

TVA « sociale », antisociale ?

par [Jacques Le Cacheux](#)

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

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

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

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

L'affectation des recettes obtenues à une réduction des

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

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

La baisse du pouvoir d'achat des ménages français ne risque-t-elle pas, en réduisant la consommation intérieure, d'annuler ces gains potentiels ? En partie peut-être, mais rien n'est moins sûr. En effet, l'augmentation de la TVA ne sera probablement pas intégralement et instantanément répercutée dans les prix de vente : dans le cas de l'Allemagne en 2007, la hausse des prix a été relativement faible et étalée dans le temps – ce qui signifie que ce sont les marges des producteurs ou des distributeurs qui absorbent une part de la hausse, l'effet bénéfique sur les entreprises s'en trouvant alors un peu réduit – ; en France, des [travaux empiriques sur la hausse de 1995](#) montrent qu'elle n'a pas non plus été intégralement et immédiatement répercutée dans les prix ; et on se souvient, bien que l'on ne puisse s'attendre à une symétrie des effets, que la baisse de la TVA dans la restauration n'avait été que très peu répercutée dans les prix.

La hausse de la TVA serait-elle « antisociale », en frappant de manière disproportionnée les ménages les plus modestes ? Non ! Il faut en effet rappeler que les minima sociaux, le SMIC et les pensions de retraite sont indexés sur l'indice des prix à la consommation. Dès lors, sauf à imaginer que l'on

gèle ces indexations – ce que le gouvernement vient de faire pour certaines allocations –, le pouvoir d'achat des bas revenus ne sera pas affecté, et seuls les salariés au dessus du SMIC et les revenus de l'épargne souffriraient d'une baisse de pouvoir d'achat si les prix à la consommation répercutaient la hausse de la TVA. Encore faut-il ajouter que, s'il y a un effet bénéfique sur l'emploi, certains chômeurs trouveront un emploi et la masse des salaires distribués augmentera, de sorte que l'effet dépressif sur la consommation souvent invoqué par les opposants à cette mesure ne saurait être que mineur, voire inexistant.

En bref, la TVA « sociale » ne mérite ni excès d'honneur ni indignité. Comme pour toute réforme de la fiscalité, il ne faut certes pas en attendre le remède miracle contre le chômage, ni même un redressement massif de nos comptes extérieurs, même si elle participerait à l'amélioration de notre compétitivité-prix. Mais le rééquilibrage de nos prélèvements obligatoires, pour les faire porter davantage sur la consommation et moins sur le coût du travail doit être un objectif. Taxer la consommation est une bonne manière de procurer des ressources aux finances publiques dans un contexte de mondialisation, et la TVA, invention française adoptée par presque tous les pays, est une modalité commode de le faire, et de pratiquer, sans le dire, un forme de protectionnisme en détaxant les exportations. La TVA n'est, en revanche, pas un bon instrument de redistribution, car le recours à un taux réduit sur les produits de consommation courante profite finalement autant ou plus aux plus aisés qu'aux plus démunis, comme l'ont compris la plupart de partenaires européens, chez qui le taux réduit est soit inexistant (comme au Danemark) soit substantiellement plus élevé que chez nous (souvent à 10 ou 12%). Il est souhaitable de rendre le système fiscal français plus juste, mais il faut pour cela utiliser les instruments qui ont le pouvoir redistributif le plus fort et le mieux ciblé : les prélèvements directs – impôt sur le revenu, CSG, taxe

d'habitation –, les transferts sociaux, voire certaines dépenses publiques (éducation, santé notamment). Ce qui manque au projet de TVA « sociale », c'est de s'inscrire dans une perspective globale de réforme fiscale qui redonne de la cohérence et de la justice à l'ensemble des prélèvements obligatoires.

La Très Grande Récession

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

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

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

Publiés en août 2011, les chiffres de croissance pour le deuxième trimestre 2011 dans les pays développés ont relativisé les signaux positifs du début de l'année 2011. Au troisième trimestre 2011, les comptes nationaux ont été meilleurs qu'attendu, mais le répit serait de courte durée. Les indicateurs conjoncturels pour la majorité des pays

développés (cf. [note associée](#)) annoncent une réduction de l'activité au quatrième trimestre 2011 et [au début de l'année 2012](#). La zone euro stagnerait en 2012 ; avec +0,4 % de croissance du PIB, l'Allemagne enregistrerait la « meilleure » performance de la zone euro (tableau 1).

Tableau 1. prévisions pour 2012

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

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

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

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

	All	Fra	Ita	Esp	RU	USA	JPN	Et. 4
Besoins de financement sur les marchés en 2012								
En milliards	215 M€	295 M€	391 M€	179 M€	257 M€	3151 M\$	228 tr. ¥	1156 M€
En point de PIB	0,8	14,1	24,4	15,8	16,5	15,8	47,4	35,3
dont déficit public financé par appel au marché en 2012								
En milliards	30 M€	78 M€	11 M€	57 M€	104 M€	110 M\$	52 tr. ¥	180 M€
En point de PIB	0,8	6,7	1,9	3,1	8,6	5,7	6,7	2,3
dont dette arrivant à maturité financée par appel au marché en 2012								
En milliards	215 M€	217 M€	368 M€	118 M€	122 M€	2261 M\$	194 tr. ¥	930 M€
En point de PIB	0,8	10,4	22,5	16,5	7,8	14,1	40,7	32,8
Dettes publiques totales - 2011								
En milliards d'euros	2 062	1 891	1 886	568	1 081	11 064	9 316	6 207
En milliards de dollars	2 795	2 294	2 551	730	1 871	14 994	12 896	8 412
En milliards d'euros PPA 2010	2 051	1 821	1 869	560	1 081	10 210	11 544	6 219
En dollars par tête	34 383	33 208	42 109	18 091	29 922	46 530	101 736	33 177
En point de PIB	80,3	81,7	118,7	32,4	78,1	38,1	273,4	81,3
Variation par rapport à 2007	15,4	19,9	15,1	16,5	34,0	33,3	46,3	36,8
Dettes publiques de marché estimées au 31 décembre 2011								
En milliards d'euros	1 108	1 315	1 571	538	1 526	7 297	6 727	4 331
En milliards de dollars	1 302	1 782	2 129	756	1 797	9 890	9 016	6 368
En milliards d'euros PPA 2010	1 102	1 416	1 538	490	1 809	9 890	11 568	4 538
En point de PIB	43,1	65,0	99,0	15,4	37,4	64,8	108,8	42,7
En dollars par tête	18 568	27 385	31 135	16 572	28 786	36 678	71 505	24 322
Caractéristiques de la dette de marché								
Taux d'échéance moyen sur la dette en 2011	nd	3,1	nd	4,0	2,7	3,3	5,9	nd
Taux d'échéance moyen sur les émissions en 2011	nd	nd	3,5	nd	2,8	nd	6,5	nd
Taux d'échéance moyen sur les émissions en 2012	0,9	1,5	4,3	5,0	2,0	1,4	6,5	2,9
Taux d'échéance sur les émissions à 10 ans en 2012	2,8	3,2	6,3	5,3	2,3	2,2	3,1	4,3

Note : La PPA est calculée par rapport à la zone euro, et tient compte des différentiels de revenus de pairs entre pays de la zone euro.
Sources : calculs OCDE décembre 2011, Eurostat, Agence du Trésor national.

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

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

Source : Eurostat.

Après le défaut « volontaire » grec, les pays de la zone euro se sont infligés non seulement un ajustement encore plus brutal que le Pacte de stabilité et de croissance ne l'exigeait, mais aussi la contagion et la débâcle générale des dettes souveraines. Les dispositifs, du FESF aux règles d'or, proposés par l'Union européenne n'ont pas convaincu quant à la capacité à résoudre dans le court comme dans le long terme le problème des finances publiques des États de la zone euro. D'autant que l'Europe semble oublier que la croissance et le retour au plein emploi sont des éléments fondamentaux de la soutenabilité des dettes publiques et, plus généralement, du projet européen.

Face au risque d'insolvabilité sur les titres souverains, les créanciers exigent des primes de risque plus élevées pour continuer à financer à la fois la dette nouvelle et le renouvellement de la fraction de dette ancienne arrivée à échéance. Ce durcissement des conditions de financement, alors même que les perspectives d'activité se dégradent sous l'effet des restrictions budgétaires, tue dans l'œuf les tentatives d'assainissement des finances publiques. S'engage alors une

spirale infernale. Le renchérissement du coût de la dette alourdit les charges d'intérêt, ce qui hypothèque la réduction des déficits et appelle des mesures restrictives supplémentaires pour rassurer les bailleurs. La restriction pèse alors sur l'activité et, en bout de course, creuse les déficits conjoncturels. A quoi les gouvernements, affolés par la résistance des déficits et la perspective d'une dégradation de leur note souveraine, répondent par l'accentuation de la rigueur.

