

# Réformer aujourd'hui l'Assurance chômage en France : pas une bonne idée selon des indicateurs de l'OCDE

par [Eric Heyer](#)

Six mois après la signature d'un accord national interprofessionnel sur l'indemnisation du chômage, conclu par les partenaires sociaux, dont les nouvelles règles doivent normalement s'appliquer jusqu'en 2016, le gouvernement français, désireux d'aller plus loin dans la réforme du marché du travail, évoque [la possibilité de réformer à nouveau l'Assurance chômage](#) en diminuant la durée d'indemnisation et le montant des allocations chômage.

Si toute réforme doit viser l'amélioration de la « qualité de vie » de nos citoyens, il n'est pas sûr que la réforme de l'Assurance chômage atteigne cet objectif. C'est en tout cas ce que laisse à penser la dernière publication de l'OCDE.

Ainsi, dans le chapitre 3 [des Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2014](#), l'organisation internationale a mis en œuvre les recommandations du [rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi](#) de 2009 en évaluant la qualité de l'emploi dans les pays de l'OCDE. Ce nouvel indicateur complète les mesures traditionnelles sur la quantité de travail et doit transformer à terme le contenu des politiques publiques en imposant aux acteurs publics de nouveaux critères d'évaluation.

L'OCDE construit un indicateur de qualité de l'emploi sur la base de trois dimensions : qualité des salaires, sécurité sur le marché du travail et qualité de l'environnement professionnel. D'après l'OCDE, cette dernière dimension est relativement médiocre en France : le niveau élevé d'exigences

professionnelles et des ressources insuffisantes pour s'acquitter des tâches provoquent un niveau élevé de stress au travail des salariés français. S'agissant des salaires, en tenant compte à la fois de leur niveau et de leur répartition, la France est proche de la moyenne des pays de l'OCDE. Finalement, si la qualité de l'emploi dans l'hexagone se situe dans la moyenne des pays développés, cela est dû principalement, d'après l'OCDE, à une sécurité sur le marché du travail forte en France, en raison du bon niveau de prise en charge et ... de la générosité de l'indemnisation chômage.

Les propositions de réformes de l'Assurance chômage auraient alors tendance à détériorer plutôt que améliorer la « qualité de vie » des Français et rateraient leur cible de ce point de vue-là. Permettraient-elles alors d'améliorer la quantité de travail ?

Des éléments de réponse se trouvent dans le chapitre 1 de ce même rapport de l'OCDE. Dans celui-ci, l'organisation internationale indique que le taux de chômage structurel – *i. e.* le taux de chômage dépendant de l'importance des rigidités qui empêchent le bon fonctionnement du marché du travail – n'a pas augmenté depuis le début de la crise en France, à l'instar d'ailleurs d'un grand nombre de pays développés : la forte hausse observée du chômage depuis 2008 a donc, pour l'OCDE, une composante principalement conjoncturelle que l'on ne combat pas avec une réforme de l'Assurance chômage.

En conséquence, dans le contexte actuel de l'économie française, une réforme de l'Assurance chômage, telle que suggérée par le gouvernement, devrait, si l'on en croit les analyses de l'OCDE, détériorer la qualité de l'emploi – et en particulier la qualité de vie des chômeurs – sans réduire le niveau du chômage !

---

# La compétitivité française, objet de la politique de l'offre

par [Sarah Guillou](#)

Le débat politique opposant ceux qui voudraient donner la priorité à une politique de la demande à ceux qui au contraire placent les conditions de l'offre comme l'objectif premier peut être éclairé par le récent rapport du World Economic Forum sur la compétitivité ([The Global Competitiveness Report 2014-2015](#)) [1]. Rappelons que la compétitivité est une dimension clé de la croissance future des économies matures spécialisées dans les hautes technologies ou les produits à forte valeur ajoutée[2].

La France se classe en 23<sup>e</sup> position au regard de l'indicateur de compétitivité globale calculé par l'organisation « World Economic Forum ». Dépassant la simple mesure traditionnelle des coûts de production relatifs, cet indicateur de compétitivité incorpore de nombreux sous-indicateurs (100 au total) qui couvrent de nombreuses dimensions du fonctionnement des marchés des produits, des marchés du travail, des institutions mais aussi des indicateurs relatifs au capital humain, aux infrastructures et au système d'innovation ainsi que des mesures qualitatives issues d'enquêtes d'opinion. Un ensemble de dimensions qui déterminent *in fine* le niveau de productivité. L'indicateur de compétitivité proposé est « global » d'une part par l'ampleur des dimensions incluses et d'autre part par le nombre de pays couverts.

La compétitivité est mesurée relativement à 143 pays. La

pondération des sous-indicateurs est déduite de l'appartenance des pays à une catégorie de niveau de développement économique : phase 1, gouvernée par la disponibilité des facteurs ; phase 2, en transition de la phase 1 à la phase 3 ; phase 3, gouvernée par l'efficacité des facteurs ; phase 4 en transition de la phase 3 à la phase 5 ; phase 5, gouvernée par l'innovation. Selon la catégorie, l'importance accordée à chaque sous-indicateur pour la détermination du niveau de compétitivité diffère. Ce qui explique que le classement ne reflète pas tout à fait la hiérarchie traditionnelle des pays selon leur niveau de richesse économique. Par ailleurs, la diversité des indicateurs entrant en jeu peut conduire à rapprocher dans le classement des profils économiques très différents : ainsi la Russie talonne l'Italie classées respectivement aux 49<sup>e</sup> et 53<sup>e</sup> rangs ; les Emirats Arabes Unis suivent la Norvège classée 11<sup>e</sup>.

Au regard du débat sur l'arbitrage offre-demande, il est intéressant de remarquer que l'indicateur de compétitivité globale repose sur un ensemble de sous-indicateurs qui ne relèvent pas tous de réformes structurelles associées à l'offre et nombreux sont ceux qui résultent d'un soutien équilibré de la demande. Ainsi, par exemple, la disposition de capital humain de qualité (qualifié, en bonne santé...) ne nécessite pas seulement un environnement qui valorise le travail et la récompense au mérite, mais un niveau de sécurité et de protection sociale qui participent à la qualité de vie qui attire et retient le capital humain et donc un certain niveau de dépenses publiques. C'est aussi vrai des infrastructures. Plus généralement, l'indicateur de compétitivité est le résultat d'un équilibre entre niveau de dépenses publiques et réformes structurelles, dosage qui permet que les indicateurs se complémentent.

La première place tenue par la Suisse récompense la qualité de son environnement économique – infrastructure, capital humain, institutions, confiance, stabilité macroéconomique – qui

compense la faiblesse de la taille du marché, du degré d'ouverture et de spécialisation dans les industries manufacturières de haute technologie[3]. Six pays européens sont dans le top 10, ce qui doit nous rassurer sur le modèle européen[4]. L'économie française stabilise sa position dans le classement relativement à l'année précédente après quatre années de recul – elle était classée 16<sup>e</sup> en 2008.

Parmi les 144 pays classés, la France doit sa place dans le premier quintile (les premiers 20%, soit les 28 premiers pays) à la qualité de ses infrastructures, la qualité de son système éducatif, son niveau technologique et sa culture entrepreneuriale[5]. La compétitivité est avant tout un concept relatif et dans une économie mondiale où de plus en plus de pays ambitionnent d'appartenir au top 10 des puissances économiques, le jugement sur l'économie française dépend fortement du groupe auquel elle aspire appartenir. Ce qui interroge, c'est que celle-ci a longtemps appartenu à ce top 10 et que ses principaux compagnons historiques y sont toujours (Allemagne, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Etats-Unis). Relativement à ce premier quintile, qui regroupe entre autres 13 pays européens, les Etats-Unis, le Canada, le Japon et la Chine, sa place en queue de peloton n'est pas glorieuse et nécessite qu'on s'interroge sur les indicateurs qui placent l'économie française parmi les moins compétitives. Le fonctionnement du marché du travail, la position budgétaire de l'Etat, sa moindre performance relative en termes d'environnement favorable au travail et à l'investissement expliquent principalement cette position.

Plus précisément, l'analyse des sous-indicateurs – parmi les 100 – pour lesquels la France a une performance la plaçant dans le dernier tiers des 144 pays, avec donc un rang de classement entre la 96<sup>e</sup> place et la 144<sup>e</sup>, et en la comparant avec des pays proches (voir graphiques 1 à 3) permet de révéler les faits saillants suivants :

1) Le poids des réglementations administratives, l'effet des taxes sur les incitations à investir, l'effet des taxes sur les incitations à travailler, la coopération dans les relations employés-employeurs, la pratique à l'embauche et au licenciement et le taux d'imposition en pourcentage des profits sont les dimensions les plus contrastées relativement à l'Allemagne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

2) La contre-performance française est souvent dépassée par la contre-performance italienne.

3) Les indicateurs relatifs à la politique budgétaire sont problématiques mais pas de façon fortement distincte de ses partenaires.

