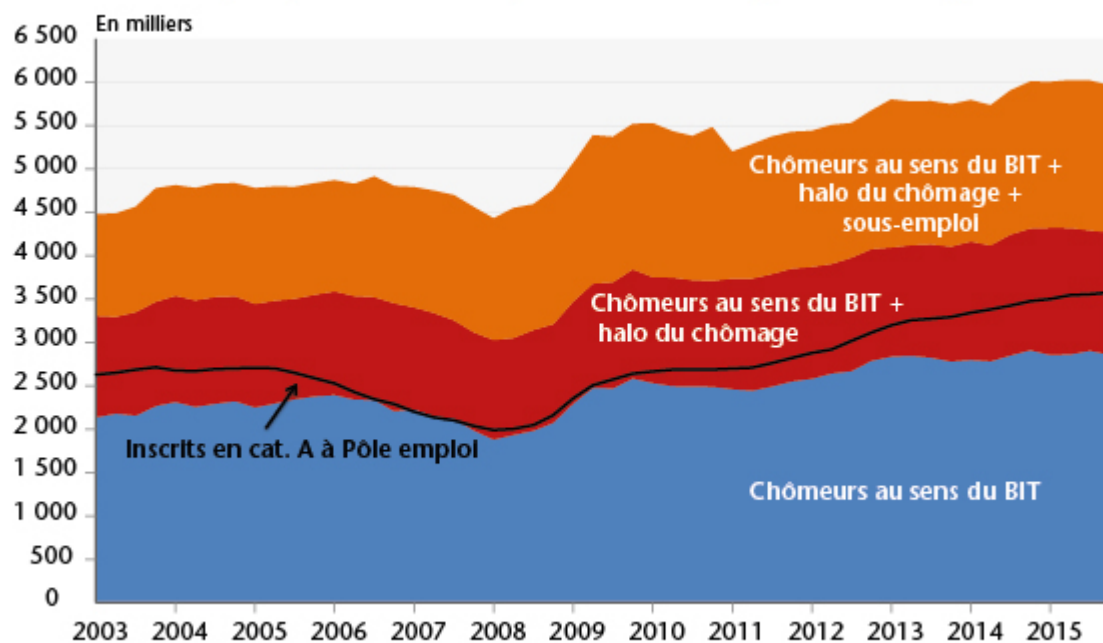
Mais cette définition reste encore restrictive. En effet, elle ne prend pas en compte les situations à la marge du chômage. Ainsi les personnes souhaitant travailler mais considérées comme inactives au sens du BIT, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles rapidement pour travailler (sous deux semaines), soit parce qu'elles ne recherchent pas activement un emploi, forment le « halo » du chômage. Au quatrième trimestre, ce halo comptait 1,41 million de personnes (+25 % par rapport au quatrième trimestre 2007, soit 279 000 personnes supplémentaires).

De même, la définition stricte du BIT n'intègre pas les personnes actives occupées mais travaillant à temps partiel et

souhaitant travailler davantage ou les personnes en situation de chômage partiel. Au quatrième trimestre 2015, ces situations de « sous-emploi » concernaient 1,7 million de personnes (+18 % par rapport au quatrième trimestre 2007, soit +254 000).

Au total, en intégrant le sous-emploi et le halo à la définition stricte du chômage mesuré par le BIT, ce sont 5,9 millions de personnes qui se trouvent fragilisées vis-à-vis de l'emploi, soit 31 % de plus que 8 ans auparavant et 18,8 % de la population active élargie (graphique 1) [\[1\]](#).

Graphique 1. Chômeurs, halo du chômage et sous-emploi



Source : INSEE, DARES, Pôle emploi.

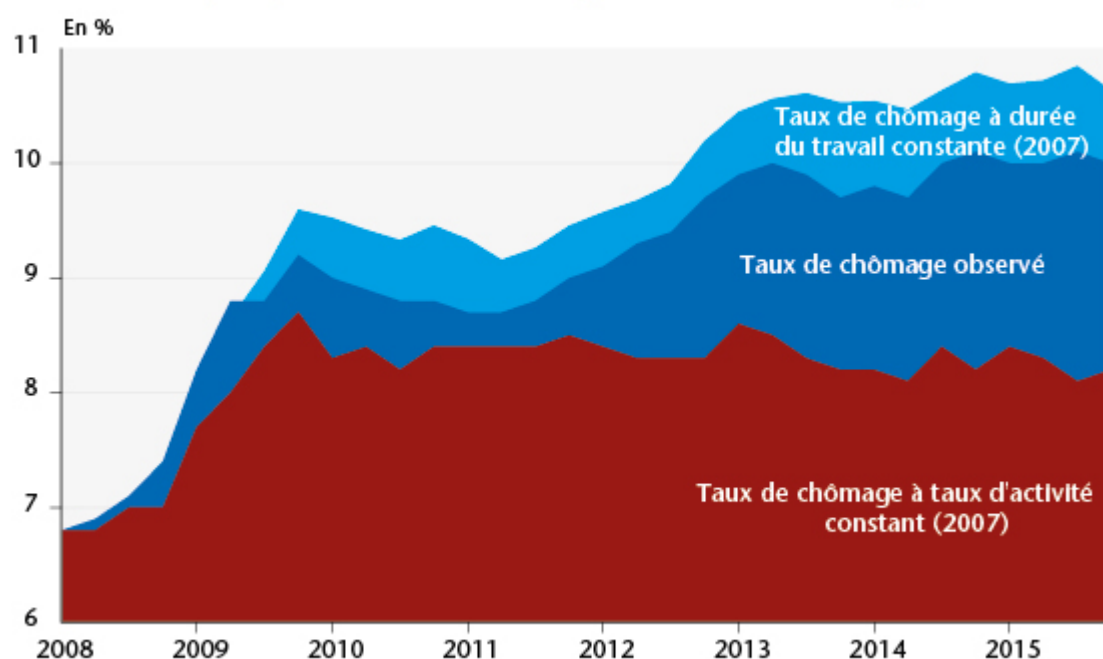
Un chômage multiforme, un marché du travail en transformation