Parce que les économies des pays européens sont étroitement interconnectées, la simultanéité de la mise en œuvre de politiques budgétaires restrictives conduit à amplifier le ralentissement économique global, *via* un affaiblissement du commerce extérieur (nous avons développé ce point dans notre [précédent exercice de prévision](#)). En effet, les politiques de restriction affectent la demande intérieure des pays qui les conduisent et donc réduisent leur production mais également leurs importations. Ce mécanisme réduit les exportations de leurs partenaires commerciaux et donc leur activité, indépendamment de leurs propres politiques budgétaires. Si ces pays conduisent eux aussi une politique restrictive, il faut ajouter à la restriction interne l'effet extérieur (indirect). L'ampleur de ces effets est fonction de plusieurs facteurs. Les effets directs sont essentiellement liés aux impulsions négatives propres à chaque pays. L'effet indirect est plus difficile à mesurer, puisqu'il dépend du degré d'ouverture de chaque pays, de la répartition géographique de ses exportations et de l'élasticité des importations au PIB des pays qui pratiquent la rigueur. Ainsi, un pays très ouvert et dont la majorité des exportations est dirigée vers un pays où la restriction budgétaire est intense subira un effet indirect fort. A cet égard, les pays de la zone euro, très intégrés, vont davantage subir la restriction de leurs partenaires que les Etats-Unis ou le Japon. Leur croissance va donc être largement amputée, repoussant la réduction des déficits conjoncturels. La récession qui s'annonce dans de nombreux

pays est le résultat de mesures toujours plus restrictives prises pour tenter de stabiliser le plus rapidement possible leur ratio dette/PIB dans un contexte conjoncturel de plus en plus défavorable.

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

Dans la zone euro, entre 9 et 23 points de PIB de dette publique selon les pays devront être renouvelés en 2012 (cf. tableau 2). En dehors du Japon, c'est en Italie, qui associe dette élevée et part importante de titres de court terme, que le besoin de financement sera le plus élevé. Si l'on ajoute à ces émissions les besoins liés au financement du déficit public de 2012, le potentiel d'émissions brutes dans la zone euro est compris entre 10 % du PIB en Allemagne et 24 % en Italie.

Ces montants élevés posent problème aux pays soumis à la défiance des marchés. Si le taux d'intérêt auquel ces pays se financent se maintenait en 2012 aux niveaux moyens observés au dernier trimestre 2011, l'Espagne emprunterait à 5 % et l'Italie à 4,3 %. La France et l'Allemagne continueraient en revanche de bénéficier de taux bas (respectivement 1,5 % et 0,9 %). Les taux des émissions de décembre 2011 pour ces deux pays ont, pour l'instant, été peu affectés par les menaces de dégradation des dettes souveraines des pays de la zone euro. Malgré des besoins de financement sur les marchés plus élevés que dans la zone euro en 2012, les taux restent bas au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et au Japon. Paradoxalement, la

dégradation de la note souveraine américaine en août 2011 s'est accompagnée d'une baisse du taux à 10 ans et des taux à court terme aux Etats-Unis. Dans ce contexte de fuite vers la sécurité, les programmes massifs d'achats de titres publics sur le marché secondaire, mis en œuvre par la Réserve fédérale (FED), la Banque d'Angleterre (BoE) et la Banque du Japon, maintiennent les taux longs publics à un bas niveau. La politique monétaire joue ainsi à la fois sur les taux d'intérêts à court terme mais également sur les taux à long terme. Le rôle de prêteur en dernier ressort qu'adoptent ces banques centrales en procédant de la sorte rassure les marchés et évite la hausse des taux lors des adjudications. A contrario, le mandat de la BCE et son encadrement strict par l'échafaudage juridique européen limitent son action. La faiblesse relative (2,3% du PIB de la zone Euro contre 11% du PIB américain pour la FED et 13% du PIB britannique pour la BoE) des montants d'obligations publiques achetées depuis 2010 et les dissensions entre pays de la zone euro sur le rôle de la banque centrale alimentent les exigences de couverture des investisseurs par la hausse des primes de risque.

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

Les échecs du RSA

par [Guillaume Allègre](#)

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

Pas d'effet sur le taux d'emploi

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

Notons que le Comité national n'évalue pas l'impact global sur l'emploi mais seulement l'impact sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. Or, théoriquement, cet impact devrait être positif, mais compensé (1) par un plus faible retour à l'emploi de non-bénéficiaires de minima sociaux (par

exemple de chômeurs), s'il y a des effets de file d'attente sur le marché du travail et (2) par une diminution de l'offre de travail des femmes dans les couples mariés du fait d'une incitation moins forte à la reprise d'emploi du [travailleur additionnel](#) : l'effet pervers attendu le plus important n'est pas le développement du temps partiel mais celui de la monoactivité au sein des couples. Toutefois, en pleine crise économique, il est difficile de penser que les modifications des incitations financières ont pu avoir des effets (positifs ou négatifs) sur l'offre de travail des ménages ou l'emploi. Face à la dégradation de la situation de l'emploi et à l'incertitude économique, il est rationnel de vouloir garder un pied dans l'emploi, même si l'écart financier avec le chômage ou l'inactivité est faible à court-terme[1]. De plus le marché du travail est globalement aujourd'hui dans une situation de rationnement de l'emploi (c'est-à-dire presque entièrement déterminé par la demande des entreprises), l'offre de travail ne faisant que modifier la position de certaines personnes dans la file d'attente. Il n'est donc pas exclu que le RSA puisse avoir des effets plus importants sur l'emploi lorsque la situation sur le marché du travail sera moins dégradée. Dans les termes du Comité national d'évaluation, « l'efficacité d'une telle politique peut être limitée sur un marché du travail caractérisé par une diminution conjoncturelle de la demande de travail par les employeurs ». On peut tout de même juger qu'un médicament qui ne fera de l'effet que lorsque le patient sera guéri ne constitue pas un soin adéquat. On peut aussi regretter une politique sociale procyclique et donc peu efficace du point de vue de la lutte contre la pauvreté ([Périver, 2011](#)).

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

Les sommes versées au titre du RSA activité bénéficient à une population qui est soit pauvre soit à bas revenus[2]. En cela, le RSA activité est bien ciblé et doit permettre de faire

baisser le taux de pauvreté et le taux de bas revenus dans la mesure où les bénéficiaires potentiels y ont effectivement recours. Le rapport nous indique que, en tenant compte du non-recours, le RSA activité fait effectivement passer le taux de bas revenus de 16,3 à 16,1% de la population. Du point de vue de la lutte contre la pauvreté, un transfert social est toujours préférable à l'absence de transfert. Le rapport précise que « une fois prise en compte la PPE, le RSA activité accroîtrait d'environ 7% le revenu disponible médian par unité de consommation des allocataires qui en bénéficient au moins une fois au cours de l'année » (p. 70). Mais *quid* de ceux qui n'en bénéficient pas ? Et *quid* de l'impact de l'évolution des autres prestations ? Le remplacement de l'intéressement temporaire aux minima sociaux par le RSA activité a été compensé par un gel du barème de la Prime pour l'emploi (PPE)[\[3\]](#), instrument qui cible les classes populaires plutôt que les plus pauvres (la PPE est maximale au niveau du SMIC à temps-plein). En 2008, nous soulignons que [supprimer la PPE pour financer le RSA reviendrait à faire payer aux classes populaires le financement de la lutte contre la pauvreté](#)[\[4\]](#). Or, si la PPE n'a pas été supprimée, elle a été fortement réduite : pour 2012, selon le projet de loi de finances (PLF), la Prime pour l'emploi représente 2,8 milliards d'euros ([VM2012](#), p. 76) contre 4,4 milliards en 2008 ([VM2010](#), p. 53), soit une baisse d'1,6 milliards (imputation des versements de RSA sur la PPE due comprise). Le [PLF 2012](#) prévoit justement un coût pour le RSA activité de 1,6 milliards. La réforme a déshabillé la PPE pour habiller le RSA activité, en économisant au passage le coût des dispositifs antérieurs d'intéressement au RMI et à l'API (600 millions d'euros en 2008). Le coût net du RSA activité est ainsi passé de 1,5 milliards d'euros[\[5\]](#) dans le rapport Hénart pour la Commission des finances du Sénat ([p.28](#)) à -600 millions, soit un différentiel de 2,1 milliards d'euros[\[6\]](#).

Une partie de ce différentiel est dû au non-recours au RSA activité, estimé à 1,75 milliard d'euros par le Comité

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

Un échec du processus expérimental

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

Et maintenant ?

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

Le caractère familialisé[8] du RSA activité pose des problèmes redistributifs et peut expliquer une partie du non-recours. Le

RSA activité mêle condition d'emploi et familialisation de manière difficilement justifiable. Prenons le cas de deux salariés à temps plein au salaire minimum et ayant un conjoint inactif. Le premier n'a pas d'enfants et touche 170 euros mensuels de RSA. Le second a deux enfants et a droit à 290 euros par mois. Si cette seconde personne est victime d'un licenciement économique, elle perdra l'intégralité de son droit au RSA, et donc également la part de la prime liée à la présence d'enfants (120 euros). Alors que la situation de ce foyer est moins favorable lorsque le conjoint actif est au chômage, le foyer est moins aidé dans cette situation, y compris au titre des enfants à charge. Une solution consisterait à créer un complément familial généreux pour toutes les familles avec enfants[9] : l'aide liée à la charge d'enfants en direction des familles à bas revenus se ferait sous forme d'une prestation sous conditions de ressources – mais sans condition de statut dans l'emploi – dans l'esprit de la réforme britannique ayant scindé le *Working Family Tax Credit* en un *Working Tax Credit* et un *Child Tax Credit* ([Brewer, 2003](#)). Une telle solution permettrait également d'améliorer grandement le recours à la partie liée à la charge des enfants. L'éligibilité à la partie RSA activité serait plus facilement compréhensible : en effet, aujourd'hui, deux personnes ayant le même travail et le même salaire peuvent être éligibles ou non au RSA activité, décrit comme un complément de revenus pour travailleurs, selon qu'ils ont des enfants ou non[10]. Une autre solution consisterait à étendre le RSA aux revenus de remplacement, voire à l'ensemble des revenus, dans la logique d'un impôt négatif[11]. Ceci pourrait se faire dans le cadre d'une fusion CSG-IR-PPE-RSA activité avec prélèvement ou versement mensuel. Mais adopter une telle réforme nécessiterait alors de reposer la question de l'individualisation de l'instrument fusionné.