Le fonctionnement du marché du travail, et plus généralement l'environnement réglementaire qui influence les incitations au travail et à l'investissement, ressortent donc comme les dimensions qui tirent l'indicateur de compétitivité globale vers le bas. Précisons que ces indicateurs sont établis à partir de mesures objectives (nombre de réglementations, niveau des taxes, données macroéconomiques par exemple) mais aussi essentiellement à partir des réponses à une enquête auprès des chefs d'entreprises. Ceux-ci doivent indiquer, sur une échelle de 1 à 7, leur appréciation de différents items sous-jacents aux indicateurs. Les indicateurs révèlent donc principalement une réalité ressentie. Pour la France, la faiblesse du classement dans les dimensions soulignées en 1) révèle **la sévérité** du jugement des entrepreneurs.

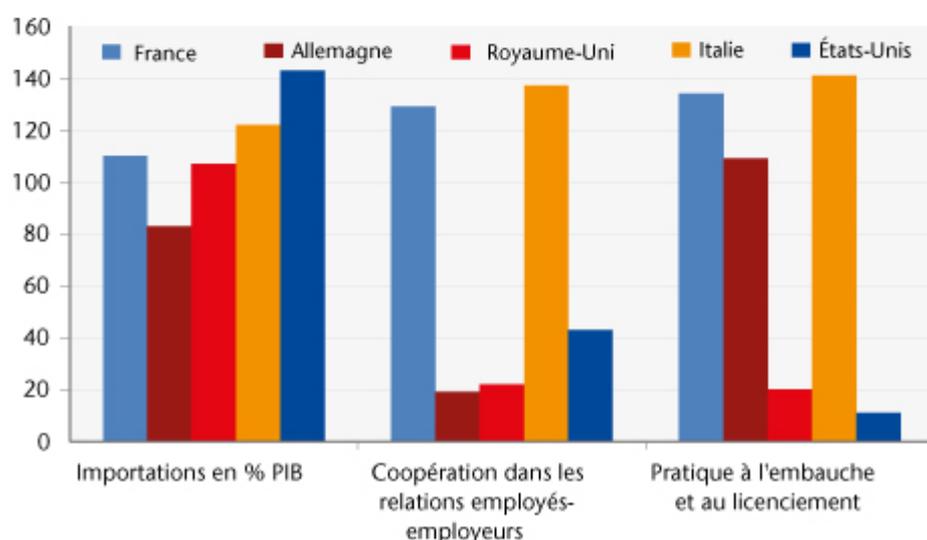
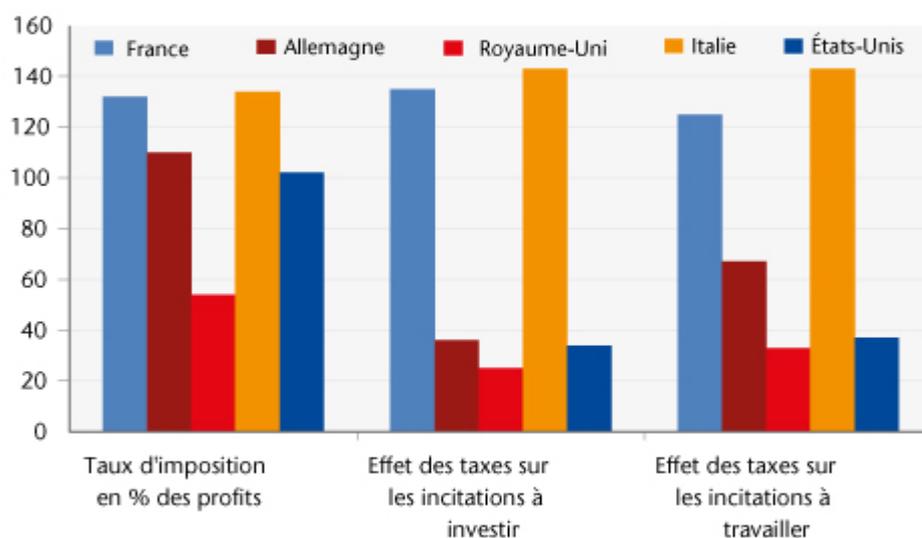
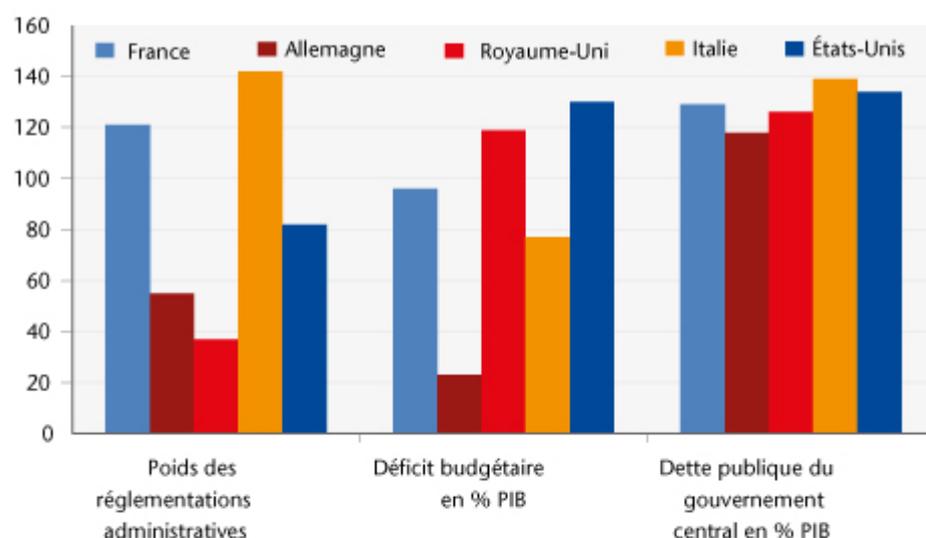
Les enseignements de politiques économiques sont les suivants. La marge de progression la plus large et la singularité de la position française se trouvent dans les dimensions soulignées en 1). Des réformes structurelles sont à mener en priorité sur la lourdeur des réglementations administratives, les incitations au travail et à l'investissement et sur la qualité des relations employés-employeurs. Mais quelles politiques pourraient bien y parvenir ?

La simplification administrative et le Pacte de responsabilité vont dans le bon sens mais on peut se demander si les mesures prises modifieront la perception qu'ont les entreprises des incitations économiques de leur environnement administrativo-légal. Par ailleurs, rien n'est entrepris en ce qui concerne l'amélioration des relations employés-employeurs. Enfin, il serait souhaitable que les gouvernements adoptent une position neutre et stable vis-à-vis des entreprises, position, qui, ni ne méprise leur rationalité économique, ni hypertrophie leur pouvoir sur l'avenir industriel. Et même si le divorce entre l'Etat et les entreprises est en partie « constitutionnel » comme le prétend Jean Peyrelevade [\[6\]](#), on ne peut pas renoncer à améliorer le dialogue social et à réconcilier les entreprises françaises avec leur habitat économique et le pouvoir réglementaire. C'est une des clés de la compétitivité française.

Au final, le triple enseignement de ce rapport est 1°) de rappeler que la compétitivité est la conjonction de nombreux éléments qui ne se résume pas simplement à faciliter l'exercice de l'activité économique (*i. e.* baisses d'impôt, flexibilité du marché du travail), 2°) que les économies les plus compétitives ne sont pas celles où la puissance publique s'est retirée car de nombreuses dimensions exigent un Etat qui investisse efficacement (dans l'éducation et les infrastructures) et qui oriente les capitaux (dans les énergies renouvelables par exemple) ; 3°) que la marge de progression de la compétitivité **française** se situe aujourd'hui, non pas dans les investissements publics, mais dans les incitations au dialogue social, à l'emploi, au travail et à l'investissement.

Ce classement procure donc un faisceau de preuves que les conditions de l'offre peuvent être grandement améliorées en France et que des réformes en ce sens sont impératives si l'objectif prioritaire est la compétitivité de l'économie française.

**Graphiques 1 à 3 : Rang de classement de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Italie et des États-Unis pour les indicateurs mentionnés sur les 144 pays classés dans le Global competitiveness Report 2017-2015**



Note : Dans les graphiques 1 à 3 est donné le rang de classement des pays pour chaque indicateur considéré. Donc plus la barre est petite et plus le rang de classement est bon.

Source : World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2014-2015, graphiques de l'auteur.

---

[1] L'exercice du calcul de la compétitivité par le World Economic Forum a commencé en 1979 et s'est progressivement élargi à plus de dimensions et plus de pays.

[2] Ces activités productives sont en effet associées à des rendements d'échelle croissants – en raison des coûts fixes d'entrée élevés, R&D notamment – qui impliquent une viabilité économique à grande échelle, c'est-à-dire à une échelle qui dépasse le seul marché domestique.

[3] De même, la transparence politique est plus valorisée que la transparence économique.

[4] Suisse, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

[5] Précisément : « the country's business culture is highly professional and sophisticated » (page 23).