L'analyse du taux de chômage n'englobe donc pas toutes les dynamiques à l'œuvre sur le marché du travail. La hausse du nombre de personnes en situation de sous-emploi s'explique en partie par l'ajustement de la durée effective de travail, *via* les politiques de chômage partiel, la réduction des heures supplémentaires ou le recours aux comptes épargne-temps, mais aussi *via* le développement du temps partiel,

notamment le temps partiel subi. Si ces ajustements ont accru le sous-emploi, ils ont également permis de freiner la hausse du chômage au sens strict entamée mi-2008. Sans ces ajustements, autrement dit si la durée effective du travail était restée stable entre 2007 et 2015, le taux de chômage au sens du BIT aurait été en France métropolitaine de 0,6 point supplémentaire au quatrième trimestre 2015 (graphique 2).

Parallèlement à ces ajustements du temps de travail, la France a également connu, depuis le début de la crise, une augmentation de la population active (actifs occupés + chômeurs) plus importante que celle de la population totale. Ces évolutions s'expliquent notamment par la mise en place de réformes des retraites retardant la sortie d'activité des seniors. Mécaniquement, sans nouvelles créations d'emplois, ce dynamisme de la population active a eu pour effet d'accroître le taux de chômage. Dans le cas de la France, cet impact est massif. En effet, si le taux d'activité s'était maintenu à son niveau de 2007, le taux de chômage serait en France métropolitaine, toutes choses égales par ailleurs, de 8,2 %, soit 1,6 point de moins que le taux de chômage observé au quatrième trimestre 2015.

Graphique 2. Taux de chômage observé et « théorique »



Source : INSEE.

Il faut tout de même noter que si ces ajustements sont importants, les évolutions sur lesquelles ils reposent ne peuvent être intégralement imputées à la crise. En effet, le temps de travail a baissé tendanciuellement depuis 1990. Entre 1990 et 2002, la durée effective du travail a en moyenne diminué de 0,9 % par an. Depuis 2003, cette diminution est certes moins rapide mais se poursuit (-0,2 % par an). Parallèlement, l'accroissement du taux d'activité a été continu, sous les effets cumulés de l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail et des réformes successives du système de retraites. Alors qu'il s'établissait à 67,1 % en 1990, le taux d'activité atteignait 69,7 % en 2007. Au quatrième trimestre 2015, il était en France métropolitaine de 71,5 %.

[\[1\]](#) Entendue comme la population active à laquelle est ajouté le halo.

France : des marges de croissance

par le Département Analyse et prévision

[Ce texte résume les perspectives 2016-2017 pour l'économie française. Cliquer ici pour consulter la version complète.](#)

Après plusieurs années de croissance atone (0,4 % en moyenne sur la période 2012-2014), un mouvement de reprise de l'activité semble enfin émerger en France. Avec 1,2 % en 2015

(1,4 % en glissement annuel à la fin de l'année), la croissance française est restée modeste et inférieure à la moyenne de la croissance européenne. L'année 2015 a été encore marquée par un certain nombre de points noirs, particulièrement concentrés autour du secteur de la construction et de l'investissement des administrations publiques (amputant le PIB de -0,3 point en 2015 après -0,5 point en 2014). Néanmoins, des signaux positifs sont apparus qui sont de bon augure.

Premièrement, en 2015, l'économie française a renoué avec les créations d'emplois dans le secteur privé (122 000 sur l'ensemble de l'année). Deuxièmement, l'investissement des entreprises, tiré par les secteurs des biens d'équipements et de l'information-communication, s'est amélioré (+3,2 % en glissement annuel). À cela s'ajoute un certain nombre d'éléments favorables à la compétitivité : le taux de marge des entreprises a fortement augmenté, particulièrement dans les branches industrielles et les secteurs exportateurs, les parts de marché à l'exportation se sont améliorées et la balance courante, déficitaire depuis une dizaine d'années, est quasiment revenue à l'équilibre. Troisièmement, bien que son impact sur la consommation des ménages ait été limité (+0,9 % en glissement annuel), le pouvoir d'achat des ménages s'est redressé (+2 %). Cela s'est traduit par une forte remontée du taux d'épargne en 2015 (près d'1 point), laissant présager des capacités de consommation futures pour 2016. Enfin, le déficit public, à 3,5 % du PIB en 2015, a été inférieur à la cible du gouvernement et aux attentes de la Commission européenne.