[1] Ceci peut également être vrai en période de croissance

économique, notamment pour les personnes les moins qualifiées qui sont la cible du RSA.

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

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

[4] D'autres pourraient se réjouir que les transferts sociaux soient ainsi mieux ciblés : toutes choses égales par ailleurs, il serait préférable qu'un transfert social cible les plus pauvres et les plus démunis. Un transfert des pauvres vers les plus pauvres constitue alors une amélioration sociale puisque, formellement, ce transfert réduit les inégalités. Ceux qui défendent la suppression de la PPE pour financer le RSA activité utilisent cet argument (voir par exemple, [Hirsch](#) pour qui la Prime pour l'emploi était «mal conçue, mal ciblée, coûteuse»). Cette rhétorique s'appuie sur une conception étroite de la lutte contre les inégalités, qui devrait se limiter à la lutte contre la pauvreté. Les pays qui adoptent cette conception libérale de l'Etat-providence ne sont, paradoxalement, pas ceux où la pauvreté est la plus faible.

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

[6] Certains pourraient alors se demander ce que finance réellement la « contribution additionnelle pour le financement du Revenu de Solidarité Active » de 1,1% sur les revenus du patrimoine. Formellement, elle est affectée au Fonds national

des solidarités actives. Mais, d'un point de vue économique, elle allège la charge du budget général.

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

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

[9] Actuellement, le CF ne bénéficie qu'aux familles avec 3 enfants ou plus.

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

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

Financement de la protection sociale : à la recherche d'une réforme miracle...

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

(une première version de ce point de vue est parue sur le site [lemonde.fr](#), [ici](#))

Peut-on réformer le financement de la protection sociale pour renforcer la compétitivité des entreprises, sans nuire au pouvoir d'achat des ménages et des retraités ? La réponse est non, et nous expliquons ici pourquoi.

La France est le pays du monde où les cotisations sociales sont les plus fortes. Ceci s'explique par la générosité de son système de protection sociale. Le salarié français n'a pas à épargner pour sa retraite et sa santé. Il reçoit des prestations famille et chômage relativement généreuses. A revenu disponible donné, son salaire net peut ainsi être plus faible que dans les pays où il doit financer sa santé et sa retraite (ce qui compense la hausse du coût salarial induit par les cotisations sociales employeurs). Depuis 1984, la part des cotisations sociales employeurs dans la valeur ajoutée a assez nettement diminué de sorte qu'on ne peut guère les accuser d'être responsables des pertes récentes de compétitivité de l'économie française.

Depuis 40 ans, le financement de la Sécurité sociale a donné lieu à de nombreuses études. Des réformes importantes ont été engagées : déplafonnement des cotisations ; allègements des cotisations employeurs sur les bas salaires ; suppression des cotisations maladie des salariés et création de la CSG ; mise en place de prélèvements sociaux sur les revenus du capital et du forfait social sur les rémunérations extra-salariales. En 2006-2007, le débat a rebondi : le remplacement de points de

cotisations employeurs par une Contribution sur la Valeur Ajoutée (CVA), par une TVA sociale ou par une hausse de la CSG a été envisagé puis écarté, à la suite de plusieurs rapports administratifs.

Pour l'avenir, on peut rendre totalement indépendantes les questions de protection sociale et de compétitivité des entreprises en décidant que les éventuelles futures hausses de ressources porteront sur les cotisations sociales salariés (retraites) ou la CSG (maladie, famille) [\[1\]](#).

Les prestations d'assurances sociales (chômage, retraite, allocation maladie de remplacement) reposent sur une logique contributive : les droits et les montants dépendent des cotisations versées. Ils doivent donc obligatoirement être financés par les revenus d'activité des personnes couvertes. Comment justifier que les personnes ayant eu de plus forts revenus reçoivent plus de prestations, sinon que par le fait qu'elles ont acquis ce droit par leurs cotisations ? Les cotisations salariés ne financent aujourd'hui que de telles prestations, ce qui rend impossible leur remplacement par des impôts (comme la CSG). Il ne serait, en effet, pas légitime de faire payer des cotisations chômage ou retraite aux retraités ou aux revenus du capital des ménages, puisque ces cotisations n'ouvriraient pas de droit.

Par contre, les prestations universelles (famille, maladie) devraient être financées par l'impôt. Pour des raisons historiques, ce principe n'est pas respecté en France où elles restent, en partie, financées par des cotisations employeurs. En novembre 2011, le Medef a relancé le débat. Son objectif récurrent est de faire diminuer les cotisations employeurs, famille et maladie, pour augmenter le profit et la compétitivité des entreprises françaises. Mais, ceci suppose de faire payer les ménages, ce que le Medef cherche à masquer.

Quatre projets sont sur la table. Les deux premiers, que le Medef récuse, n'amélioreraient pas la compétitivité globale

des entreprises, mais pourraient favoriser l'emploi. Les deux autres supposent une baisse des revenus des ménages.

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

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

Augmenter les taux de TVA et baisser les cotisations sociales employeurs (la TVA sociale) se traduiraient par une hausse des prix à la consommation. Même si les prix des produits français vendus en France restaient fixes (la hausse de la TVA compensant la baisse des cotisations que les entreprises répercuteraient en totalité), les prix des produits importés augmenteraient pour les consommateurs (en raison de la hausse de la TVA). La réforme ne serait pas payée par nos fournisseurs étrangers, mais bien par les ménages français qui

devraient payer plus cher les produits importés. Au final, soit les salaires et les prestations augmenteraient à la suite de ces hausses de prix, ce qui ferait progressivement disparaître les gains immédiats de compétitivité ; soit, il faudrait bloquer salaires et prestations et imposer aux salariés et aux retraités d'accepter une baisse de pouvoir d'achat au nom de la compétitivité. Dans ce deuxième cas, les gains de compétitivité seraient durables, mais ils seraient obtenus au prix de pertes de pouvoir d'achat des ménages.

La mesure la plus transparente serait *de baisser les cotisations employeurs et d'augmenter simultanément la CSG* du même montant en disant clairement aux Français : « Acceptez des pertes de pouvoir d'achat pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises ». La hausse de la CSG devrait porter sur tous les revenus. On ne peut frapper spécifiquement les revenus du capital (qui viennent déjà d'être touchés par la hausse du prélèvement libératoire de 19 à 24%) ou les retraités (qui ne bénéficient pas de hausses de pouvoir d'achat). Mais comment garantir que les entreprises augmenteraient bien l'investissement et l'emploi en France ? La hausse de l'investissement et le gain en commerce extérieur compenseraient-ils la baisse inéluctable de la consommation ? Si elle était généralisée, cette politique de dévaluation déguisée, à l'allemande, nuirait à la demande et donc à la production, de la zone Euro. Chaque pays doit-il se lancer dans une stratégie d'exportation de son chômage ?

Le Medef [\[2\]](#) propose deux mesures. Une baisse de 4,5 points des cotisations salariés (en négligeant que ces cotisations financent des prestations contributives) serait compensée par une hausse de la CSG (qui devrait être de 3 points). La hausse de 2 % des salaires nets serait payée par une baisse de 5% des revenus du capital des ménages et de 3,3% des retraites (qui supporteraient les 2/3 du coût de la mesure) [\[3\]](#). Une baisse de 7,5 points des cotisations employeurs serait compensée par une hausse de 5 points de la TVA ; la Medef précise que les

entreprises seraient libres d'utiliser cette baisse pour réduire leurs prix, améliorer leurs marges ou augmenter les salaires. Par contre, il oublie que cette mesure sera fortement inflationniste, en tout état de cause du fait de la hausse du prix des importations et d'autant plus que les entreprises françaises augmenteraient leurs marges ou les salaires. Cette inflation diminuera le pouvoir d'achat des ménages, ce qu'il faudra compenser par des hausses de salaires et de retraites qui annuleront les gains de compétitivité.

On l'aura compris, il n'existe pas de réforme miracle du financement qui améliorerait la compétitivité des entreprises françaises sans dégrader le pouvoir d'achat des ménages.

[1] Il serait aussi souhaitable de supprimer les niches sociales : faire passer de 8 à 30% le forfait social, qui frappe les éléments extra-salariaux des rémunérations, comme la participation, l'intéressement (ce qui rapporterait 4 milliards d'euros), taxer à la CSG les loyers implicites (8 milliards), mettre fin aux exonérations des heures supplémentaires (6 milliards) fourniraient 18 milliards de recettes à la Sécurité sociale.

[2] Nous discutons ici le troisième scénario du « nouveau pacte fiscal et social pour la compétitivité de la France » proposé par le MEDEF le 15 novembre 2011 (<http://www.medef.com/nc/medef-tv/actualites/detail/article/le-nouveau-pacte-fiscal-et-social-pour-la-competitivite-de-la-france.html>).

[3] Cette première mesure n'a aucun effet sur la compétitivité des entreprises ; son objectif est de compenser la baisse du pouvoir d'achat des salariés qu'induirait la seconde, mais ceci se ferait au détriment des retraités qui subiraient une double peine : hausse de la CSG et inflation.