[6] J. Peyrelevade, *Histoire d'une névrose, la France et son économie*, Albin Michel, 2014.

---

# **L'innovation dans les énergies renouvelables : quand intervention de l'État et concurrence vont de pair**

par [Lionel Nesta](#) et [Francesco Vona](#)[1]

Contrairement à une idée reçue selon laquelle la concurrence n'exige aucune intervention de l'État, les politiques

d'innovation et de concurrence se complètent mutuellement. C'est la principale conclusion d'une étude[2] que nous avons réalisée sur l'innovation dans le domaine des énergies renouvelables et que nous résumons dans une note de l'OFCE ([\*OFCE Briefing Paper, n°8, October 6, 2014\*](#)).

L'innovation est en effet le seul moyen permettant, à terme, de surmonter une contrainte environnementale croissante. Dans le domaine de l'énergie, l'augmentation de la rareté des ressources rend de plus en plus pressant le besoin de sources d'énergies renouvelables, comme la biomasse, l'énergie solaire ou éolienne.

Mais en dépit de l'augmentation considérable des demandes de brevets dans le domaine des énergies renouvelables (voir la graphique 1 pour le cas de six grands pays de l'OCDE), les énergies renouvelables ne peuvent toujours pas rivaliser avec les combustibles fossiles, leur production étant moins chère et leur distribution plus efficace. Les politiques publiques s'avèrent dès lors nécessaires notamment parce qu'elles peuvent s'inscrire dans une perspective de long terme permettant le développement des énergies renouvelables. Se pose alors la question des politiques publiques qui seront les plus efficaces pour servir de support à l'innovation verte.

Initialement, l'adoption de l'Accord de Kyoto sur le changement climatique a créé un consensus sur la nécessité de ces politiques environnementales. Ainsi, au cours des 20 dernières années, les pays de l'OCDE ont de plus en plus soutenu l'innovation dans les énergies renouvelables en diversifiant le type d'intervention. Aujourd'hui, ces politiques publiques visent à la fois à stimuler les investissements dans les capacités dites « vertes » et à réduire le coût de production de l'énergie renouvelable.

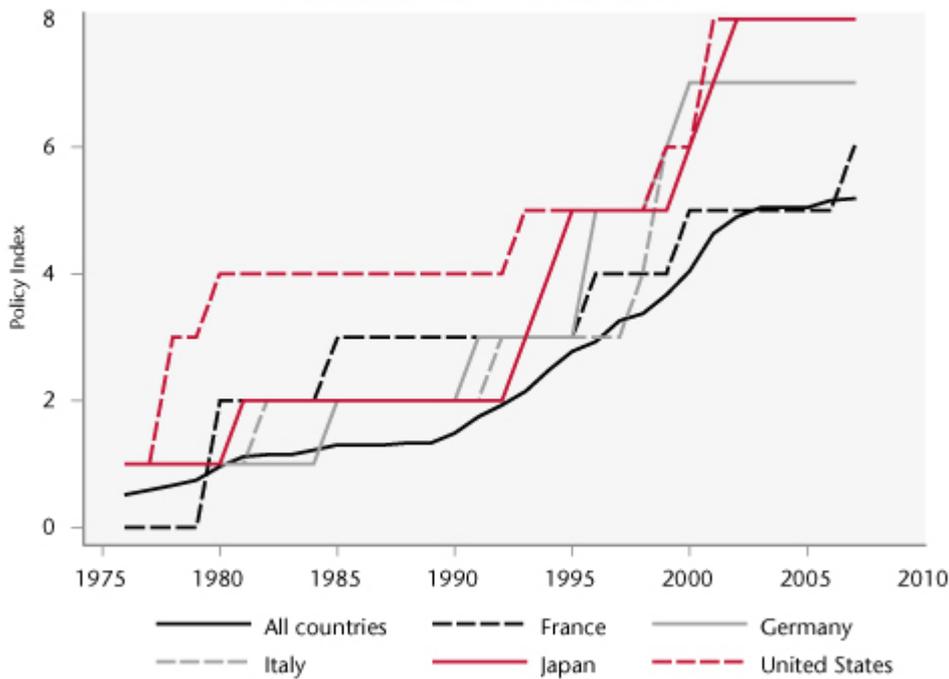
Dans le même temps, le processus de libéralisation des marchés de l'énergie s'est graduellement affirmé, et ce dans la plupart des pays de l'OCDE. Il a accru la concurrence en

abaissant les barrières à l'entrée et accéléré la privatisation des producteurs d'énergie. Ce processus de libéralisation peut être positif pour l'innovation dans les énergies renouvelables, car ce type d'innovation s'appuie sur l'émergence de nouveaux acteurs. Les grands opérateurs historiques, eux, ne sont guère incités à développer des nouvelles technologies qui mettraient en cause leurs investissements passés dans la production d'énergie à grande échelle.

Dans ce contexte, il est important de comprendre la façon dont l'interaction entre politique publique et libéralisation influe sur l'innovation dans les énergies renouvelables. Notre principal résultat est que ces politiques sont plus efficaces dans des marchés libéralisés. Trois fois plus efficaces, en fait ! En général, cette complémentarité est l'un des plus grands moteurs de l'innovation, en particulier pour les brevets de haute qualité. Ce résultat est résumé dans le graphique 2 où nous décrivons l'effet marginal estimé des politiques d'énergies renouvelables sur l'innovation en fonction du degré de déréglementation du marché. Cet effet est positif pour les pays ayant un niveau de réglementation en dessous de la moyenne, comme c'est le cas pour l'Allemagne et les Etats-Unis. Notre conclusion est que l'effet des politiques d'énergies renouvelables sur l'innovation est médiatisé par le degré de concurrence sur le marché de l'énergie.

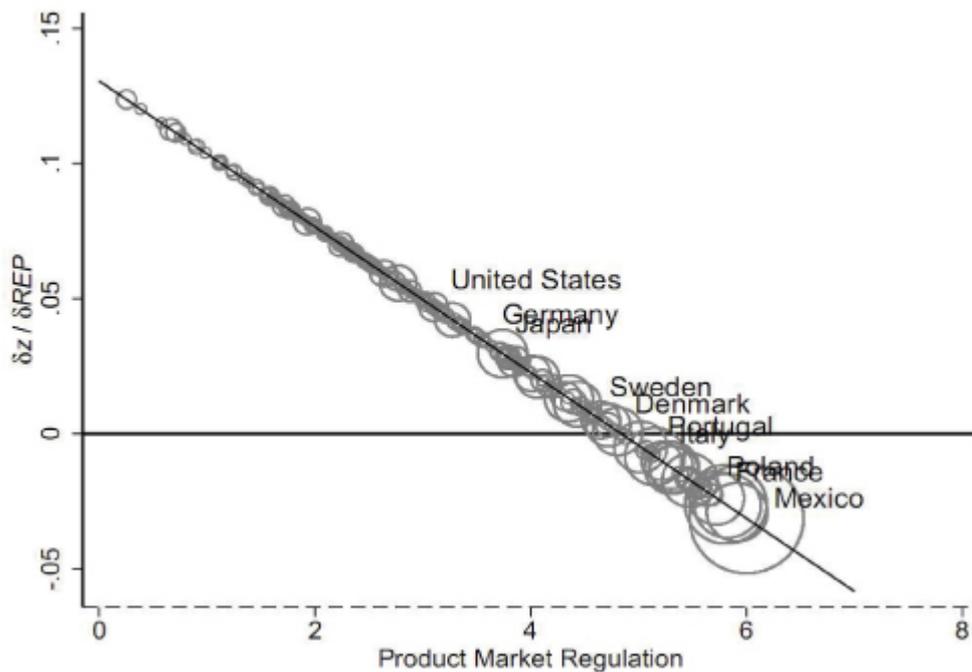
Encore une fois, dans le secteur de l'énergie, contrairement à la croyance commune que la concurrence n'exige aucune intervention de l'État, les politiques d'innovation et de concurrence se complètent mutuellement.

**Graphique 1: Evolution de l'indice de politique publique de support à l'innovation dans les énergies renouvelables pour 5 pays et pour la moyenne des pays de l'OCDE (1976-2007)**



Source : Nesta et al. (2014).

**Graphique 2 : Effet marginal des politiques publiques sur l'innovation dans les énergies renouvelables**



Source : Nesta et al. (2014).

---

[1] Cette recherche a bénéficié du financement du 7<sup>e</sup> PCRD de l'Union européenne (FP7/2007-2013) n°320278 (RASTANEWS).

[2] Voir : Nesta, L., Vona, F., Nicolli, F., 2014. "Environmental Policies, Competition and Innovation in Renewable Energy", *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 67(3), 396-411.

---

# Réforme des retraites 2013 : la contribution implicite du pouvoir d'achat des retraités

par Stéphane Hamayon et Florence Legros

Moins de 3 ans après le report de l'âge à la retraite de 2010-2011, la France a connu une nouvelle réforme des retraites votée début 2014.