L'année 2015 a été marquée par un redressement de la situation financière des agents privés et une amélioration des comptes publics. Les ménages, les entreprises et les administrations publiques abordent ainsi l'année 2016 avec de nouvelles marges de manoeuvre. Dans un contexte où l'environnement macroéconomique extérieur reste relativement porteur (prix du pétrole bas, euro compétitif et taux d'intérêts

historiquement faibles), et ce malgré le ralentissement des pays émergents, Chine en tête, ou le risque de Brexit, l'économie française aborde l'année 2016 dans des conditions meilleures que par le passé. Avec une sortie progressive de la politique d'austérité, ces nouvelles capacités financières pourront soutenir la consommation, l'investissement et l'emploi. De plus, le redressement des résultats des enquêtes dans la construction laisse présager une amélioration du secteur pour l'année en cours. Ainsi, la croissance française devrait s'établir à 1,6 % en 2016 (+1,9% en glissement annuel), avec un 1^{er} semestre 2016 relativement dynamique (+1 % sur le semestre) (tableau 3), soutenu par un rebond marqué de la consommation après une faiblesse temporaire au 4^e trimestre 2015, due en partie à la douceur climatique et aux effets des attentats. À partir du troisième trimestre 2016, la croissance évoluerait sur un rythme de 0,4 % par trimestre. Au cours de l'année 2016, le nombre total d'emplois créés serait de l'ordre de 230 000 et le taux de chômage reviendrait à 9,5 % en fin d'année, soit une baisse de 0,5 point, dont 0,15 dû à la mise en place du plan de 500 000 formations. L'investissement des entreprises, soutenu par la hausse des taux de marge, la faiblesse du coût du capital et l'amélioration des perspectives d'activité, continuerait à se redresser mais à un rythme modéré (3 %) en raison des taux d'utilisation toujours inférieurs à leur moyenne historique. Le déficit public s'améliorerait de 0,4 point de PIB en 2016 (pour atteindre 3,1 % du PIB), pour moitié grâce à l'effort budgétaire structurel et pour moitié grâce à l'amélioration de la situation conjoncturelle.

En 2017, avec un taux de croissance de 1,6 %, l'économie française continuerait à croître à un rythme légèrement supérieur à son potentiel (1,3 %). Elle créerait 165 000 emplois, ce qui, en raison du rebond de la population active avec le retour progressif sur le marché du travail des personnes ayant bénéficié du plan formation, permettrait tout

juste de stabiliser le taux de chômage à 9,5 % en 2017. Enfin, le déficit public atteindrait 2,7 % du PIB en 2017, repassant sous la barre des 3 % pour la première fois depuis dix ans.

Si l'on reste encore loin d'une croissance vigoureuse et du niveau de chômage d'avant-crise, la France semble cependant entamer sa lente convalescence, notamment par le redressement du pouvoir d'achat des ménages, la baisse du chômage, l'amélioration de la compétitivité des entreprises et la réduction du déficit public.

Résumé de la prévision France

Variations par rapport à la période précédente, en %

	2015		2016				2017				2015	2016	2017
	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
PIB	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	1,2	1,6	1,6
Consommation des ménages	0,4	-0,1	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	1,4	1,4	1,5
Consommation publique	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2	0,4	0,4	0,5	0,4	1,5	1,6	1,5
FBCF totale dont	0,1	0,7	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,0	1,6	1,9
Entreprises non financières	0,5	1,2	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,4	2,0	3,0	2,4
Ménages	-0,5	-1,0	0,3	0,8	0,9	0,9	0,6	0,6	0,5	0,5	-2,8	0,3	2,7
Administrations publiques	-0,4	1,1	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,0	-1,5	-1,2
Exportations de biens et services	-0,2	1,1	1,4	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	6,1	4,2	4,1
Importations de biens et services	1,8	2,4	0,5	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	6,7	4,8	3,8
Contributions :													
Demande intérieure hors stocks	0,3	0,2	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	1,1	1,5	1,6
Variations de stocks	0,7	0,6	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,1
Commerce extérieur	-0,6	-0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,0
Prix à la consommation (IPCH), t/t-4	0,1	0,2	0,4	-0,4	0,2	0,6	1,2	1,4	1,6	1,7	0,1	0,2	1,5
Taux de chômage	10,1	10,0	9,9	9,8	9,6	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	10,0	9,7	9,5
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	15,5	15,9	15,9	15,8	15,8	15,6	15,7	15,6	15,7	15,6	15,4	15,8	15,7
Solde public en % du PIB											-3,5	-3,1	-2,7
Impulsion budgétaire, en points de PIB											-0,5	-0,2	-0,2

Sources INSEE, prévisions OFCE.