France 2012 : une austérité à 33 milliards d'euros ?

par [Mathieu Plane](#)

Le plan de rigueur français annoncé pour 2012, tel qu'il apparaît pour partie de façon implicite à travers l'objectif de croissance de la dépense publique dans le projet de loi de finances, est de 33 milliards d'euros, soit 1,6 point de PIB. Il devrait amputer d'autant la croissance française.

Après avoir révisé sa prévision de croissance de 1,75 % en 2012, hypothèse retenue dans le PLF 2012, à 1% désormais, le gouvernement n'avait d'autre choix que de renforcer sa politique d'austérité s'il voulait garder le cap sur un déficit public à 4,5 % du PIB pour 2012. Pour compenser la révision de croissance générant environ 7 milliards d'euros de manque à gagner fiscal pour 2012, le gouvernement a annoncé un [nouveau plan de rigueur](#) de 7 milliards d'euros pour 2012, avec une montée en charge à 17,4 milliards en 2017.

Cette démarche suppose que ce nouveau plan de rigueur n'affectera pas la croissance, le 1 % prévu n'étant pas révisé à la baisse en raison du durcissement de l'austérité. Cette hypothèse d'un multiplicateur budgétaire à 0 est loin des évaluations empiriques actuelles ([voir le billet d'Eric Heyer sur blog OFCE](#) et [celui de Xavier Timbeau](#)). Avec un multiplicateur budgétaire à 1 à court terme, les mesures d'austérité annoncées devraient se traduire par une réduction du PIB de 0,35 %, ramenant ainsi la croissance prévue à 0,7 %. En raison de cette moindre activité, le déficit public ne se réduirait que de 0,17 % du PIB. Donc pour réduire le déficit public *ex post* de 0,35 % du PIB, comme l'envisage le

gouvernement, il faudrait réaliser 14 milliards d'euros de rigueur, ce qui, par le jeu du multiplicateur budgétaire, ramènerait la croissance à 0,3 % pour 2012.

Par ailleurs, au regard des différents éléments fournis par le gouvernement pour 2012 (taux de croissance du PIB potentiel et du PIB effectif, charges d'intérêts, déficit public, ...), il faudrait que le déficit public structurel primaire de la France diminue de 33 milliards d'euros en 2012 (1,6 point de PIB) afin de compenser la hausse des charges d'intérêt (4 milliards) et le creusement du déficit conjoncturel (7 milliards) (tableau).

Tableau. Décomposition de la variation du solde public en 2012

	2012
Redressement prévu du solde public (a)	22 milliards
Taux de croissance du PIB effectif (en %, en volume)	1,0 %
Taux de croissance du PIB potentiel (en %, en volume)	1,75 %
Variation solde public conjoncturel prévu (b)	- 7 milliards
Variation charges d'intérêts (c)	4 milliards
Variation solde public structurel primaire nécessaire (d) = (a) - (b) + (c)	33 milliards

Source : MINEFI, calculs CFCE.

Or, pour 2012, le PLF prévoit des mesures d'économies pour 10,4 milliards d'euros, auxquels doivent s'ajouter 2 milliards d'euros décidés dans le cadre du PLF 2011. Si l'on ajoute les 7 milliards d'euros annoncés le 7 novembre, le plan de restriction budgétaire atteint 19,4 milliards d'euros pour 2012. Sur ces 19,4 milliards d'euros d'effort structurel, 16,7 sont des mesures portant sur des recettes nouvelles (notamment la réduction des niches fiscales qui représente environ 9 milliards) et 2,7 sur des dépenses moindres (dont 1,5 sont réalisées sur les dépenses de l'Etat). Pour atteindre 33 milliards d'économies, il faut donc comptablement 14 milliards d'euros de mesures structurelles supplémentaires. Celles-ci sont en partie contenues dans le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux (0,5 milliard), les économies sur les

dépenses de santé dans le PLFSS 2012 (2,2 milliards) et la montée en charge de la réforme des retraites de 2010 (environ 4 milliards). Plus généralement, celles-ci sont comprises dans l'objectif drastique de tassement de la croissance de la dépense publique primaire contenu dans le PLF pour 2012. En revanche, l'incertitude est grande quant à la décomposition précise de ces 14 milliards d'économies structurelles du côté de la dépense et la possibilité de les réaliser. Au final, le plan de rigueur annoncé pour 2012, qui cumule l'ensemble des mesures d'économies annoncées ou affichées implicitement à travers l'objectif de croissance de la dépense publique dans le PLF, est bien de 33 milliards d'euros et se répartit de façon égale entre dépenses publiques et prélèvements obligatoires.

L'ensemble des mesures de restriction annoncées en France pour 2012 diminuerait l'activité de 1,6[1] point de PIB. Les mesures d'austérité de nos partenaires commerciaux amputerait la croissance française de 0,8 point *via* le canal des exportations en raison de la moindre demande adressée. Avec un PIB diminué au total de 2,4 points de PIB en raison des plans de restriction budgétaire, une croissance prévue à 1 % par le gouvernement en 2012 suppose implicitement que la croissance spontanée de l'économie française soit très dynamique (3,4 %).

[1] Calcul réalisé en prenant un multiplicateur budgétaire interne de 1 à court terme.

La course perdue au AAA : analyse détaillée du plan d'austérité français du 7 novembre 2011

par [Mathieu Plane](#)

Ce plan d'austérité est très différent des deux plans d'économies précédents (loi de finances 2011 et PLF 2012) à la fois dans son « timing » et dans son équilibre entre dépenses et recettes, donc dans la répartition de l'effort au sein des ménages.

Premièrement, contrairement aux précédents plans d'ajustements budgétaires dont la plupart des effets sont concentrés sur une année, celui-ci doit monter en charge : les économies réalisées en 2017 devant représenter 2,5 fois plus que celles attendues pour 2012 (tableau 1).

Deuxièmement, à terme, les économies devraient être réparties également entre dépenses et recettes alors que les mesures découlant des plans antérieurs étaient principalement réalisées par le levier de la fiscalité, notamment celui de la réduction des niches fiscales.

Enfin, si ce plan présente l'avantage d'être modeste par son montant à court terme, ce qui par conséquent limite son impact sur la croissance (0,3 point de PIB) ([voir le post associé](#)), en revanche, il reporte une grande partie de l'effort budgétaire sur les prochaines années à travers la montée en charge des économies à réaliser du côté de la dépense publique, ces dernières devant être discutées à travers les futurs projets de loi de finances (2013 à 2017).

Rentrons dans le détail des mesures du nouveau plan

d'austérité. Pour 2012, les économies budgétaires devraient représenter 7 milliards d'euros et seraient assumées à 85 % par les ménages. Les 15 % du plan étant à la charge des entreprises correspondent à une majoration exceptionnelle de l'IS pour les grandes entreprises jusqu'en 2013. A partir de 2014, l'ensemble du plan portera intégralement sur les ménages.

Les réductions de déficit prévues proviennent pour 1,7 milliard d'euros de la dépense publique et 5,3 des nouvelles recettes fiscales. Il est prévu que ce plan monte progressivement en charge pour générer à terme (2017) une économie de 17,4 milliards d'euros, avec une répartition égale entre dépenses et recettes (tableau 1).

Tableau. Mesures détaillées du plan d'austérité du 7 novembre 2011 (en Mds d'euros)

	2012	2013	2017
Dépenses (en % du total) dont :	1,7 (24 %)	3,7 (32 %)	9,0 (52 %)
- Économies sur l'État et l'assurance maladie	1,2	2,7	7,2
- Accélération de la réforme des retraites	0,1	0,5	1,3
- Désindexation revalorisation prestations familiales et aides au logement	0,4	0,5	0,5
Recettes (en % du total) dont :	5,3 (76 %)	7,9 (68 %)	8,4 (48 %)
- Désindexation du barème de l'IRPP, de l'ISF, des donations et successions	1,7	3,4	3,4
- Création d'un taux de TVA intermédiaire à 7%	1,8	1,8	1,8
- Suppression ou rabot de certaines niches fiscales	0,0	1,0	2,6
- Augmentation du prélèvement forfaitaire libératoire à 24 % sur les dividendes et intérêts	0,6	0,6	0,6
- Majoration exceptionnelle de l'IS pour les grandes entreprises (jusqu'en 2013)	1,1	1,1	0,0
Total	7,0	11,6	17,4

Source : Dossier de presse sur les mesures du plan d'équilibre des finances publiques.