Cette réforme est qualifiée par ses promoteurs de « pérenne et équitable ». Néanmoins, quelques mois seulement après cette réforme, si l'on se penche à nouveau sur l'équilibre à moyen long terme du régime de retraite on conclut qu'il conviendra sans doute de revenir sur le sujet ([voir notre article dans la Revue de l'OFCE, n° 137, 2014](#)). Le déséquilibre subodoré provient d'un écart entre les hypothèses qui ont prévalu à la réforme de 2014 et l'évolution effective des variables macroéconomiques déterminantes telles que le chômage et la

croissance de la productivité.

[Notre article](#) commence par une analyse de la sensibilité de l'équilibre du régime de retraite aux variables économiques et aux hypothèses effectuées. Il met en évidence qu'un taux de chômage qui se stabiliserait à 7,5%, (soit le plus bas taux observé depuis 30 ans,) et non 4,5% comme dans le scénario retenu par la réforme, et un taux de croissance de la productivité de 1%, en ligne avec les estimations raisonnables de Artus et Caffet (2013) au lieu des 1,5% retenus, aboutirait à une dégradation continue des comptes de l'assurance vieillesse (tableau 1).

**Tableau 1. Besoin de financement du système de retraite des salariés du secteur privé après la réforme de 2013**

Milliards d'euros 2012

	2010	2013	2020	2025	2030	2040	2050
<b>Scénario central</b> (productivité 1,5% ; chômage 4,5%)	-9,7	-6,5	-2,0	-1,4	0,8	-1,6	3,2
<b>Scénario de croissance faible</b> (productivité 1,0% ; chômage 7,5%)	-9,7	-6,5	-5,0	-9,3	-20,4	-36,1	-43

Source : Calculs des auteurs.

Autre variable examinée précisément : le taux de croissance de la productivité. Parce qu'elle se répercute sur les salaires, elle joue un rôle important dans le rééquilibrage des régimes de retraite en cas d'indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix et non sur les salaires. Très exactement, une productivité forte conduit à un assainissement des comptes puisque les ressources croissent alors rapidement pendant que les emplois progressent moins vite.

La conséquence est cependant une paupérisation relative des retraités par rapport aux actifs, notamment pour les retraités âgés pour lesquels la désindexation aura eu des effets cumulatifs.

# Politique budgétaire et stabilité macroéconomique en union économique et monétaire : le cas de l'UEMOA

par Mamadou DIOP et Adama DIAW

L'idée selon laquelle la politique budgétaire est un outil efficace de la politique économique pour stimuler l'activité réelle n'est pas confirmée au plan empirique et ne fait pas l'unanimité au sein des économistes. [L'article publié dans La Revue de l'OFCE \(n°137-2014\)](#) soulève deux écueils majeurs de la politique des gouvernements de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) : le délai de mise en œuvre des mesures budgétaires et l'irréversibilité de certaines dépenses de consommation publique. Il s'agit, en effet, de la capacité à annuler certaines dépenses lorsqu'elles ne seront plus nécessaires pour la stabilisation de l'activité économique. Cette réversibilité de la politique budgétaire est, aujourd'hui, une condition nécessaire pour préserver la soutenabilité des finances publiques à moyen terme. Pour stabiliser la conjoncture d'un pays à partir de la politique budgétaire, il est important d'identifier parmi les dépenses publiques, celles qui affectent sensiblement l'activité économique, tout en tenant compte de leur délai de réaction. Tel est l'objet de cet article qui se propose d'évaluer l'impact des chocs budgétaires sur l'activité économique des Etats de l'UEMOA et de faire ressortir ainsi les canaux de transmission de leur politique budgétaire.

---

# Fiscalité des ménages et des entreprises : à la recherche d'un consensus

par [Henri Sterdyniak](#) et [Vincent Touzé](#)

De 2010 à 2013, les prélèvements obligatoires en France ont augmenté de 60 milliards d'euros (soit de 3 % du PIB). La France se place au deuxième rang mondial pour le taux de prélèvements obligatoires. Un consensus semble exister pour estimer que la fiscalité française est non seulement lourde mais aussi injuste, compliquée et opaque. À la suite des mouvements de protestation liés à la mise en place de l'écotaxe, et plus généralement, de la hausse d'un sentiment de ras-le-bol fiscal, le Premier ministre, [Jean-Marc Ayrault](#), [a annoncé, le 19 novembre 2013](#) qu'il mettrait en chantier une grande réforme fiscale. En 2014, le gouvernement a organisé des Assises de la fiscalité des entreprises et a mis en place un [groupe de travail sur la fiscalité des ménages](#). Des mesures de baisses d'impôts ou de cotisations sociales ont été annoncées, sans pour autant prendre la forme d'une grande réforme fiscale, leur contrepartie étant des baisses de dépenses publiques non précisées.

Quels devraient être les contours d'une grande réforme de la fiscalité française ? Peut-on dégager des consensus entre économistes ? Peut-on faire la part de choix politiques qui appartiennent aux citoyens (comme le degré de progressivité de l'impôt, son caractère familial ou individuel), de choix de stratégie macroéconomique (la politique de l'offre *versus* celle de la demande), de débats plus techniques (Existe-t-il un double dividende ecologie/emploi ? Faut-il privilégier l'impôt unique ou maintenir de nombreux impôts incitatifs ?) ?

L'ensemble de ces questions fait débat au sein de la société

mais aussi entre économistes. Aussi, dans le cadre de sa mission d'animation du débat public en économie, l'OFCE a-t-il organisé le 20 mai 2014 une [conférence de consensus](#) pour faire dialoguer économistes et fiscalistes et chercher à dégager des points d'accords et expliciter les désaccords. [La Note de l'OFCE \(n°45 du 26 septembre 2014\)](#) publie le compte-rendu des débats de cette journée. Le premier a porté sur la fiscalité des entreprises, qu'il faut sans doute rendre moins lourde et moins compliquée. Le deuxième sur la fiscalité écologique, qui doit impérativement monter en puissance. Le troisième sur la fiscalité des ménages dont la complexité actuelle masque l'importante redistributivité, de sorte qu'une réforme simplificatrice serait utile, même si elle ne peut se traduire par des changements importants dans le degré de progressivité de l'impôt. Enfin, le dernier débat a exploré les enjeux de la fiscalité des revenus du capital dont le rôle redistributif limite fortement les possibilités d'ajustement.

---

## **La croissance de la zone euro dépend-elle vraiment d'une hypothétique relance budgétaire allemande ?**

par [Christophe Blot](#) et [Jérôme Creel](#)

Le débat sur les politiques économiques en Europe a été relancé cet été par [Mario Draghi](#), lors du désormais traditionnel symposium de Jackson Hole, qui réunit notamment les principaux banquiers centraux de la planète. Malgré cela, il semble que les uns ([Wolfgang Schäuble](#), Ministre allemand

des finances) et les autres ([Christine Lagarde](#), directrice du FMI) continuent de camper sur leurs positions : discipline budgétaire et réformes structurelles, d'un côté ; relance de la demande et réformes structurelles, de l'autre. La différence est certes ténue, mais elle a ouvert la voie à ce que Mme Lagarde a dénommé « des marges de manœuvre budgétaires pour soutenir la reprise européenne ». Elle vise en particulier l'Allemagne, mais a-t-elle effectivement raison ?

Dans l'[interview](#) accordée au quotidien *Les Echos*, Christine Lagarde déclarait que l'Allemagne « dispose très probablement de marges de manœuvre budgétaires pour soutenir la reprise européenne ». Force est de constater que la zone euro est toujours en panne de croissance (au deuxième trimestre 2014, le PIB est encore inférieur de 2,4 % à son niveau d'avant-crise, au premier trimestre 2008). Malgré les baisses de taux d'intérêt décidées par la BCE et les mesures exceptionnelles qu'elle continue de prendre, le moteur de la croissance européenne reste entravé par l'insuffisance de la demande à court terme, résultant principalement de politiques budgétaires globalement restrictives à l'échelle de la zone euro. Dans le contexte actuel, le soutien de la croissance par des politiques budgétaires plus expansionnistes se heurte aux contraintes budgétaires et à la volonté politique de poursuivre la réduction des déficits. Les contraintes budgétaires peuvent être réelles pour les pays très fortement endettés et ayant perdu l'accès au marché, telle la Grèce. Elles sont plutôt de nature institutionnelle pour les pays capables d'émettre des titres de dette publique à des taux historiquement très faibles, telle la France. Selon Mme Lagarde, l'Allemagne disposerait de marges de manœuvre faisant de cette économie le seul moteur potentiel de la reprise européenne. Une analyse plus fine des effets – internes et de débordement vers les partenaires européens – de la politique budgétaire invite toutefois à tempérer cet optimisme.