Le salaire national de subsistance : un nouveau

dispositif de revalorisation des bas salaires au Royaume-Uni

par [Catherine Mathieu](#)

Le 1^{er} avril 2016 est entré en vigueur un salaire national de subsistance au Royaume-Uni. Cela pourrait surprendre en France, où le marché du travail britannique est considéré comme le modèle même du marché dérégulé. Ce nouveau salaire minimum (*National Living Wage*, NLW) consiste en fait à ajouter un complément de 50 pences au taux horaire du salaire minimum (*National Minimum Wage*, NMW) des plus de 25 ans, porté ainsi de 6,7 £ à 7,2 £, soit une hausse de 7,5 %. Ceci fait suite à une augmentation de 3,1 % du salaire minimum des plus de 25 ans, en octobre 2015 (de 6,5 £ à 6,7 £), soit au total une hausse de 10,8 % en un an. Cette forte revalorisation du salaire minimum ne constitue pas un changement de cap soudain du gouvernement. Le programme électoral des Conservateurs pour les élections législatives de 2015 comprenait déjà la revalorisation du salaire minimum et souhaitait l'instauration d'un salaire de subsistance. L'annonce de la mise en place du NLW a été faite en juillet 2015, lors de la présentation du budget, par George Osborne, redevenu chancelier de l'Echiquier après la victoire des Conservateurs aux élections. Ce n'est d'ailleurs qu'une première étape de la revalorisation des bas salaires, le gouvernement ayant l'objectif de porter le NLW à 60 % du salaire médian en avril 2020 (contre 55% actuellement), soit environ 9 £.[\[1\]](#)

La revalorisation des bas salaires s'intègre dans une stratégie plus globale du gouvernement britannique : d'une part le gouvernement dit souhaiter « récompenser » le travail ; non seulement le salaire minimum est augmenté, mais, à terme, les salariés rémunérés au salaire minimum ne paieront

plus d'impôt sur le revenu (c'était l'un des engagements de campagne des Conservateurs en 2015). Par ailleurs, le gouvernement prend des mesures de réduction de la fiscalité des entreprises, dont l'emblématique baisse du taux de l'imposition sur les sociétés, qui ne sera plus que de 17 % en 2020 (au lieu de 20 % seulement actuellement), ce qui compensera la hausse des salaires, du moins pour certaines entreprises (les plus profitables). Enfin, le gouvernement s'est fixé un objectif ambitieux de réduction du déficit public, souhaitant le ramener de 5 % du PIB en 2015 à l'équilibre en 2020, ceci en partie par la baisse des dépenses publiques, et en particulier des prestations sociales. La revalorisation du salaire minimum apparaît ainsi comme une compensation, au moins partielle, de la baisse future des prestations.

Le processus de fixation du salaire minimum au Royaume-Uni est bien codifié. Le gouvernement revalorise chaque année le salaire minimum au premier octobre, sur la base des recommandations de la Commission sur les bas salaires (*Low Pay Commission, LPC*), organisme indépendant, composé d'universitaires, de représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Le salaire minimum n'existe au Royaume-Uni que depuis 1999. Sa mise en place s'est faite selon les recommandations de la *Low Pay Commission*, à des niveaux qui correspondaient aux bas salaires pratiqués à l'époque, après une large consultation des entreprises des secteurs concernés. La mise en place du salaire minimum n'a pas suscité de vagues de protestation du côté des employeurs et n'aurait pas eu d'impact significatif sur l'emploi, selon les différentes évaluations réalisées par la LPC au cours du temps. Le niveau du salaire minimum était initialement faible ; dès le départ un taux adulte et des taux jeunes ont été fixés. La LPC a pour mandat de réaliser un rapport annuel sur les bas salaires et de faire des recommandations au gouvernement en matière de revalorisation du salaire minimum, pour éviter que celles-ci n'aient des

impacts négatifs importants sur l'emploi des salariés concernés. Le gouvernement a dorénavant chargé la LPC de suivre aussi la mise en place du NLW et d'en proposer les prochaines revalorisations, qui auront lieu chaque année en avril.

Le NLW ne concerne que les plus de 25 ans. Les salaires minima des jeunes restent au niveau fixé en octobre dernier. Ainsi, aujourd'hui il existe cinq salaires minimums : pour les apprentis (3,30 £ de l'heure) ; les 16-17 ans (3,87 £ de l'heure) ; les 18-20 ans (5,3 £) ; les 21-25 ans (6,7 £) ; et les plus de 25 ans (7,2 £). L'écart est important ; les analyses de la LPC, dès 1998, plaidaient pour des taux de salaires réduits pour les jeunes, l'argument étant d'éviter que ceux-ci soient évincés du marché du travail à cause de salaires trop élevés. Contrairement à la situation française, cet écart a été accepté ; il favorise le développement de *petits boulots* pour les jeunes. Le taux d'emploi des jeunes britanniques (15-24 ans) est très élevé (51,4 % fin 2015, contre 27 % en France et 31 % dans la zone euro) ; il est en hausse sensible (il était de 46,8 % fin 2010).

Dans son rapport de mars 2016, [\[2\]](#) la LPC fait un premier point sur les impacts possibles du NLW. En avril 2016, environ 1,8 million de salariés (sur 29 millions d'emplois salariés) pourraient bénéficier du NLW, alors qu'un million d'adultes de plus de 25 ans touchaient le salaire minimum en 2015. Le NLW représenterait une hausse de salaire annuelle de 680 livres (pour la durée de travail moyenne des personnes concernées, 1 360 heures par an, 26h15 par semaine). Les impacts seront très différents selon les secteurs. C'est dans les secteurs des services que les bas salaires sont les plus nombreux (40 % des emplois sont rémunérés au salaire minimum dans les entreprises de nettoyage, 30 % dans le secteur des hôtels-café-restaurants, 34 % dans la coiffure). Selon la LPC, la mise en place du NLW aura un impact sur la masse salariale de l'ordre de 0,7 milliard de livres en année pleine