Du côté des dépenses, deux mesures, qui représentent à terme, 40 % des économies du plan de rigueur, passent à la fois par une nouvelle contraction des dépenses de l'Etat (0,5 milliard en 2012) et par une nouvelle réduction du rythme de croissance des dépenses de santé (0,7 milliard en 2012 dont 0,2 lié à un effort d'économie supplémentaire sur les dépenses de gestion des caisses de Sécurité sociale et des fonds de la protection sociale). Au final, selon le gouvernement, si on prend en compte également les mesures adoptées dans la cadre du PLF pour 2012, les dépenses de l'Etat devraient baisser de 1,5

milliard d'euros (hors pensions de retraite et charges d'intérêts) en 2012 et la croissance de l'ONDAM (Objectif national d'assurance maladie) ne serait que de 2,5 % en valeur. Cela suppose deux impératifs. D'une part, que le gouvernement accélère la réforme de l'Etat. En effet, le PLF 2012 était basé sur un objectif « 0 valeur » des dépenses de l'Etat, grâce notamment au non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, au gel d'indice fonction publique et à la diminution des interventions discrétionnaires, auxquels il faut désormais rajouter [0,5 milliard d'économies supplémentaires](#) (notamment par l'instauration d'une journée de carence pour les fonctionnaires lors d'un arrêt maladie et le raboutage des dépenses d'intervention...). De plus, la montée en charge de ce plan jusqu'en 2017 suppose que le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux soit au moins maintenu, voire accéléré jusqu'en 2017, que le gel de l'indice fonction publique va se poursuivre et que des économies supplémentaires seront trouvées. D'autre part, [selon le PLFSS 2012](#), les dépenses de l'ONDAM augmenteraient spontanément (hors mesures d'économies) de 4,1 % en valeur. Un ONDAM à 2,5 % en valeur suppose de réaliser 2,7 milliards d'économies sur les dépenses de santé ([2,2 milliards décidées dans le cadre du PLFSS 2012](#) auxquelles s'ajoutent 0,5 milliard du plan d'austérité). Ce plan oblige donc le gouvernement à aller au-delà de ce que prévoyait le PLFSS 2012 dont les économies prévues étaient ciblées sur une baisse des prix des médicaments et une hausse des remboursements ainsi que la mise en réserve de crédits pour environ 0,5 milliard. De plus, la montée en charge du plan d'austérité nécessite de maintenir l'ONDAM à 2,5 % en valeur sur la période 2012-2017, ce qui, compte tenu des effets du vieillissement, impose non pas de pérenniser la réforme actuelle mais de réaliser environ 3 milliards d'euros de nouvelles économies chaque année sur les dépenses de santé. Une partie de ces économies se reportera inévitablement sur le prix des mutuelles.

L'accélération de la réforme des retraites a surtout des

effets à moyen terme : elle devrait permettre d'économiser 0,1 milliard en 2012 et 1,3 milliard en 2017. L'âge d'ouverture des droits devait être repoussé progressivement de 60 ans en 2010 à 62 ans en 2018. Dans le plan d'austérité, la transition serait accélérée de façon à atteindre 62 ans en 2017. Dans une période de sous-emploi, cette mesure, en gonflant la population active des seniors, risque de voir une grande partie du gain budgétaire sur les dépenses de retraite rogné par un supplément lié aux dépenses d'allocations chômage.

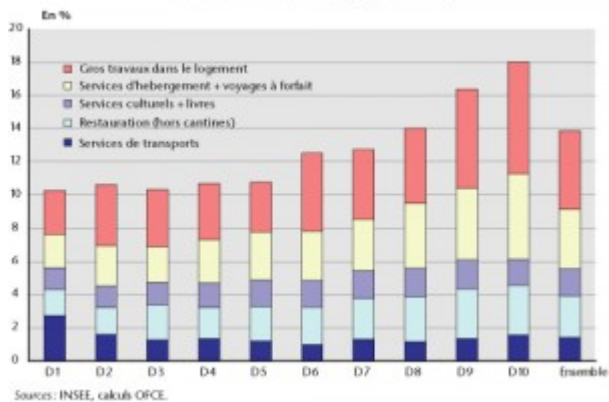
Enfin, dans le cadre du plan d'austérité, la non-indexation sur l'inflation des prestations familiales et des aides au logement devrait générer une économie de 0,4 milliard en 2012 (0,5 en 2013). C'est la première fois que des mesures d'économies sur les prestations sociales sont prises depuis le début de la crise. Cette mesure concerne environ 6 millions de bénéficiaires d'aides au logement et 7 millions au titre des allocations familiales et des prestations d'accueil du jeune enfant (PAJE). C'est la première fois depuis le plan Juppé de 1996 que le pouvoir d'achat de ces prestations diminue. Comme une part importante de ces prestations est sous conditions de ressources, cette mesure va amputer le pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres. Rappelons qu'au cours des dix dernières années, les loyers ont augmenté plus vite que l'inflation, précarisant les ménages dépendant des aides au logement pour payer leur loyer. Cette nouvelle mesure ne devrait que renforcer ce phénomène.

Du côté des recettes, le plan d'austérité prévoit une hausse des prélèvements de 5,3 milliards d'euros. La principale mesure est la désindexation en 2012 et 2013 du barème de l'IRPP qui devrait rapporter 1,6 milliard d'euros en 2012 et 3,2 milliards en 2013. La désindexation du barème de l'ISF et des droits de donation et succession rapporterait environ 0,1 milliard d'euros en 2012 et 0,2 en 2013. Cette hausse « masquée » de l'IRPP permet au gouvernement d'augmenter l'assiette fiscale sans augmenter les taux des différentes

tranches de l'IRPP. Cette décision tranche avec les mesures fiscales décidées depuis 2000 visant à alléger le poids de cet impôt. Quant à l'ISF, la non revalorisation des tranches entraînerait un gain d'environ 40 millions en 2012 et 80 millions en 2013, ce qui compense à hauteur de 5 % la réforme récente de cet impôt dont le rendement baisserait de 1,7 milliards d'euros. Le gouvernement prolonge la réduction des dépenses fiscales à hauteur de 1 milliard d'euros en 2013, pour atteindre 2,6 milliards en 2017. Ces mesures sont principalement concentrées dans l'immobilier, avec la réforme du nouveau prêt à taux zéro (PTZ plus) et la suppression des aides à l'investissement locatif qui devraient disparaître en janvier 2013.

Une autre mesure du plan d'austérité concerne la hausse du taux de TVA réduit de 5,5 % à 7 % pour un certain nombre de produits et services (hôtellerie, restauration hors cantines scolaires, travaux de rénovation dans les locaux d'habitation, titres de transports en commun, produits culturels et produits à usage agricole). Cette mesure devrait rapporter 1,8 milliards d'euros en 2012. A l'exception des services de transport, la part de la consommation de ces produits dans le revenu augmente avec le niveau de vie (graphique 1). En effet, hors services de transports, la part de ces produits dans le revenu des ménages représente 7,5 % du Revenu disponible brut (RDB) du 1^{er} décile contre 16,5 % du RDB pour le dernier décile. En revanche, la part des services de transport représente 2,8 % du RDB du premier décile contre 1,6 % du RDB du dernier décile (il représente seulement 1,2 % du RDB du 8^e décile et augmente pour les deux derniers déciles en raison de la hausse de la propension marginale à consommer du transport aérien). Cela pose donc la question de savoir si les services de transport doivent être concernés par la hausse de taux de TVA réduit en raison de son effet anti-redistributif mais aussi pour les avantages écologiques qu'ils procurent.

Graphique. Part des produits et services (soumis à la hausse de TVA) dans le revenu des ménages (par décile)



Ce plan prévoyait une augmentation du taux de prélèvement forfaitaire libératoire de 19 % à 24 % sur les dividendes et intérêts, ce qui devrait permettre une hausse des recettes fiscales de 0,6 milliard en 2012. Mais finalement, dans le cadre de la loi de finances rectificative, le gouvernement est revenu sur sa décision portant le taux sur les dividendes à 21 % (contre 24 % prévu initialement). Dans tous les cas, ces deux mesures concernent les contribuables assujettis aux deux dernières tranches de l'IRPP (30 % et 41 %), qui se situent donc en haut de l'échelle des revenus. Cela permet de rapprocher la fiscalité des revenus du capital de celle des revenus du travail. En revanche, les plus-values immobilières et mobilières restent taxées à 19 %, ce qui va créer une distorsion fiscale entre les gains en capital et les revenus du capital, les investisseurs étant incités à encaisser des plus-values plutôt que de recevoir un revenu équivalent sous forme de dividendes ou d'intérêts.

Enfin, la seule mesure fiscale du plan d'austérité qui concerne directement les entreprises est la surtaxe temporaire de 5 % sur les bénéfices des sociétés des entreprises dépassant 250 millions de chiffre d'affaires en 2012 et 2013. Cette mesure doit rapporter 1,1 milliard d'euros en 2012 et 2013 aux caisses de l'Etat et concernerait environ 2000 groupes. Or, selon le Conseil des prélèvements obligatoires, les grands groupes (de plus de 2000 salariés) ont un [taux](#)

implicite de seulement 13 %. La mesure est donc justifiée mais cette surtaxe devrait s'accompagner d'une réforme de l'optimisation fiscale afin d'éviter que la hausse de la taxe ne porte que sur les entreprises qui délocalisent le moins leurs profits par le jeu des prix de transferts.

Désormais, le gouvernement est confronté à des choix budgétaires cornéliens : soit il décide d'aller beaucoup plus loin dans la rigueur de façon à respecter ses engagements budgétaires (pour atteindre 4,5 % du PIB de déficit public en 2012, le gouvernement doit faire encore un effort supplémentaire de rigueur proche de 30 milliards d'euros, ce qui porterait l'austérité budgétaire totale à 63 milliards d'euros pour 2012), ce qui conduirait à plonger automatiquement le pays dans une profonde récession. Soit il renonce à de nouveaux plans d'austérité pour éviter que le pays ne s'enfonce dans la récession mais, dans ce cas, il s'expose à la foudre des marchés financiers. Dans tous les cas, ces deux stratégies ne garantissent pas de conserver le AAA sur notre dette publique. La raison économique invite donc à choisir la politique qui est la mieux adaptée à la situation économique actuelle, c'est-à-dire celle qui consiste à ne pas renforcer la rigueur quand l'économie risque d'entrer en récession. Par ailleurs, seule une remise en cause au niveau européen de la stratégie budgétaire actuelle, de façon à rendre soutenable économiquement et socialement le rééquilibrage des finances publiques à moyen terme, permettrait d'amorcer une perspective de sortie de crise. Cette stratégie qui vise à renouer avec la croissance est envisageable uniquement si la BCE annonce clairement qu'elle joue le rôle de prêteur en dernier ressort dans la zone euro de façon à éviter la spéculation sur les dettes souveraines et stopper le risque de contagion.