Les mécanismes qui fondent l'hypothèse d'une croissance tirée

par l'Allemagne sont assez simples. Une politique budgétaire expansionniste outre-Rhin stimulerait la demande intérieure allemande, ce qui accroîtrait les importations et créerait des débouchés supplémentaires pour les entreprises des autres pays de la zone euro. En contrepartie, cependant, un tel effet pourrait être tempéré par une politique monétaire légèrement moins expansionniste : selon [Martin Wolf](#), Mario Draghi n'a-t-il pas assuré que la BCE ferait tout ce qui est en son pouvoir pour assurer la stabilité des prix à moyen terme ?

Dans un [document de travail récent de l'OFCE](#), nous avons tenté de capter ces différents effets, commerciaux et de politique monétaire, dans une maquette dynamique de la zone euro. Il en ressort qu'une impulsion budgétaire positive de 1 point de PIB en Allemagne pendant trois années consécutives (soit un plan de 27,5 milliards d'euros par an [\[1\]](#)), augmenterait la croissance de la zone euro de 0,2 point la première année. Cet effet n'est certes pas négligeable. Pour autant, il résulte exclusivement de la stimulation dont bénéficierait la croissance allemande et non des effets de débordement vers les partenaires européens de l'Allemagne. En effet, et à titre d'exemple, l'augmentation de la croissance espagnole serait dérisoire (0,03 point de croissance seulement la première année). La faiblesse des effets de débordement s'explique simplement par la valeur modérée du multiplicateur budgétaire [\[2\]](#) en Allemagne. En effet, la littérature récente sur les multiplicateurs suggère que ceux-ci sont d'autant plus élevés que l'économie est en situation de basse conjoncture. Or selon les estimations d'écart de croissance retenues dans notre modèle, l'Allemagne ne serait pas dans ce cas si bien que la valeur du multiplicateur tomberait à 0,5 selon la calibration des effets multiplicateurs retenus pour nos simulations. Ainsi la croissance allemande augmentant de 0,5 point, l'effet de stimulation pour le reste de la zone euro est faible et dépend ensuite de la part de l'Allemagne dans les exportations de l'Espagne et du poids des exportations espagnoles dans le PIB espagnol. *In fine*, une relance

allemande serait sans aucun doute une bonne nouvelle pour l'Allemagne mais les autres pays de la zone euro risquent d'être déçus comme ils le seront sans doute de la mise en œuvre du salaire minimum ainsi que le suggéraient [Odile Chagny et Sabine Le Bayon](#) dans un post récent, au moins à court terme. On peut certainement supposer qu'à plus long terme, la relance allemande contribuerait à augmenter les prix outre-Rhin, y dégradant la compétitivité et offrant ainsi un canal supplémentaire par lequel les autres pays de la zone euro pourraient bénéficier d'une plus forte croissance.

Et si le même montant d'impulsion budgétaire n'était pas utilisé en Allemagne, mais plutôt en Espagne où l'écart de croissance est plus important, qu'advierait-il ? De fait, la simulation d'un choc budgétaire équivalent (27,5 milliards par an pendant trois ans, soit 2,6 points de PIB espagnol) en Espagne aurait des effets bien plus bénéfiques, pour l'Espagne mais aussi pour la zone euro. Alors que dans le cas d'une relance allemande, la croissance de la zone euro augmenterait de 0,2 point les trois premières années, celle-ci augmenterait en moyenne de 0,5 point par an pendant trois ans dans l'éventualité d'une relance effectuée en Espagne. Ces simulations suggèrent que s'il faut relancer la croissance dans la zone euro, autant le faire dans les pays où le retard de croissance est le plus important. Il est plus efficace de dépenser des fonds publics en Espagne qu'en Allemagne.

A défaut de relâcher les contraintes budgétaires espagnoles, un plan de relance financé par un emprunt européen, et dont les principaux bénéficiaires seraient les pays les plus fortement touchés par la crise, serait sans aucun doute la meilleure solution pour que la zone euro s'engage enfin sur une trajectoire de reprise dynamique et pérenne. Les discussions françaises et allemandes autour d'une initiative pour l'investissement seront donc bienvenues. Espérons qu'elles puissent conduire à l'adoption d'un plan ambitieux pour relancer la croissance européenne.

**Tableau. Impact d'une expansion budgétaire en Allemagne et en Espagne**

En points

	Expansion budgétaire en Allemagne			Expansion budgétaire en Espagne		
	Croissance de l'Allemagne	Croissance de l'Espagne	Croissance de la Zone euro	Croissance de l'Allemagne	Croissance de l'Espagne	Croissance de la Zone euro
2013	0,5	0,0	0,2	0,0	4,9	0,5
2014	0,6	0,0	0,2	0,0	5,8	0,7
2015	0,5	0,0	0,2	0,0	2,8	0,4
2016	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,7	-0,1
2017	-0,6	0,0	-0,2	0,0	-2,6	-0,3
2018	-0,8	0,0	-0,2	0,0	-3,0	-0,3
2019	-0,7	0,0	-0,2	0,0	-2,9	-0,3

Source : iAGS model.

---

[1] La mesure est ensuite compensée de manière strictement équivalente de telle sorte que le choc correspond à un choc budgétaire transitoire.

[2] On rappelle que le multiplicateur budgétaire traduit l'impact de la politique budgétaire sur l'activité. Ainsi, pour un point de PIB de mesures budgétaires expansionnistes (respectivement restrictives), le niveau d'activité augmente (respectivement baisse) de k point.

---

# Après la décision du Conseil constitutionnel, l'impossible fusion RSA-PPE

Par [Henri Sterdyniak](#)

En juin 2014, le gouvernement avait fait voter par le parlement une nouvelle disposition prévoyant la dégressivité des cotisations sociales salariés, afin d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés à bas salaires. Ainsi, un salarié payé au SMIC aurait bénéficié d'une réduction de 3 points de cotisations, soit un gain de 43 euros par mois, correspondant à une hausse de 4% de son salaire net. La ristourne devait ensuite diminuer avec le niveau de salaire horaire pour s'annuler à 1,3 fois le SMIC. Le 6 août 2014, le Conseil constitutionnel a décidé de censurer cette disposition. Cette censure est bienvenue pour trois raisons.

Comme le fait remarquer le Conseil constitutionnel, les cotisations salariés financent des prestations de retraites ou de remplacement, d'assurances sociales, réservées aux personnes ayant cotisé, et qui dépendent des cotisations versées. La mesure aurait brisé la logique contributive du système puisque des salariés auraient ainsi eu la possibilité de percevoir des droits sans avoir pleinement cotisé<sup>[1]</sup>. Le Conseil constitutionnel souligne la spécificité des cotisations sociales contributives et rappelle ainsi un principe sain de notre système de sécurité sociale. Il faut cependant remarquer que le Conseil constitutionnel ne s'était pas opposé aux mesures d'exonérations de cotisations sociales employeurs portant sur les cotisations retraite dont la logique est également contributive. Par contre, les exonérations de cotisations maladie ou famille sont plus légitimes puisque ces cotisations n'ouvrent pas de droits individuels. Mais, il n'est jamais trop tard pour corriger ses oublis.

La nouvelle mesure prévue par le gouvernement aboutissait une nouvelle fois à réduire les ressources propres de la Sécurité sociale. Les exonérations de cotisations sociales sont devenues la plus grande arme contre le chômage au détriment de l'objet même des cotisations : financer la Sécurité sociale. Certes, l'Etat aurait compensé ces exonérations, mais la

Sécurité sociale aurait dépendu encore plus de transferts publics d'autant que cette mesure s'ajoutait, pour les seules années 2013 et 2014, à l'extension des réductions de cotisations sociales employeurs et aux transferts des ressources issues de la fiscalisation des majorations familiales de retraite et de la baisse du quotient familial.

Enfin, cette exonération aurait introduit une nouvelle complication pour les fiches de paie. Celles-ci comportent déjà une vingtaine de lignes de cotisations. De plus, les employeurs doivent calculer des exonérations de cotisations employeurs dégressives de 28 points au niveau du SMIC jusqu'à 1,6 fois celui-ci, auxquelles s'ajoute le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) de 6 % pour les salaires inférieurs à 2,5 fois le SMIC. A partir de 2016, les cotisations familiales seront abaissées de 1,8 point pour les salaires inférieurs à 3,5 fois le SMIC. Fallait-il rajouter une nouvelle dégressivité, avec un nouveau plafond, de 1,3 fois le SMIC ?

Malgré cette censure, le gouvernement ne renonce pas à son objectif. Ainsi, dans un article du *Monde* daté du 21 août 2014, le Président François Hollande a-t-il annoncé une réforme « qui fusionnera la Prime pour l'emploi (PPE) et le Revenu de solidarité active (RSA) pour favoriser la reprise du travail et améliorer la situation des travailleurs précaires ». Une telle réforme permettrait-elle de remplir l'objectif du président ? Pour répondre à cette question, il est utile de revenir sur les dispositifs existants.

## **L'état des lieux**

La France a mis en place un système particulièrement compliqué qui vise deux objectifs en partie contradictoires : aider les familles pauvres et inciter les travailleurs non-qualifiés à travailler.