cette année, soit 0,1 % [3]; sa hausse jusqu'à 60% du salaire médian coûterait 2,4 milliards de livres supplémentaires, soit 0,4 % de la masse salariale en année pleine en avril 2020. Ces chiffres prennent en compte un effet de diffusion sur les 25 premiers centiles des salaires. L'impact de l'introduction du NLW sur les salaires versés serait proche de 4 %, dans le secteur du nettoyage, de 3 % dans les secteurs des hôtels-cafés-restaurants et de la coiffure. En tenant compte d'un effet de diffusion similaire, les services de la Banque d'Angleterre[4] estimaient eux-aussi que le NLW conduirait à une hausse graduelle de la masse salariale de moins de 0,5 % d'ici cinq ans. Environ 3 millions de salariés percevraient le NLW à l'horizon 2020.

L'Office for Budget Responsibility avait estimé, en juillet 2015, qu'à l'horizon 2020, la mise en place du NMW pourrait entraîner 60 000 suppressions d'emplois ; selon des hypothèses moyennes d'élasticité de l'emploi à son coût de - 0,4[5], tout en prévoyant que, sur la même période, l'économie britannique créerait 1,1 million d'emplois. La mise en place du salaire national de subsistance intervient après plusieurs années de croissance et de créations d'emplois qui ont ramené le taux de chômage (au sens du BIT) à son niveau d'avant-crise (5,2 %), de sorte que les éventuelles pertes d'emplois dans certains secteurs sont tout à fait supportables.

Aujourd'hui, les critiques vis-à-vis du NLW viennent de deux camps : d'un côté, les syndicats de salariés reprochent à la mesure de creuser plus encore l'écart entre les salaires des jeunes et ceux des adultes ; de l'autre, les employeurs, notamment dans les secteurs à bas salaires, alertent sur le risque de développement de l'économie informelle, si le NMW est effectivement augmenté à 9 livres par heure d'ici 2020, mais le niveau actuel du NLW est de façon générale considéré acceptable.

Progressivement, les revalorisations du salaire minimum britannique ont amené le Royaume-Uni à faire partie des pays

de l'OCDE où le salaire horaire minimum est le plus élevé mais il reste derrière la France, par exemple (graphique 1). Aujourd'hui, le salaire national de subsistance laisse encore le salaire minimum britannique inférieur au salaire minimum français (qui représente 60 % du salaire médian). A 7,2 £, soit 9 euros, le taux horaire du salaire national de subsistance britannique est actuellement inférieur de près de 7 % au SMIC français. Compte tenu des cotisations sociales employeurs, le coût horaire du NLW est aussi inférieur à celui du SMIC horaire, car, bien que la France ait mis en place d'importantes exonérations de cotisations sociales employeurs (exonération Fillon, Pacte de responsabilité, CICE, prime zéro charge) sur les bas salaires, les cotisations sociales sont aussi très basses au Royaume-Uni. Prenons le cas d'un adulte de plus de 25 ans, célibataire et sans enfant travaillant 35h par semaine (tableau). Le coût horaire pour l'employeur est de 9,48 euros au Royaume-Uni contre 10,43 euros en France ; le coût horaire pour l'employeur baisse à 9,21 euros au Royaume-Uni si le salarié travaille 26h15 par semaine, ce qui représente le temps de travail moyen des salariés au salaire minimum outre-Manche. Si l'on considère maintenant le salaire perçu par le salarié, net des cotisations sociales salariés et de l'imposition sur le revenu, le NLW est plus élevé que le SMIC, surtout dans le cas où le salarié travaille plus de 30 heures par semaine, ce qui le rend éligible au crédit d'impôt (*Working tax credit*) qui est plus important que la prime d'activité. En contrepartie, le salarié français bénéficie d'un système public de prestations retraite et chômage nettement plus généreux.

Il faut donc voir dans la mise en place du salaire national de subsistance au Royaume-Uni, un rattrapage des salaires dans les secteurs où bas salaires, temps partiel et précarité sont les plus répandus. Cette hausse de salaire, telle qu'elle est aujourd'hui mise en place, n'aura qu'un impact macroéconomique marginal sur l'économie britannique.

**Tableau. Salaire horaire minimum au Royaume-Uni et en France, avril 2016
(cas d'un adulte de plus de 25ans, célibataire et sans enfant)**

En euros*

	Royaume-Uni NLW, 26h**	Royaume-Uni NLW, 35h***	France 35h****	Écart RU-F 35h
Salaire horaire brut, en euros	9,0	9,0	9,67	-6,9 %
Taux de Cotisations employeurs	2,4 %	5,3 %	8,6 %	
Taux de Cotisations salariés/CSG	2,1 %	4,6 %	22,9 %	
IR-WTC/ PA*****	0 %	3,2 % – 11,7%	-7 %	
Coût horaire (employeur)	9,21	9,48	10,43	-9,6%
Gain horaire (salarié)	8,80	9,35	8,13	15 %

Note : * En considérant le taux de change de livre de début avril 2016 : 1,25 euros. Si l'on retenait le taux de change moyen en 2015, similaire au taux de change moyen depuis 1999, 1,37, le salaire britannique brut serait supérieur actuellement supérieur de 2 % au taux français.