Egalité salariale : retour en arrière

par [Françoise Milewski](#)

L'égalité salariale et professionnelle entre les femmes et les hommes n'est décidément pas pour demain. La circulaire qui présente le champ et les conditions d'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, de la pénalité financière pour les entreprises qui ne respecteraient pas la loi a été publiée le 28 octobre 2011. Le dispositif est désormais détaillé et ne laisse plus planer de doute : les entreprises ne risquent pas grand-chose. Déjà le décret d'application du 7 juillet 2011, publié après de longs mois d'attente, marquait un recul important sur ce que la loi du 9 novembre 2010 pouvait laisser espérer.

De grandes ambitions...

La [loi de 2006](#) avait suscité débat. Fallait-il une loi de plus, après celles de 1972, 1983, 2001, et après l'accord national interprofessionnel de 2004 ? Certains en doutaient. L'affirmation selon laquelle l'égalité salariale devait être réalisée en cinq ans, avant le 31 décembre 2010, laissait pour le moins perplexe. Cette loi apportait cependant une nouveauté car elle ouvrait la voie à une sanction financière. Le projet de loi sur la définition de la sanction financière devait suivre, mais il n'a pas été déposé. Officiellement faute de place dans le calendrier parlementaire. Finalement, faute d'une loi spécifique, c'est un article de la loi sur les retraites du 9 novembre 2010 qui a tranché, quatre ans et demi après (voir l'article 99 de la [loi sur les retraites](#)). Il supprime (par la force des choses !) le délai du 31 décembre

2010 pour que l'égalité soit réalisée. Plus aucun délai n'est d'ailleurs désormais fixé.

Le [décret d'application du 7 juillet](#) et la [circulaire du 28 octobre 2011](#) amoindrissent la portée du texte de loi. Ainsi, les grandes ambitions régulièrement affichées depuis 2006 sur l'importance de combler l'écart salarial, toutes causes confondues, dans un horizon court, n'ont finalement rien apporté.

Pourtant, toutes les études qui mesurent les écarts de salaires hommes/femmes montrent la gravité de la situation : un écart de salaires d'environ 25 % en moyenne, dû au temps partiel, à la ségrégation professionnelle (non mixité des métiers et des secteurs) et aux discriminations. Le soupçon pèse sur les femmes d'être avant tout des mères, ou des futures mères, susceptibles aux yeux de l'employeur de quitter temporairement ou définitivement leur emploi (voir les analyses de Dominique Meurs, Ariane Pailhé et Sophie Ponthieux, [2006](#) et [2010](#)). On constate un coup d'arrêt donné à la résorption des écarts de salaires depuis le milieu des années 1990, pour les salariés à plein temps dans le secteur privé et semi-public (voir graphique).

... qui ont fait long feu

Les entreprises doivent être couvertes par un accord collectif, ou à défaut, un plan d'action fixant des objectifs, des actions permettant de les atteindre et des indicateurs chiffrés pour les suivre, dans deux ou trois domaines d'action (selon la taille des entreprises) considérés comme des sources des inégalités professionnelles et salariales.

Les accords doivent être transmis à la Direction du travail. Les plans d'action sont intégrés au Rapport de Situation Comparée annuel et transmis à l'inspection du travail. Si les accords ou plans d'action ne sont pas réalisés, ou s'ils ne sont pas conformes, une pénalité peut s'appliquer. Mais c'est

là que le bât blesse : les modalités prévues permettront en effet à nombre d'entreprises d'échapper à ces obligations.

En l'absence d'accord ou de plan, l'inspecteur ou le contrôleur met l'entreprise en demeure de combler cette carence. L'entreprise a alors six mois pour se mettre en conformité. Si elle le fait, elle n'est pas sujette à pénalité. Si elle ne le fait pas, l'administration décide d'appliquer une pénalité et dispose d'un mois pour la notifier. Celle-ci n'est pas rétroactive et s'applique à compter de la notification.

Cela signifie que si une entreprise n'est pas en conformité avec la loi, elle ne sera pas sanctionnée sur toute la période de non respect de la loi (dès la mise en œuvre de celle-ci en janvier 2012), mais seulement après un éventuel contrôle et seulement dans le cas où elle ne se met pas en conformité dans le délai prévu.

Enfin, le montant de la pénalité a été fixé par la loi à 1 % au maximum de la masse salariale. Le décret et la circulaire précisent le mode de fixation. Le directeur régional du travail décide du taux, au vu de l'importance des obligations demeurant non respectées et des autres mesures prises en matière d'égalité professionnelle. L'autorité administrative prend ainsi en compte les « efforts de l'entreprise » en matière d'égalité.

La sanction financière a souvent été présentée par les pouvoirs publics non comme une volonté de sanctionner mais comme un moyen de dissuasion et d'incitation. Où est la dissuasion si une entreprise a intérêt à attendre un contrôle puis à se mettre en conformité ? Autant dire, sachant de surcroît les faibles moyens dont dispose l'inspection du travail, qu'il reste infiniment peu de choses de la sanction financière, initialement présentée comme le moyen de changer enfin la situation.

Les entreprises actives sur le plan de la mise en œuvre de l'égalité n'ont pas attendu la loi. Les autres n'ont rien à craindre de ce décret et de cette circulaire d'application.

Elles ont d'autant moins à craindre que des « motifs de défaillance » sont prévus, qu'elles peuvent mettre en avant pour justifier de leur impossibilité de se mettre en conformité avec la loi et qui leur permettent d'échapper à la sanction : parmi ceux-ci figurent par exemple des difficultés économiques. Autant dire que les entreprises seront nombreuses dans ce cas.

Accord négocié ou plan d'action unilatéral ?

La loi spécifiait que la sanction s'appliquait si l'entreprise n'avait pas mis en œuvre un accord, ou à défaut un plan d'action. Il aurait fallu spécifier dans le décret et la circulaire : un accord, ou à défaut **constaté par un procès verbal de désaccord**, un plan d'action. La différence n'est pas mineure. L'objectif est en effet de favoriser la négociation sociale, tout particulièrement sur le thème de l'égalité. On sait que souvent ce sujet est délaissé et considéré comme mineur. Dans son [rapport de juillet 2009](#), Brigitte Grésy a montré que « les négociateurs négocient peu, les contrôleurs contrôlent peu et les juges jugent peu ».

En favorisant la négociation, on pouvait espérer sa prise en compte par tous les acteurs sociaux de l'entreprise. En revanche, en mettant sur le même plan l'accord et le plan d'action unilatéral, on en réduit la portée. Que dans une entreprise où il n'y a pas de représentation syndicale, un plan d'action soit décidé est justifié. C'est le cas aussi lorsqu'aucun accord n'a été trouvé. Mais que le choix soit donné à l'entreprise relève d'une autre logique, qui fragilise, voire rend superflue, la voie de la négociation. C'est une nouvelle dynamique des relations sociales qui est ainsi à l'œuvre.

Peut-on croire que les entreprises sont spontanément motivées par l'égalité salariale et qu'elles feront des plans d'action unilatéraux ambitieux ? On peut en douter au vu de l'évolution de l'écart des salaires dans l'économie française.

Retour en arrière...

Cinq ans après la loi de 2006, on se retrouve donc à la case départ. Ou même pire, puisqu'il n'y a plus de perspective ouverte. Les avancées espérées sont annulées. Les ambiguïtés de l'article 99 sur l'égalité professionnelle dans la loi portant réforme des retraites n'ont pas été levées par le décret et la circulaire d'application. Et sur la pénalité financière, c'est même un recul qui a été opéré.



Crispation sur le marché du travail

par [Marion Cochard](#)

Quatre ans après le début de la crise économique et financière, ses conséquences sur le marché du travail sont encore plus présentes. Malgré le regain de croissance observé en 2010, la hausse du chômage et la dégradation des conditions

de travail ne se sont pas résorbées. Pôle emploi compte aujourd'hui 800 000 demandeurs d'emploi de plus que début 2008, et 300 000 demandeurs d'emplois en activité réduite supplémentaires, signe de la hausse du sous-emploi. C'est dans ce contexte qu'intervient l'inflexion marquée par l'emploi salarié au troisième trimestre - 3 600 emplois créés dans le secteur marchand selon l'INSEE, contre 53 600 au deuxième trimestre. Ce chiffre va dans le sens des multiples signes de retournement du marché du travail, dont le déroulement rappelle l'enchaînement récessif de 2008. Depuis avril 2011, on a ainsi assisté à un retournement de l'intérim (graphique), certes modeste au regard de l'effondrement enregistré en 2008, mais tout de même préoccupant dans la mesure où l'emploi intérimaire est un indicateur avancé de l'évolution de l'emploi marchand. Par ailleurs, l'ensemble des indicateurs fournis par Pôle emploi – hausse du nombre d'entrées pour fin de CDD, baisse des reprises d'emplois, ... – vont dans le sens d'une nouvelle crispation sur le marché du travail, et le chômage au sens du BIT est remonté à 9,3% de la population active au troisième trimestre. On voit se remettre en place le scénario qui a conduit à la destruction de plus de 300 000 emplois en 2009 : gel des embauches, non-reconduction des emplois intérimaires et des CDD, reprise du chômage partiel face à la dégradation des perspectives, ...