L'aide aux ménages les plus pauvres comprend le RSA (un revenu

minimum familialisé), la PPE (une allocation individualisée visant à inciter à l'emploi), les allocations-logement (une allocation familialisée) et des prestations familiales sous conditions de ressources (complément familial, allocation de rentrée scolaire). Malgré les efforts de Martin Hirsch, son promoteur, le RSA n'englobe pas la PPE et les allocations-logement. Il se compose d'une allocation de base : le RSA-socle (un revenu minimum, qui dépend de la composition familiale), qui est réduit de 38 euros pour 100 euros de revenu d'activité. Le RSA est versé mensuellement sur la base d'une déclaration trimestrielle de revenu. La PPE est, elle, versée automatiquement sur la base de la déclaration d'impôt sur le revenu, avec un an de décalage. Le RSA s'impute sur la PPE, de sorte qu'un ménage qui ne demande pas le RSA touche automatiquement la PPE.

Trois dispositifs visent spécifiquement à inciter à l'emploi les travailleurs à bas-salaires : les exonérations de cotisations employeurs qui diminuent le coût du travail au niveau du SMIC ; la PPE et le RSA qui augmentent le gain à l'emploi des travailleurs non-qualifiés.

Un célibataire payé au SMIC a droit à la PPE, mais pas au RSA (tableau 1). Il coûte 1 671 euros à son entreprise (pour 35 heures de travail) ; son salaire supporte 540 euros de cotisations, chômage ou retraite, représentant des salaires différés ; il reçoit un transfert net de 140 euros (PPE + allocation logement – CSG-CRDS – cotisations maladie et famille) ; son revenu disponible est de 1 271 euros. Il ne supporte donc aucune charge fiscale nette ; son assurance maladie lui est offerte. Les exonérations de cotisations employeurs sont supérieures aux cotisations non-contributives. En jouant de l'ensemble des dispositifs existants, il est possible de dissocier le niveau de vie assuré aux travailleurs au SMIC du coût de leur travail.

Par contre, une famille mono-active (tableau 2) bénéficie du RSA tant que les revenus salariaux du ménage ne dépassent pas

1,65 fois le SMIC (tableau 2). Le RSA augmente les revenus des ménages les plus pauvres, il accroît les gains à l'emploi du premier actif, mais réduit un peu celui du deuxième (tableau 3). La PPE bénéficie à des familles bi-actives qui sont au-delà du seuil de pauvreté (défini comme 60 % du revenu médian).

**Tableau 1. Formation du revenu mensuel d'un salarié célibataire payé au SMIC (juillet 2014)**

Salaire (brut)	1 445 euros	
	Employé	Employeur
CSG-CRDS	114 (7,86 %)	
Cotisations Maladie-Famille		294 (20,33 %)
Cotisations Vieillesse-Chômage	203 (14,05 %)	337 (23,33 %)
Exonération bas salaires		-405 (28 %)
<b>Salaire net</b>	<b>1 128</b>	
<b>Coût salarial total (ou super brut)</b>		<b>1 671</b>
IR	0	
PPE	79	
AL*	64	
<b>Revenu disponible</b>	<b>1 271</b>	
Impôt net	-140	
Cotisations contributives	540	
<b>Taux d'imposition</b>	<b>-12,4 %</b>	

\*Son loyer est supposé être de 450 euros. Le revenu médian en 2014 peut être estimé à 1 642 euros par unité de consommation, le SMIC fournit 77,4 % du revenu médian.

Source : Données URSSAF, calcul de l'auteur,

**Tableau 2. Couple avec deux enfants (2,1 unités de consommation, UC)**

	RSA	Ménage mono-actif			Ménage bi-actif	
		1/2SMIC	SMIC	1,5 SMIC	1,5*SMIC	2*SMIC
Salaire net	0	564	1 128	1 692	1 692	2 255
RSA	900	543	343	128	-	-
PPE	-	-	-	-	158	164
AF/ARS	63	129+63	129+63	129+63	129+63	129+63
Al. Log*	483	483	353	182	185	
<b>Total</b>	<b>1 446</b>	<b>1 782</b>	<b>2 016</b>	<b>2 194</b>	<b>2 225</b>	<b>2 611</b>
% RM par UC	41,9	51,7	58,4	63,6	64,6	75,7
PPE**			92	13		
<b>Total**</b>			<b>1 765</b>	<b>2 079</b>		
%RM par UC			51,1	60,3		

\* Le loyer est supposé être de 600 euros. Les enfants ont 7 et 12 ans.

\*\* Si le ménage ne demande pas le RSA activité.

Sources : CAF, calcul de l'auteur.

**Tableau 3. Gain au passage à l'emploi. Couple avec deux enfants**

	Recours au RSA	Sans recours au RSA-activité
<b>Premier actif</b>		
RSA vers 0,5 SMIC	336 (60 %)	–
0,5 SMIC vers SMIC	234 (41 %)	–
RSA vers SMIC	570 (50 %)	319 (28 %)
SMIC vers 1,5 SMIC	178 (32 %)	314 (56 %)
<b>Deuxième actif. Premier actif au SMIC</b>		
Inactif vers 0,5 SMIC	201 (36 %)	462 (82 %)
Inactif vers 1 SMIC	595 (53 %)	846 (75 %)

Source : Calcul de l'auteur.

## Les limites du système actuel

– *L'allègement des cotisations employeurs* ; la PPE 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 (145 euros) coûte 242 euros à l'entreprise et rapporte 53 euros au salarié. Les entreprises sont incitées à créer des emplois non-qualifiés spécifiques, sans possibilité d'évolution pour les salariés, 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 certain chômage. Les emplois créés ne correspondent pas à la qualification croissante des jeunes. Il serait donc nécessaire de revoir la cohérence de l'ensemble du dispositif. Pour autant, la persistance d'une masse importante de travailleurs non-qualifiés et la volonté de ne pas faire baisser le niveau de vie des travailleurs pauvres ne permettent guère actuellement de prendre le risque de supprimer les dispositifs existants.

– *Le calcul de la PPE est compliqué* ; son versement intervient avec une année de retard, de sorte que son effet incitatif est sans doute très faible. Cette prime bénéficie à des salariés au-delà du seuil de pauvreté plutôt qu'aux familles les plus pauvres. En même temps, sa suppression diminuerait de 6% le niveau de vie des smicards, ce qui n'est pas envisageable.

– *Le taux de non-recours du RSA-activité est très important (de l'ordre de 68 %) [2]. Les travailleurs à bas salaires refusent d'être soumis à un suivi permanent pour toucher une prestation d'un montant relativement réduit. En raison de l'effet de stigmatisation dont sont victimes les titulaires du RSA, ils ne veulent pas être confondus avec des bénéficiaires du RSA-socle.*

– *Le RSA fournit une allocation de l'ordre de 110 euros par enfant aux familles avec 1 ou 2 enfants au niveau du SMIC, allocation qui comble un manque de notre système, qui était peu généreux pour les familles de travailleurs pauvres. Mais cette allocation n'est pas versée aux familles de chômeurs. Il faudrait verser ces 110 euros sous forme d'un complément familial à toutes les familles pauvres avec 1 ou 2 enfants (celles à 3 enfants et plus ayant déjà un complément familial et des allocations plus généreuses) quelle que soit l'origine des revenus.*

– *Le RSA n'est pas versé aux jeunes de moins de 25 ans alors que ceux-ci ont des difficultés particulières d'insertion.*

### **Que faire ?**

La France ayant déjà un grand nombre d'allocations et de prélèvements, il est possible de cibler précisément la mesure selon l'objectif visé. Plusieurs mesures sont envisageables :

#### *Augmenter les prestations familiales*

Si l'objectif est d'augmenter le pouvoir d'achat des familles pauvres, le plus simple est d'augmenter nettement les prestations familiales et l'allocation logement. Au contraire, le gouvernement a décidé de suspendre leur indexation en 2014 ou en 2015, leur infligeant ainsi des pertes de pouvoir d'achat, heureusement limitées par la faiblesse de l'inflation. Mais, la doctrine dominante aujourd'hui est qu'il faut inciter à l'emploi, donc augmenter les salaires nets plutôt que les prestations.

## *Baisser l'impôt sur le revenu*

Les familles pauvres ne payant pas d'impôt sur le revenu, une baisse de celui-ci ne peut les concerner.

## *Rendre la CSG progressive*

Comme le montre le tableau 1, un travailleur au SMIC paie 114 euros de CSG-CRDS et reçoit 79 euros de PPE. Ne pourrait-on compenser la suppression de la PPE en rendant la CSG progressive, ce qui permettrait d'exonérer les travailleurs au SMIC et d'augmenter le salaire perçu chaque mois par les smicards ? Avec justesse, le Conseil constitutionnel considère que tout impôt progressif doit être familialisé et doit prendre en compte l'ensemble des revenus de la famille. Une vraie progressivité de la CSG est donc pratiquement impossible à mettre en œuvre puisque les employeurs et organismes financiers devraient connaître la situation familiale de leurs salariés ou clients et l'ensemble de leurs revenus, donc refaire chacun le travail du fisc. Cela n'aurait de sens que dans le cadre d'une fusion CSG-IR, qui n'est pas envisageable à court terme.