** Temps de travail moyen d'un salarié payé au salaire minimum, ce qui ne donne pas droit au WTC (*Working tax credit*) pour un célibataire de plus de 25 ans, sans enfant.

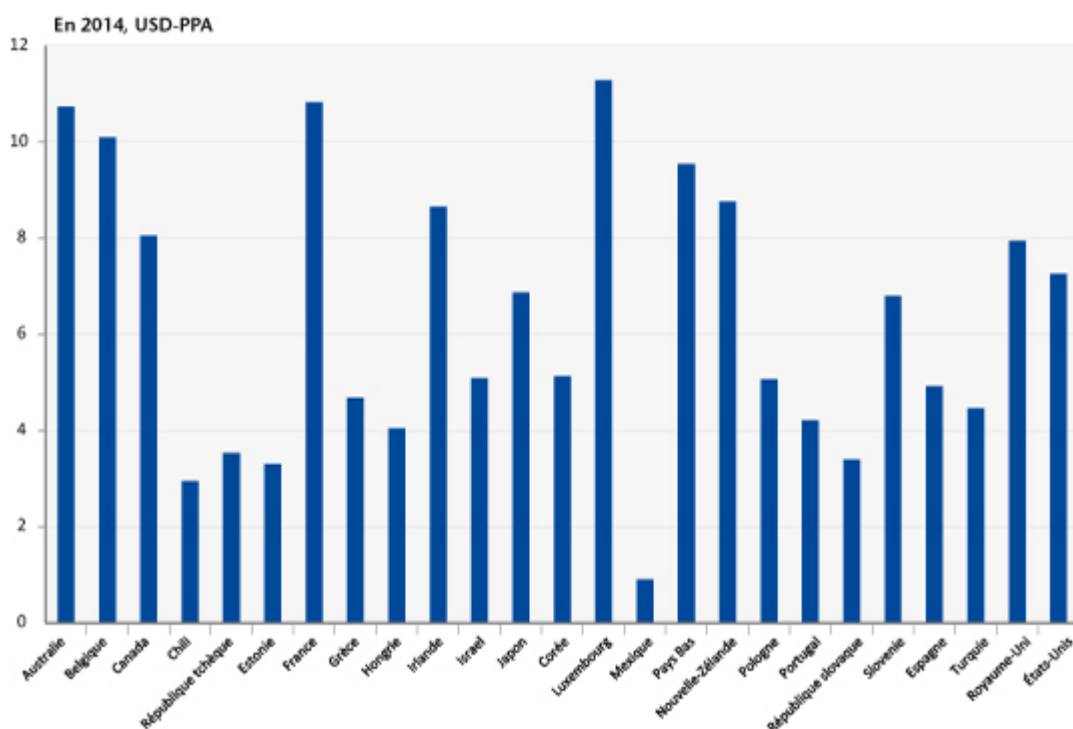
*** Sur la base d'une durée de travail de 35 heures par semaine.

**** Je remercie Henri Sterdyniak, qui m'a fourni les taux de cotisation apparents pour la France. Le taux de cotisations employeurs tient compte de l'exonération Fillon, du pacte de responsabilité, du CICE et de la prime zéro charge.

***** Impôt sur le revenu – *Working tax credit* / Impôt sur le revenu – Prime d'activité.

Source : Calculs de l'auteur.

Graphique. Taux horaires des salaires minimums dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE.

[1] L'objectif étant d'atteindre 60 % du salaire médian, ce chiffre de 9 £ n'est donné qu'à titre indicatif, sur la base des projections des hausses de salaires réalisées en mars dernier par l'*Office for Budget responsibility* (OBR). L'OBR est l'organisme indépendant chargé depuis 2010 de réaliser les prévisions macro-économiques de moyen terme qui seront utilisées pour l'élaboration du budget britannique et

d'analyser les finances publiques britanniques.

[2] Voir : [National minimum wage](#), *Low Pay Commission Report Spring 2016*, mars 2016.

[3] Compte tenu de la faible durée du travail et du bas niveau du salaire horaire, les salariés au salaire minimum ne touchaient que le quart du salaire moyen fin 2015. Le salaire horaire minimum représentait 42,8 % seulement du salaire horaire moyen (6,7 £ contre 15,7 £).

[4] Voir : Inflation report, Bank of England, août 2015.

[5] Cette élasticité correspond à l'estimation médiane des estimations empiriques réalisées sur données britanniques. Les pertes d'emplois passent à 110 000 si l'on retient l'hypothèse d'une élasticité à -0,75 et ne sont que de 20 000 pour une élasticité de -0,15.