Cette crispation annonce une reprise des destructions d'emplois dès la fin 2011, et ce d'autant que la récession passée n'a toujours pas été complètement absorbée par le

marché du travail. Car l'effondrement de l'activité a entraîné une forte chute de la productivité en 2009, conformément au mécanisme du cycle de productivité : face à la dégradation de la conjoncture, les entreprises ont préféré dans un premier temps réduire le temps de travail – *via* l'extension des dispositifs de chômage partiel, les congés et RTT imposés, la baisse des heures supplémentaires, ... – et supporter une dégradation de leurs marges. Elles ont également supprimé progressivement les emplois intérimaires et les CDD, et ce n'est qu'ensuite qu'elles ont procédé à des suppressions d'emplois plus stables. Par la suite, les entreprises profitent généralement du retour de la croissance pour rétablir leur productivité. Or, les entreprises françaises n'ont à ce jour pas rattrapé le retard de productivité accumulé au cours de la crise, et l'écart par rapport à sa tendance de long terme s'élevait encore à 1,7% au deuxième trimestre 2011. Conséquence de cet affaïssement durable du cycle de productivité, les taux de marge des entreprises restent dégradés et n'ont à ce jour pas retrouvé leurs niveaux d'avant-crise (cf. graphique). Ils se situent aujourd'hui à un niveau exceptionnellement bas si l'on considère les niveaux observés dans les années 1990 et 2000. Les entreprises françaises se trouvent donc aujourd'hui dans une situation beaucoup moins favorable qu'en 2008 pour résister à la nouvelle chute d'activité qui s'amorce. La situation est particulièrement critique dans l'industrie, où les taux de marge des entreprises demeurent historiquement bas. Elles ne pourront donc procéder à une baisse de la productivité de la même ampleur qu'en 2008 ; [les destructions d'emplois s'annoncent donc plus rapides qu'en 2008-2009.](#)

C'est donc la seconde phase d'une même crise que l'on aborde aujourd'hui, dont la physionomie sera différente de la première. Reste à décider les moyens que l'on souhaitera mettre en place pour faire face à ce nouveau retournement, et deux options se présentent. La première résiderait, comme en 2008, dans un ajustement du marché du travail *via* des

destructions d'emplois, essentiellement, en faisant d'abord porter le poids de la crise sur les salariés les plus précaires (CDD et intérimaires). La seconde consisterait à partager l'effort entre les salariés, comme cela a été fait en Allemagne, en réduisant le temps de travail. Une telle orientation nécessite une politique économique volontariste et devrait aller bien au-delà du chômage partiel tel qu'il existe aujourd'hui, qui concerne quasi-exclusivement l'industrie. Outre le maintien en emploi de salariés menacés, cela présenterait l'avantage de conserver dans l'entreprise les compétences qui leurs seront nécessaires lors de la reprise de l'activité. Cela permettrait de limiter la progression du chômage de longue durée et les problèmes d'insertion qui en découlent, et qui peuvent peser sur le potentiel de croissance à long terme. Pour autant, le chômage partiel demeure une solution temporaire et la meilleure politique de l'emploi est encore l'activité. C'est en rompant avec la spirale récessive entretenue par [des politiques budgétaires à contretemps](#) que les économies européennes retrouveront le chemin des créations d'emplois.

Après Durban : pour un axe sino-européen

par [Eloi Laurent](#)

L'Union européenne doit absolument tenir le cap à Durban et après le sommet : non seulement réaffirmer son ambition climatique mais plus encore la consolider en maîtrisant davantage ses liaisons carbone (voir la note de l'OFCE : [L'Union européenne à Durban : tenir le cap](#)), c'est-à-dire l'impact global de son développement économique. Cela suppose

de passer, au besoin seule, d'un objectif de 20% de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 à un objectif de 30% de ses émissions, plus en conformité avec le but qu'elle a par ailleurs fait sien de limitation du réchauffement terrestre de 2°C par rapport à la période pré-industrielle.

De sa détermination dépend la possibilité d'une transition de l'économie mondiale vers l'économie bas-carbone. Premier marché du monde, l'Union européenne possède en effet un très grand pouvoir sur les politiques écologiques des autres pays de la planète : plus elle sera ambitieuse sur le plan climatique et plus, par effet d'influence et d'entraînement, les autres pays le seront aussi.

Mais la poursuite de cette dé-carbonisation de l'économie européenne implique la réforme et l'articulation cohérente des instruments économiques nationaux et européens.

Pour la France, cela signifie atteindre ses objectifs climatiques (le « facteur 4 », c'est-à-dire la division par 4 de ses émissions d'ici à 2050), en instaurant un signal-prix pour contenir ses émissions diffuses de gaz à effet de serre (provenant du logement et du transport) non incluses dans le marché du carbone européen. En clair, il faudra instaurer une taxe carbone dont il conviendra de préciser les modalités d'insertion dans le système fiscal français mais qui, comme le montre [une étude récente de l'OFCE](#), peut parfaitement générer un double dividende, social et environnemental. Le [rapport Perthuis](#) est sur ce point tout à fait clair : accompagnée par un signal-prix, la transition climatique française sera créatrice d'emplois. Cette transition ne doit cependant pas négliger les enjeux de justice sociale, à commencer par le problème urgent de la [précarité énergétique](#).

L'Union européenne doit également réformer au plus vite ses marchés du carbone, dont le signal-prix est aujourd'hui quasi-inopérant (la tonne de CO2 est tombée à 7 euros) et qui

pourraient être encore plus affectés par l'issue de la conférence de Durban, comme ce fut le cas après celle de Copenhague. [Diverses options existent](#) comme celle d'instituer une [banque centrale européenne du carbone](#).

Enfin, l'instauration d'un [tarif carbone aux frontières de l'Union européenne](#) pourrait redonner de la cohérence à la politique climatique de la région en traitant le problème des fuites de carbone et des émissions importées et en fournissant une source de financement au Fonds vert, dont l'architecture pourrait constituer le seul véritable acquis de Durban.

Il y a, au fond, trois raisons fondamentales pour lesquelles l'Union européenne doit confirmer et renforcer son ambition climatique à Durban et plus encore après Durban :

1. La première tient à la sécurité humaine des Européens : l'UE doit réduire ses émissions de gaz à effet de serre parce que, comme le montre un rapport récent du GIEC, celles-ci sont et seront à l'avenir plus encore, à l'origine de la multiplication des événements climatiques extrêmes sur notre planète. L'Union européenne a subi près de 350 de ces événements au cours de la seule décennie 2000, près de quatre fois plus qu'au cours de la décennie 1980. La canicule de l'été 2003, a elle seule, aura coûté la vie à 70 000 Européens.
2. La deuxième raison tient à la prospérité économique des Européens. L'UE doit consolider son avantage comparatif écologique et se libérer au plus vite du piège des énergies fossiles. La dépendance européenne à l'égard du carbone n'a fait que se renforcer depuis deux décennies. Le taux de dépendance énergétique des pays membres de l'Union européenne a augmenté en moyenne d'environ dix points de pourcentage ces quinze dernières années pour atteindre 53% en 2007, dont 82% pour le pétrole et 60% pour le gaz, qui représentent à eux deux 60% de toute l'énergie consommée dans l'UE. A l'inverse, le coût

économique à court terme (sans inclure les bénéfices de plus long terme) du passage d'un objectif de 20% de réduction des émissions à 30% de réduction d'ici à 2020 est minime, de l'ordre de 0,6% du PIB européen par an (estimation de la Commission européenne).

3. La troisième raison, peut-être la plus fondamentale, tient au besoin actuel de cohésion politique de l'Union européenne. Il faut aujourd'hui rien moins que reconstruire l'Union européenne qui a été dévastée économiquement et politiquement par la crise globale. La perspective de dépression économique coordonnée proposée actuellement aux citoyens européens par leurs gouvernements signera la [dislocation de la zone euro](#) mais aussi par ricochet, on peut le craindre, l'arrêt de la construction européenne, voire son dé-tricotage. La transition écologique peut certes « sauver le climat », mais elle peut aussi sauver l'Europe en lui redonnant un horizon.

Le meilleur espoir de ce qu'il faut déjà appeler « l'après-Durban » réside sans doute dans la constitution d'un axe sino-européen sur le climat : la Chine est en train de prendre conscience que son effet sur le changement climatique n'a d'égal que l'effet du changement climatique sur elle (premier émetteur mondial, elle sera en retour la première victime de ses émissions) ; l'Union européenne peut confirmer, à la suite de la désertion américaine, son rôle de leader climatique global.

Les responsables européens semblent parfois agacés de devoir porter seuls, parmi les pays développés, cette responsabilité et sont fatigués d'essayer les critiques que l'on réserve à celui qui tient le manche, alors même que l'Union européenne est la seule région du monde à respecter ses engagements de Kyoto, qu'elle est la seule à s'être dotée d'objectifs intermédiaires de réduction de ses gaz à effet de serre (GES), qu'elle est la seule en mesure d'atteindre ces objectifs. Cet

agacement européen est déplacé : vu les catastrophes que nous annonce la science, la lutte contre le changement climatique pourrait être la plus grande contribution de l'Europe à l'avenir de l'humanité. Tenir le cap climatique est donc son devoir le plus impérieux. Il se trouve que c'est aussi dans son intérêt.

De Trichet à Draghi : bilan et perspectives

par [Christophe Blot](#) et [Eric Heyer](#)

Au cours des huit années passées à la tête de la BCE, nous avons connu deux J-C. Trichet (JCT), l'un dogmatique, l'autre pragmatique. Quel sera le visage de son successeur l'Italien Mario Draghi, confronté dès son entrée en fonction à une crise sans précédent de la zone euro ?