Aussi, ne peut-on envisager qu'une progressivité réduite. Chacun aurait droit à un abattement de l'ordre de 1 445 euros par mois sur le montant de revenu soumis à la CSG-CRDS ; le conjoint sans ressources propres pourrait transmettre son droit à abattement à l'autre conjoint ; les enfants à charge donneraient droit à un abattement de moitié. En contrepartie, la PPE serait supprimée ; les retraités et les chômeurs pourraient être soumis à la même CSG que les salariés. Mais le coût de l'abattement serait énorme et il faudrait en contrepartie faire passer à 15% le taux de la CSG sur les revenus supérieurs à l'abattement. Il faut donc abandonner cette piste.

## *La fusion de la PPE et du RSA*

La fusion de la PPE et du RSA est la piste proposée par le

Président de la République. Mais, le diable est dans les détails : comment réaliser cette fusion ?

En 2013, le rapport du député Christophe Sirugue avait proposé une réforme consistant à créer une Prime d'activité qui remplacerait le RSA-activité et la PPE (voir l'analyse critique de Guillaume Allègre : [Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une Prime d'activité ? Réflexions autour du rapport Sirugue, 2013](#)) Mais, comme le RSA-socle persisterait, les familles à très bas salaires devraient solliciter deux allocations : le RSA-socle et la Prime d'activité. Le système serait compliqué pour elles. Le barème de la prime d'activité prévu dans le rapport Sirugue était arbitraire, avec des pentes et un pic à 0,7 SMIC qui n'avaient aucune justification. Le système était ainsi plus compliqué et plus arbitraire que celui du RSA et n'apportait pas d'améliorations fortes par rapport au système existant. La mesure proposée était coûteuse pour les familles mono-actives (certaines perdaient 10% de revenus). Le risque était que la prime d'activité souffre du même taux de non-recours que la PPA et que certaines familles perdent la PPE sans vouloir recourir à la Prime d'activité[3].

Une fusion qui aboutirait à une prestation familialisée versée par la CAF ferait courir le risque d'un taux élevé de non-recours et ferait des perdants parmi les ménages bi-actifs avec enfants. Une fusion qui aboutirait à une allocation versée sur la fiche de paie ne prendrait pas en compte les enfants et le conjoint, nuirait aux travailleurs à temps partiel et poserait des questions de cohérence avec le RSA socle.

Bref, la fusion est une piste délicate (sinon impossible) à mettre en œuvre.

*Augmenter le SMIC*[\[4\]](#)

Si l'objectif est d'augmenter le niveau de vie des salariés à

bas salaires, la mesure évidente est d'augmenter le SMIC. Une hausse d'environ 10% permettrait de supprimer la PPE et de fournir aux smicards une hausse de revenu équivalente à celle qu'aurait procurée la mesure censurée par le Conseil constitutionnel. Certes, on renoncerait à aider spécifiquement les emplois à temps partiel, comme le fait la PPE, mais cette aide spécifique est trop compliquée pour avoir le moindre effet incitatif. Une hausse du salaire net est sans doute préférable.

Il faut cependant souligner qu'une augmentation du SMIC ne bénéficierait pas assez aux familles pauvres avec un ou deux enfants, en particulier aux familles de chômeurs, Il faudrait alors aider spécifiquement les familles de travailleurs pauvres (entre le RSA-socle et 2 fois le SMIC), en introduisant un complément familial de l'ordre de 80 euros pour un enfant, de 160 euros pour deux enfants

Le RSA-activité doit être maintenu, puisqu'il permet que toute activité se traduise effectivement par une hausse du revenu disponible mais son rôle serait réduit et, grâce à l'extension du complément familial, le non-recours aurait moins de conséquences pour les familles avec enfants.

Par ailleurs, il faudrait créer une allocation d'insertion, du montant du RSA, pour les jeunes à la recherche d'un emploi, n'ayant pas de droit à l'indemnité chômage, allocation soumise à des cotisations retraites.

Reste que, dans la situation actuelle, où la baisse du coût du travail est un des axes majeurs de la politique gouvernementale, on ne peut augmenter le coût du travail non-qualifié, de sorte que deux modalités sont possibles.

Soit, la compensation pour les employeurs se fait par une hausse des exonérations de cotisations sur les bas-salaires (qui devraient passer de 28 à 34,6%), ce qui n'introduit pas un dispositif supplémentaire. Mais, les exonérations de

cotisations employeurs porteront sur des cotisations contributives, ce qui pourrait susciter l'ire du Conseil constitutionnel.

Soit, la hausse du SMIC se fait par une PPE figurant sur la fiche de paie, celle-ci étant explicitement reconnue comme prime, ce qui implique que le taux de prélèvement obligatoire augmentera, mais aussi que le Conseil constitutionnel ne pourra s'y opposer, avec l'inconvénient que la prime sera dégressive avec le niveau du salaire horaire, donc représentera une charge administrative supplémentaire pour les entreprises.

On le voit, il n'y a pas de solutions simples.

---

[\[1\]](#) Le Conseil écrit : « un même régime de sécurité sociale continuerait, en application des dispositions contestées, à financer, pour l'ensemble de ses assurés, les mêmes prestations malgré l'absence de versement, par près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations salariales ouvrant droit aux prestations servies par ce régime ; que, dès lors, le législateur a institué une différence de traitement, qui ne repose pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale ».

[\[2\]](#) Selon P. Domingo et M. Pucci, 2012, « Le non-recours au revenu de solidarité active et ses motifs », *annexe n° 1 du rapport du Comité national d'évaluation du Rsa*.

[\[3\]](#) Le *Rapport sur la fiscalité des ménages* de François Auvigne et Dominique Lefebvre, 2014, pointe lui-aussi les déficiences du projet.

[4] C'est déjà la stratégie préconisée par Allègre (2014).

---

# Evolution de la fiscalité en Europe entre 2000 et 2012 : Quelques éléments d'analyse

par [Céline Antonin](#), Félix de Liège et [Vincent Touzé](#)

L'Europe fiscale se caractérise par une très grande diversité reflétant les choix d'Etats souverains aux destins différenciés. Depuis le traité de Rome, les Etats-membres ont toujours refusé le transfert de compétences nationales en matière fiscale, à l'exception d'une coordination *a minima* sur la TVA. Le risque est donc grand en Europe que se développent des stratégies fiscales non coopératives, chacun cherchant à améliorer sa performance économique aux dépens des autres. Deux logiques concourent à de telles stratégies agressives : une logique de compétitivité (ou de dévaluation fiscale) visant à réduire la pression fiscale sur les entreprises pour améliorer leur compétitivité-prix d'une part ; une logique d'attractivité fiscale, visant à attirer sur le territoire national les facteurs de production les plus rares d'autre part. Sur un plan macroéconomique, mettre en évidence séparément ces deux logiques est un exercice difficile. Toutefois, une manière de comprendre comment les Etats européens ont amélioré leur position peut consister à observer la façon dont la pression fiscale sur les entreprises a évolué, par rapport à celle portant sur les ménages.

La [note de l'OFCE n°44](#) dresse un portrait de l'évolution des

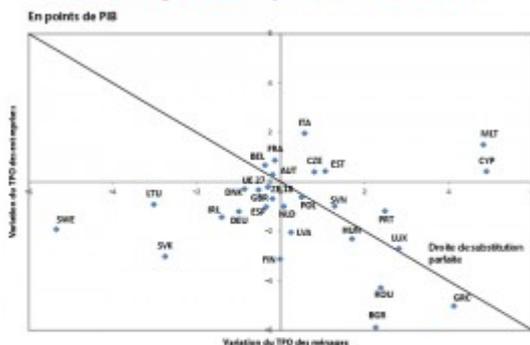
taux de prélèvements obligatoires (TPO) en Europe. Elle s'appuie sur les statistiques *Tendances de la fiscalité*, publiées conjointement par Eurostat et la direction *Fiscalité et union douanière* de la Commission européenne. Ces statistiques ont l'avantage d'offrir des données harmonisées sur les taux de prélèvement, avec une ventilation selon l'assiette fiscale (capital, travail, consommation) et selon le type d'agent payeur (ménage, entreprise, entrepreneur individuel). Nous étudions la période 2000-2012 : il est certes toujours difficile de séparer l'évolution tendancielle de la fiscalité des ajustements conjoncturels, en particulier lorsque la contrainte budgétaire est plus serrée. Néanmoins, on peut supposer que la période 2000-2012 est suffisamment longue pour dégager des changements de nature structurelle.