Très cher Pinel ...

par [Pierre Madec](#)

Le vendredi 8 avril dernier, le Président de la République a annoncé la prolongation du dispositif d'incitation à l'investissement locatif dit « Pinel ». « [Puisque ça marche, il n'y a pas de raison de changer](#) » a ainsi déclaré François Hollande. Accueillie très favorablement par les professionnels du secteur, en particulier les promoteurs immobiliers qui réalisent une grande part de leur activité sur l'investissement locatif privé (près de la moitié en 2015), cette annonce a le mérite d'apporter une certaine continuité à un secteur en proie à une grande instabilité. Du dispositif Méhaignerie instauré au milieu des années 1980 au dispositif

Pinel mis en place à l'été 2014, plus d'une dizaine d'instruments différents ont été utilisés au cours des 30 dernières années pour doper le secteur de l'investissement locatif[1]. Il est clair que cette forte volatilité des dispositifs ne permet pas de les évaluer correctement dans un temps long. Malgré tout, certaines critiques semblent se dégager ces dernières années concernant l'utilité même de ce type de dispositifs de défiscalisation dont l'objectif initial était de développer, dans les zones les plus tendues, une offre de logement « intermédiaire » en direction des classes moyennes. Qu'en est-il ? Le Pinel est-il, comme l'a indiqué le Président de la république, un dispositif « qui marche » ? A-t-il permis, en remplaçant le décrié dispositif « Duflot », d'enclencher le redémarrage du marché de la construction en France ? Permet-il de remplir l'objectif affecté de développement d'un parc locatif intermédiaire ? Si oui à quel coût ?

Le « Pinel » qu'est-ce que c'est ?

Le dispositif Pinel est donc un dispositif d'incitation à l'investissement locatif. En contrepartie d'une défiscalisation plus ou moins importante, un investisseur s'engage à mettre son bien immobilier neuf en location, pour une durée allant de 6 à 12 ans, tout en respectant des plafonds de loyers et de revenus des locataires fixés par décret. Le logement doit se situer dans une zone dite « tendue » définie elle aussi par décret et respecter un certain nombre de critères de performance énergétique.

En 2016, les plafonds de loyers et de ressources sont les suivants :

Tableau 1. Plafonds de loyer mensuel, par m², charges non comprises

Localisation du logement	Plafonds de loyer mensuel
Zone A bis	16,83 €
Zone A	12,5 €
Zone B1	10,07 €
Zone B2 (sur agrément)	8,75 €

Source : Ministère du Logement.

**Tableau 2. Plafonds annuels de ressources – Bail conclu en 2016
(revenu fiscal de référence de 2014) – Métropole**

Composition du foyer du locataire	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2
Personne seule	36 993 €	36 993 €	30 151 €	27 136 €
Couple	55 287 €	55 287 €	40 265 €	36 238 €
Personne seule ou couple ayant 1 personne à charge	72 476 €	66 460 €	48 422 €	43 580 €
Personne seule ou couple ayant 2 personnes à charge	86 531 €	79 606 €	58 456 €	52 611 €
Personne seule ou couple ayant 3 personnes à charge	102 955 €	94 240 €	68 766 €	61 890 €
Personne seule ou couple ayant 4 personnes à charge	115 851 €	106 049 €	77 499 €	69 749 €
Majoration par personne à charge supplémentaire	12 908 €	11 816 €	8 646 €	7 780 €

Source : Ministère du Logement.

Selon l'engagement initial de location (6 ans ou 9 ans), le taux de la réduction d'impôt varie de 12% à 18% du montant de l'opération dans la limite d'un investissement de 300 000 euros et 5 500 euros par mètre carré habitable. Cet engagement initial peut être prolongé de 3 ans, une ou deux fois, dans la limite d'un engagement total de 12 ans. Chaque prolongation donnant droit à une réduction d'impôt supplémentaire de 3% du montant de l'investissement.

Enfin, contrairement à son prédécesseur, est offerte à l'investisseur Pinel la possibilité de louer à l'un de ses ascendants ou de ses descendants.

Le « Pinel » : pour quoi faire ?

Au travers la mise en place du dispositif Pinel en août 2014, le gouvernement souhaitait apporter des réponses à la fois au

secteur de la construction, confronté à une crise importante, et à la crise du logement cher qui traverse la France depuis maintenant plus de trois décennies. En l'absence de données précises sur les investissements Pinel réalisés depuis la mise en place du dispositif, il paraît complexe de conclure positivement ou négativement sur l'impact de ce dispositif tant pour les investisseurs que pour les locataires. Certes, les ventes de logements par les promoteurs se sont bien rétablies en 2015 (100 200 unités soit +7% par rapport à l'année précédente), néanmoins elles restent très inférieures aux niveaux observés en 2013 (103 770) mais surtout entre 2010 et 2012 (117 400 en moyenne annuelle), temps des dispositifs Scellier (jusqu'en 2012) puis Duflot. Si le redémarrage du marché de la construction semble indéniable (hausse des mises en chantier et des permis de construire depuis la mi-2015), conclure à un impact des dispositifs d'investissement locatif semble très prématuré d'autant plus que ces derniers ne représentent qu'une faible part de l'ensemble de la production neuve. Si l'on parle ainsi de 50 000 « Pinel » produits en 2015, rappelons que cette année a vu se construire près de 400 000 logements.