Dans les cinq premières années, période d'avant-crise, nous avons connu **JCT le dogmatique** : banquier central très appliqué, il a respecté à la lettre le mandat qui lui avait été confié, à savoir de maintenir l'inflation proche de 2 %. A l'aune de cet unique critère, considéré comme essentiel par les Allemands, le bilan de JCT est bon puisque qu'au cours de cette période l'inflation moyenne en zone euro fut de 2,1 %. Mais plusieurs critiques peuvent être formulées à l'encontre de son action *post-crise* : la première réside dans le fait qu'en voulant incarner la monnaie unique et la rendre crédible, JCT a choisi de la rendre « forte » – ce qui est différent de « stable ». Il n'a donc rien mis en place pour piloter le taux de change et s'est satisfait de voir l'euro passer de 1,10 dollar en 2003 à près de 1,50 dollar fin 2007,

soit une appréciation de 37 %. Ce dogme de l'euro fort, de la désinflation compétitive, l'a certes aidé à contenir l'inflation mais au détriment de la compétitivité et de la croissance européenne. Une interprétation moins stricte de la stabilité des prix aurait accru l'attention de la BCE portée au taux de change de l'euro, ce qui aurait favorisé le dynamisme de la croissance et de l'emploi dans la zone euro. Ainsi, entre 2003 et 2007, la croissance annuelle moyenne en zone euro aura été 0,6 point inférieure à celle enregistrée aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni (2,1 % contre 2,7 %) et le taux de chômage a été supérieur de plus de 3 points (8,4 % en zone euro contre 5,1 % aux E. U. et au R. U.) avec des performances d'inflation comparables. La seconde critique est en lien avec une interprétation stricte de sa politique de lutte contre l'inflation et qui a conduit JCT à une grave erreur de jugement : à l'été 2008, quelques semaines avant la faillite de Lehman Brothers, alors que l'économie américaine était déjà entrée en récession et que les craintes pour l'Europe s'accroissaient, la BCE a décidé une augmentation des taux d'intérêts, par crainte d'un regain de tensions inflationnistes alimenté par les prix des matières premières énergétiques et alimentaires. Or, à l'évidence il n'était pas très lucide de redouter des tensions inflationnistes au moment où l'économie mondiale se préparait à sombrer dans la plus grande crise depuis les années 1930.

Pendant les trois dernières années, période de crise, ce fut **JCT le pragmatique** : en l'absence de gouvernance européenne, JCT a été un pilier de la réaction européenne face à la crise en discutant d'égal à égal avec des chefs d'Etats et en œuvrant significativement au sauvetage du système financier. A cet égard, et contrairement aux quatre années précédentes, il a pris certaines libertés par rapport au mandat et aux statuts de la BCE en agissant de façon non conventionnelle, notamment au moment de la crise des dettes souveraines. Mais en actionnant des hausses des taux directeurs depuis le début de l'année dans un contexte de chômage de masse et de nette sous-

utilisation des capacités de production en zone euro, JCT le pragmatique a commis la même erreur d'interprétation que JCT le dogmatique trois ans auparavant : le regain d'inflation n'étant pas lié à un risque de surchauffe de l'économie européenne mais trouvant son origine dans l'augmentation des prix des matières premières alimentaires et énergétiques, les hausses des taux n'ont aucune incidence sur celui-ci mais, en revanche, fragilisent un peu plus la croissance européenne.

De fait, la BCE a rapidement révisé son diagnostic laissant ainsi la porte ouverte à une baisse rapide des taux d'intérêt. Il est d'ailleurs probable que Jean-Claude Trichet aurait agi plus rapidement s'il n'avait pas été à la fin de son mandat. Ce faisant il a évité d'enfermer son successeur dans un scénario donné, lui laissant donc toutes les possibilités dans ses premiers pas à la tête de la BCE. Mario Draghi a d'ailleurs rapidement mis fin au suspense sur ses intentions puisqu'une baisse des taux d'un quart de point a été annoncée dès sa première réunion le 3 novembre. S'il a bien pris soin de rappeler que la BCE ne s'engageait pas sur les décisions futures, le contexte macroéconomique et financier amène à anticiper au moins une baisse des taux supplémentaire.

Pourtant si la question de la politique des taux d'intérêt est un élément central de la politique monétaire et donc du mandat de Mario Draghi, les défis qui s'ouvrent à lui dépassent largement cet enjeu. Dans le contexte de crise de la zone euro, le programme d'achats de titres de la BCE est au cœur de toutes les attentions et pose la question du rôle de la BCE dans la gouvernance européenne. Cette question recouvre de fait de multiples enjeux cruciaux et interdépendants : le rôle de prêteur en dernier ressort, la coordination entre politique budgétaire et politique monétaire ainsi que les compétences de la BCE en matière de stabilité financière.

La crise actuelle illustre les difficultés inhérentes au fonctionnement d'une union monétaire sans union budgétaire puisque, de fait, cela revient pour tout membre de l'Union à

s'endetter dans une monnaie qu'il ne contrôle pas. Même si en temps normal les opérations de politique monétaire aux Etats-Unis conduisent la Réserve fédérale à détenir des titres publics, – principalement de court terme – la crise a conduit la Banque centrale américaine à amplifier ses achats de titres et à modifier la structure de son bilan en achetant des obligations publiques sur les marchés secondaires. La Banque d'Angleterre a mené des actions similaires en achetant près de 200 milliards de livres de titres obligataires publics [\[1\]](#). Quant à la Banque du Japon, elle a amplifié ces mesures non conventionnelles qui étaient déjà mises en place pour lutter contre la déflation qui sévit dans l'Archipel depuis la fin des années 1990. Ce faisant, ces banques centrales ont fait pression sur la baisse des taux d'intérêt à long terme et elles ont garanti la liquidité de ces marchés, se portant implicitement prêteuses en dernier ressort. Si la BCE s'est également engagée sur ce terrain en achetant plus de 170 milliards d'euros de titres publics (italiens, grecs, portugais et irlandais), l'ampleur du programme d'achat d'actifs (2,1 % de l'ensemble de la dette publique totale des pays de la zone euro) reste inférieur à celui mis en œuvre par la Réserve fédérale et la Banque d'Angleterre qui détiennent respectivement plus de 10,5 % et 16 % de la dette publique émise par leur gouvernement. Surtout, la BCE a pris soin de préciser que ce programme était temporaire, d'un montant limité et destiné à restaurer l'efficacité de la politique monétaire. Dans une tribune récente, [Paul de Grauwe](#) compare la stratégie de la BCE à celle d'un chef des armées partant à la guerre tout en déclarant qu'il n'utiliserait jamais tout son potentiel militaire et qu'il rapatrierait les troupes le plus tôt possible, c'est-à-dire sans s'assurer que la victoire finale serait acquise. Une telle stratégie est nécessairement vouée à l'échec. Seul un engagement illimité pourrait mettre fin à la contagion qui frappe les pays de la zone euro en proie à des difficultés budgétaires. Et seule une banque centrale, par la création monétaire, peut offrir une telle garantie. Pourtant, jusqu'ici, les pays européens ont écarté

cette voie lors du sommet du 25 octobre tandis que Mario Draghi n'a fait que réitérer la stratégie de la BCE lors de sa première [conférence de presse](#) ajoutant même qu'il ne pensait pas qu'un prêteur en dernier ressort soit la solution à la crise que traverse la zone euro. La dimension du FESF restant insuffisante pour enrayer la contagion, tout porte à croire que le rôle de la BCE sera de nouveau au centre des débats. Il faut alors espérer que Mario Draghi et les membres du Conseil des gouverneurs sauront faire preuve de plus de pragmatisme à cette occasion. Il est urgent de reconnaître le rôle de prêteur en dernier ressort de la BCE en faisant de la stabilité financière de la zone euro un objectif explicite de politique monétaire.

Par ailleurs, au-delà du rôle de prêteur en dernier ressort, c'est plus généralement la question de la coordination des politiques économiques qui doit être reposée. L'articulation du *policy-mix* est en effet un élément central des performances en matière de croissance. Aux Etats-Unis, la complémentarité entre politique monétaire et budgétaire est aujourd'hui évidente puisqu'en faisant pression sur les taux longs, la Réserve fédérale met en œuvre une politique qui assure la soutenabilité de la politique budgétaire en même temps qu'elle favorise son impact sur la croissance. La principale critique à l'égard d'une telle politique souligne qu'elle remettrait en cause l'indépendance de la Banque centrale. Pour autant, rien ne permet aujourd'hui d'affirmer que la Réserve fédérale aurait abandonné la conduite de la politique monétaire au profit du gouvernement. La question ne se pose pas puisque la Banque centrale américaine, comme le gouvernement, poursuivent les mêmes objectifs : croissance, emploi, stabilité des prix et stabilité financière[2]. Ces objectifs sont interdépendants et la zone euro ne pourra retrouver le chemin de la croissance qu'à la condition que les autorités de décisions rament dans la même direction.

Si tous ces enjeux ne sont pas uniquement du ressort de Mario

Draghi – une réforme du Traité pourrait renforcer et légitimer ses décisions –, sa position sera néanmoins déterminante. La crise de la zone euro appelle des décisions urgentes et révélera très rapidement les ambitions et les capacités de son nouveau président.

[\[1\]](#) La BoE vient cependant d'annoncer que son programme d'achat de titres serait progressivement porté à 275 milliards de livres.

[\[2\]](#) Voir « [La Fed, la BCE et le double mandat](#) ».