A partir de ces données, nous mettons d'abord en évidence une évolution contrastée de la pression fiscale au sein de l'Union européenne, qui peut se décomposer en quatre phases : deux phases haussières (entre 2004 et 2006 et depuis 2010), et deux phases baissières (avant 2004 et de 2006 à 2010), notamment en lien avec les facteurs conjoncturels. Au-delà de cette tendance commune, nous observons au sein des pays d'Europe des stratégies d'ajustement non-convergentes entre la fiscalité des ménages et celle frappant les entreprises (voir graphique). Nous nous intéressons ensuite aux éventuelles substitutions fiscales entre charges patronales et consommation, et entre charges patronales et charges salariales.

Sur la période 2000-2012, il paraît difficile de parler de concurrence fiscale à un niveau global même si on observe une légère baisse du TPO moyen au sein de l'Union européenne et des évolutions très singulières dans ce sens pour certains pays. S'il est sûr que des pays ont réduit le poids de la fiscalité sur les entreprises (Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, Irlande, Suède, etc.), d'autres l'ont sans conteste alourdi (Autriche Belgique, France, Italie, etc.). Toutefois,

à long terme, il paraît peu vraisemblable qu'une telle diversité fiscale soit tenable. A l'heure où l'intégration européenne se renforce, une plus grande harmonisation fiscale semble plus que jamais nécessaire.

Graphique. Analyse de la coévolution de la variation du TPO reposant sur les ménages et les entreprises entre 2000 et 2012



Note : La droite de pente égale à -1 dite « de substitution fiscale parfaite » décrit l'ensemble des co-variations maintenant un TPO constant. Pour les pays situés en dessous de la droite de substitution parfaite, on observe une baisse du TPO (Allemagne, Irlande, Suède, Hongrie, etc.). Pour ceux situés au-dessus de la droite, on observe une hausse du TPO (France, Italie, Estonie, Chypre, etc.).

Source : DG Taxation and Customs Union et Eurostat. UE-27 : hors Croatie.

# Les enjeux du triple mandat de la BCE

par [Christophe Blot](#), [Jérôme Creel](#), [Paul Hubert](#) et [Fabien Labondance](#)

La crise financière a initié un débat sur le rôle des banques centrales et la conduite de la politique monétaire avant, pendant et après les crises économiques. Le consensus qui prévalait sur le rôle des banques centrales s'est fissuré. L'objectif unique de stabilité des prix est remis en cause au profit d'un triple mandat incluant l'inflation, la croissance et la stabilité financière. C'est *de facto* l'orientation qui est donnée au rôle de la BCE. Nous évoquons cette situation dans l'un des [articles](#) d'un numéro de la revue de l'OFCE intitulé « Réformer l'Europe » [\[1\]](#), dans lequel nous discutons

de la mise en œuvre de ces différents objectifs.

La poursuite du seul objectif de stabilité des prix est aujourd'hui insuffisante pour assurer la stabilité macroéconomique et financière[2]. Un nouveau paradigme émerge dans lequel les banques centrales doivent à la fois veiller à la stabilité des prix, à la croissance et à la stabilité financière. Les évolutions institutionnelles récentes de la BCE vont dans ce sens puisqu'elle se voit confier la surveillance micro-prudentielle[3]. En outre, la conduite de la politique monétaire dans la zone euro montre que la BCE est restée attentive à l'évolution de la croissance[4]. Mais si la BCE poursuit de fait un triple mandat, la question de la bonne articulation entre ces différentes missions continue de se poser.

La coordination entre les différents acteurs en charge de la politique monétaire, de la régulation financière et de la politique budgétaire est primordiale et fait défaut dans l'architecture actuelle. Par ailleurs, certaines pratiques doivent être clarifiées. La BCE a joué un rôle de prêteur en dernier ressort (des banques et dans une moindre mesure des Etats) sans que cette fonction ne lui soit précisément attribuée. Enfin, dans ce nouveau schéma où la BCE joue un rôle accru dans la détermination de l'équilibre macroéconomique et financier de la zone euro, il nous semble nécessaire de renforcer le contrôle démocratique de la BCE. La définition des objectifs de la BCE dans le Traité de Maastricht lui laisse en effet une forte autonomie d'interprétation (voir notamment la discussion de Christophe Blot, [ici](#)). Par ailleurs, si la BCE rend compte régulièrement de son action auprès du Parlement européen, ce dernier n'a pas la possibilité de l'orienter [5].

A la suite de ces constats, nous évoquons plusieurs propositions afin d'articuler plus efficacement les trois objectifs poursuivis dorénavant par la BCE :

1 – Sans modification des traités en vigueur, il est important que les dirigeants de la BCE soient plus explicites dans les différents objectifs poursuivis[6]. La priorité annoncée à l'objectif de stabilité des prix ne semble désormais plus correspondre à la pratique de la politique monétaire : l'objectif d'écart de croissance semble primordial, tout comme celui de stabilité financière. Plus de transparence rendrait la politique monétaire plus crédible et certainement plus efficace à prévenir une autre crise bancaire et financière. Le recours à une politique de change[7] ne devrait plus être négligé car elle peut participer à la résorption des déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro.

2 – En l'absence d'une telle clarification, l'indépendance extensive de la BCE devrait être remise en cause afin de mieux correspondre aux standards internationaux en la matière. Les banques centrales disposent très rarement de l'indépendance d'objectif : à titre d'exemple, la Réserve fédérale poursuit un double mandat explicite, tandis que la Banque d'Angleterre inscrit son action dans un ciblage d'inflation institutionnalisé. Un triple mandat explicite pourrait être imposé à la BCE par les gouvernements, à charge pour les dirigeants de la BCE d'arbitrer efficacement entre ces objectifs.

3 – La question de l'arbitrage devient effectivement plus délicate au gré de l'élévation du nombre des objectifs poursuivis. Elle l'est d'autant plus que la BCE s'est lancée *de facto* dans une politique de gestion de la dette publique qui l'expose désormais à la question de la soutenabilité des finances publiques européennes. Le mandat de la BCE devrait donc mentionner *de jure* son rôle de prêteur en dernier ressort, tâche usuelle des banques centrales, ce qui clarifierait la nécessité d'une coordination plus étroite entre gouvernements et BCE.

4 – Plutôt qu'à une remise en cause totale de l'indépendance de la BCE, qui n'obtiendrait jamais l'unanimité des Etats

membres, nous appelons à la création *ex nihilo* d'un « organe de contrôle » de la BCE, qui pourrait être une émanation du Parlement européen, chargé de discuter et d'analyser la pertinence des politiques monétaires mises en place au regard des objectifs élargis de la BCE : stabilité des prix, croissance, stabilité financière et soutenabilité des finances publiques. La BCE serait alors non seulement invitée à rendre compte de sa politique – ce qu'elle fait déjà auprès du Parlement ou au travers du débat public – mais pourrait aussi voir ses objectifs ponctuellement redéfinis. Cet « organe de contrôle » pourrait par exemple proposer une quantification de la cible d'inflation ou d'un objectif de chômage.

---

[1] « Réformer l'Europe », sous la direction de Christophe Blot, Olivier Rozenberg, Francesco Saraceno et Imola Strehö, *Revue de l'OFCE*, n° 134, mai 2014. Le numéro est disponible en [version française](#) et [anglaise](#) et a fait l'objet d'un [post de blog](#).

[2] Le lien entre stabilité des prix et stabilité financière est analysé dans [“Assessing the Link between Price and Financial Stability”](#) (2014), Christophe Blot, Jérôme Creel, Paul Hubert, Fabien Labondance et Francesco Saraceno, *Document de travail de l'OFCE* 2014-2.

[3] La mise en œuvre de l'union bancaire confie à la BCE un rôle en matière de régulation financière (décision du Conseil de l'Union européenne du 15 octobre 2013). Elle est désormais en charge de la supervision bancaire (plus particulièrement des institutions de crédit dites « significatives ») dans le cadre du SSM (*Single supervisory mechanism*). A compter de l'automne 2014, la BCE sera en charge de la politique micro-prudentielle, en étroite coopération avec les organismes et institutions nationales. Voir également, l'article de Jean-

Paul Pollin « Au-delà de l'Union bancaire » dans la *Revue de l'OFCE* (« [Réformer l'Europe](#) »).

[4] Castro (2011) « [Can central banks' monetary policy be described by a linear \(augmented\) Taylor rule or by a nonlinear rule ?](#) », *Journal of Financial Stability* vol.7(4), p. 228-246. Ce papier montre, au travers de l'estimation de règles de Taylor entre 1999:1 et 2007:12, que la BCE a réagi significativement à l'inflation et à l'écart de production.

[5] Aux Etats-Unis, le mandat de la Réserve fédérale est défini par le Congrès qui exerce ensuite un droit de surveillance pouvant ainsi modifier ses statuts et son mandat.

[6] Au-delà de l'explicitation des objectifs en termes d'inflation ou de croissance, l'objectif fondamental de la banque centrale est de garantir la confiance en la monnaie.

[7] Cette question est en partie évoquée dans un [post](#) récent.