Concernant l'impact de ce type de dispositif sur l'émergence d'un parc accessible aux classes moyennes éprouvant des difficultés à se loger dans le parc locatif privé « traditionnel » et trop « aisées » pour accéder au parc social, là aussi les conclusions ne peuvent être tirées définitivement compte-tenu du manque de données sur l'occupation des biens ainsi produits. Malgré tout, les plafonds de revenu et de loyer définis par la loi laissent à penser que l'objectif initial semble lointain. Concernant les plafonds de loyer, ils sont en réalité très proches des loyers pratiqués sur les marchés. Selon l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, le loyer moyen acquitté par les locataires du parc privé de la petite couronne parisienne, en partie incluse dans la Zone A bis visée par le dispositif Pinel, était en 2015 de 16,5 euros le m². A titre de

comparaison, le plafond défini pour pouvoir bénéficier du dispositif Pinel était, pour une zone relativement comparable, de 16,83 euros par m². Si les zones considérées ne sont pas parfaitement comparables, ces données permettent de relativiser le caractère « intermédiaire » des loyers proposés. Il paraît clair que l'objectif de proposer des loyers inférieurs de 20% aux loyers de marché ne semble pas rempli. Pour ce qui est des plafonds de revenu, ils ne semblent pas cibler prioritairement les ménages aux revenus proches de la « moyenne ». A titre d'exemple, en 2012, les personnes seules déclaraient un revenu médian de 17 800 euros annuel. Le dernier décile de revenu déclaré était de 35 800 euros (ERFS, 2012). Clairement, les plafonds de revenu définis au sein du dispositif Pinel ne semblent pas le flécher vers les ménages aux revenus insuffisants pour se loger correctement dans le parc locatif privé traditionnel.

De même, le zonage afférent à la mesure, largement critiqué et déjà remanié lors de la mise en place du Duflot, reste encore largement perfectible. Bien que les caricatures observées lors de la mise en œuvre du Scellier aient en grande partie disparues, il demeure que certaines zones concernées ne correspondent pas tout à fait à la définition de zones « en tension », c'est-à-dire de zones où l'offre de logement est largement insuffisante.

Enfin, si la possibilité offerte de louer à ses ascendants ou descendants est pour le moins curieuse, la réduction de la durée minimale de mise en location, réclamée par les professionnels afin d'intégrer de la « flexibilité » dans l'investissement est quant à elle très critiquable. Rappelons que ce type de dispositif avait pour objectif initial de développer en France un parc de logements dits « intermédiaires ». Alors que la fixation de plafonds de loyers et de ressources élevées ne permet pas de cibler correctement les locataires pouvant correspondre aux critères initialement souhaités, les durées d'engagement posent

question. Peut-on subventionner des logements dont la durée de mise en location est si courte alors même que la nécessité de développer durablement un parc de logements abordables semble faire consensus ?

Le « Pinel », combien ça coûte ?

Le coût des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif est l'une des principales critiques qui leur est adressé. Ainsi, malgré l'existence de plafonds d'investissement, excluant d'ailleurs de fait certaines zones très tendues telle que celle de Paris, le coût budgétaire par logement peut s'avérer très élevé. Par exemple, une personne seule au revenu déclaré de 77 000 euros par an et investissant dans un Pinel à hauteur du plafond (300 000 euros) pour une durée de 12 ans, serait amenée à déduire de ses impôts plus de 53 000 euros. A titre de comparaison, l'ensemble des aides publiques affectées à la production d'un logement social du type PLAI – dont les plafonds de loyers sont de 5,94 euros par m² pour la zone équivalente à la zone A bis du dispositif Pinel – s'élève à 59 000 euros alors même que la production de logements sociaux s'inscrit par définition dans un temps bien plus long.

Conscient du caractère « extrême » de ce cas de figure et afin d'évaluer le coût budgétaire potentiel du Pinel, nous nous sommes basés sur la méthodologie proposée par le [Ministère du Logement en 2008](#). Nous considérons dans un premier temps la dépense fiscale moyenne par logement puis multiplions cette dépense par le nombre de « Pinel » produit pour l'année 2015. Cela nous fournit une estimation du coût budgétaire d'une génération de « Pinel ».

La dépense fiscale par logement est calculée à partir des paramètres micro-économiques moyens : le logement considéré est un logement standard, invariant sur la période, d'une surface habitable de 65 m² ; son prix est déterminé à partir du prix moyen au mètre carré de vente des appartements neufs

par les promoteurs, tel que donné par l'enquête « Commercialisation des logements neufs » (ECLN) pour le quatrième trimestre 2015 (3 892€/m²) ; et enfin l'investisseur considéré est une personne mariée avec un enfant disposant d'un revenu de 60 000 € environ.

Les simulations n'intègrent ni les revenus émanant de l'investissement (les loyers perçus) ni le cumul possible avec d'autres niches fiscales. La durée de mise en location est la durée intermédiaire de 9 ans. *In fine*, pour cet investissement, le coût budgétaire est pour l'Etat de 20 077 euros. Sous l'hypothèse de 50 000 Pinel produit en 2015, le coût budgétaire d'une génération de Pinel dépasse donc le milliard d'euros.

Si cette estimation ne donne qu'un ordre de grandeur des coûts induits, elle livre tout de même un certains nombres d'enseignements. Un milliard d'euros d'aides de l'Etat adressé à la construction de logement type PLAI, en plus d'engendrer tout autant d'emplois que la construction de Pinel [\[2\]](#), permettrait la création de près de 30 000 PLAI supplémentaires chaque année ...

[\[1\]](#) Méhaignerie, Quilès-Méhaignerie, Périssol, Besson, Robien, Daubresse, Robien recentré, Borloo Populaire, Scellier, Scellier intermédiaire, Duflot et Pinel.

[\[2\]](#) François Hollande soulignait justement dans la même intervention que la production d'un logement générait la création de 2 emplois.