

# Pourquoi Bruxelles doit sanctionner la France et pourquoi la France doit désobéir

par [Henri Sterdyniak](#)

La France a signé le Pacte de Stabilité en 1997 et en 2005 puis le Traité budgétaire en 2012. Selon ces textes, le déficit public d'un pays de la zone euro ne doit pas dépasser les 3 points de PIB ; dès que le déficit public dépasse cette limite, le pays est soumis à la procédure de déficit excessif et doit revenir sous les 3% selon un calendrier accepté par la Commission.

La France s'était engagée à revenir en dessous des 3% en 2012, puis en 2013 ; elle a obtenu, en juin 2013, la possibilité de reporter à 2015 le passage sous les 3%. Mais, selon le budget présenté fin septembre 2014, le déficit public de la France sera toujours de 4,3% du PIB en 2015 ; le passage sous les 3% est reporté à 2017.

En décembre 2012, la France s'était engagée à faire un effort budgétaire de 3,2 points de PIB sur les trois années 2013-14-15 ; selon le nouveau budget, l'effort ne sera que de 1,4 point, soit de 1,1 point en 2013, 0,1 point en 2014, 0,2 point en 2015. Ainsi, la France ne fera même pas en 2014 et 2015 l'effort de 0,8 point de PIB auquel elle s'était engagée en juin 2013 ; elle ne fera pas non plus, durant ces 2 années, l'effort de 0,5 point de PIB, qui s'impose à tous les pays dont le déficit structurel est supérieur à 0,5 point de PIB.

Au lieu de prendre des mesures pour se rapprocher de la trajectoire de solde public annoncée par la Loi de Programmation des Finances Publiques votée en 2012, le

gouvernement va faire voter une nouvelle LPFP, ce qui est contraire à l'esprit du Traité budgétaire. Bref, soit Bruxelles sanctionne la France, soit elle renonce à faire respecter les principes du Pacte et du Traité.

Certes, sur le plan technique, une partie de l'écart s'explique par le fait que le gouvernement français a accepté l'estimation de la Commission d'une croissance potentielle de la France limitée à 1% par an en 2013-2015 ; avec une croissance potentielle estimée de 1,6%, l'effort estimé serait plus élevé de 0,3 point par an. Mais le Traité budgétaire précise bien que ce sont les estimations de la Commission qui s'imposent. Sur le plan économique, compte tenu de la situation conjoncturelle, le gouvernement a choisi de privilégier le soutien de la croissance par les baisses d'impôts et de cotisations figurant dans le Pacte de Responsabilité et de Croissance, par rapport au respect des règles européennes. Mais cela n'est pas autorisé par les traités : un pays ne peut décider seul de s'affranchir des règles.

Pour rentrer dans les clous, la France devrait faire en 2015 un effort supplémentaire de baisse des dépenses publiques de l'ordre de 1,4% du PIB, soit de 28 milliards. En même temps, cet effort aurait un impact récessif sur le PIB : au lieu de la croissance de 1,0% en 2015, que prévoit le gouvernement, la France connaîtrait une baisse du PIB de l'ordre de 0,4%[\[1\]](#), de sorte que les rentrées fiscales diminueraient et que l'objectif de 3% de déficit ne serait pas atteint non plus et nous replongerions en récession. Bref, la France a raison de désobéir.

Ainsi, la Commission pourrait-elle infliger à la France une amende de 0,2% de son PIB, soit de 4 milliards d'euros chaque année. Elle pourrait lui imposer de rendre compte tous les 3 mois de l'exécution de son budget. Elle pourrait lui demander de s'engager fermement sur des réformes structurelles (réforme des retraites, baisse des indemnités chômage, réduction des

allocations familiales, diminution du nombre de fonctionnaires). Mais cela rendrait l'Europe encore plus impopulaire pour les Français.

La France n'a aucune difficulté à trouver des financements pour sa dette publique. Elle s'endette à des taux d'intérêt nuls à 1 an, de 1,3% à 10 ans. Elle contribue à garantir les dettes publiques de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal. Elle fait un important effort militaire en Afrique et au Moyen-Orient dont beaucoup de pays de l'UE s'exemptent. La France contribue pour 22 milliards au budget de l'UE et sa contribution nette est de l'ordre de 6 milliards. Son déficit public n'a aucune conséquence néfaste pour ses partenaires européens ; au contraire, il soutient leur activité. De sorte que la sanction apparaîtrait comme absurde : on pénaliserait un pays pour ne pas respecter une limite arbitraire de 3%. Non pour des motifs économiques, mais pour faire un exemple, pour renforcer la crédibilité des traités en vigueur.

La France n'est pas le seul pays à ne pas respecter les critères européens de finances publiques. En 2014, par exemple, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne, mais aussi, en dehors de la zone euro, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, le Japon ont des déficits publics supérieurs à 3 % du PIB. La quasi-totalité des pays de l'OCDE ont des dettes publiques supérieures à 60% du PIB. De toute évidence, ces critères sont mal pensés.

La France a fait des efforts budgétaires importants depuis 2009, de l'ordre de 4,5 points de PIB<sup>[2]</sup>, soit un peu plus que la moyenne des pays de la zone euro. Les pays qui ont fait des efforts plus importants (Grèce, Espagne, Portugal, Irlande) sont dans des situations économiques préoccupantes en termes de chômage et d'écart de production. Il est légitime que la France, où les investissements publics sont particulièrement importants (4 points de PIB) conserve un certain déficit public.

Lorsque tous les pays de la zone font en même temps des politiques d'austérité, le PIB de la zone est lourdement affecté et les objectifs de finances publiques ne peuvent être atteints. C'est ce que l'on voit en Europe depuis 2012, mais la Commission refuse de renoncer à sa politique d'austérité, malgré ses résultats désastreux, qui avaient d'ailleurs été annoncés dès 2011[3].

En fait, les objectifs européens n'ont aucun fondement économique : les limites de 3% du PIB pour le déficit et de 60% du PIB pour la dette sont arbitraires. Il est légitime qu'un pays qui investit beaucoup et qui est en récession ait un déficit public relativement important. Il serait suicidaire d'ajouter une politique trop restrictive à une situation déjà déprimée par la crise financière, puis par la crise des dettes des pays du sud de la zone euro, puis par les politiques d'austérité mises en œuvre.

Le problème est que les gouvernements français successifs ont eu tort d'accepter de signer le Pacte de Stabilité puis le Traité Budgétaire, ont eu tort de prendre des engagements stupides sur le plan économique, impossibles à tenir. La France apparaît aujourd'hui comme un partenaire non digne de confiance, incapable de tenir ses engagements. Il aurait été plus courageux et plus honnête de refuser de signer.

Sur le plan du droit européen, la France n'aurait pas le droit de ne pas tenir compte des sanctions de l'UE. Le refus de la France de modifier son budget ouvrirait une grave crise en Europe. Il mettrait en cause les fondements de la coordination budgétaire que l'UE a mis en place : la norme de 3%, la procédure de déficit excessif, l'objectif de solde équilibré, le pilotage par le semestre européen, etc. Cette coordination a été imposée par l'Allemagne et les pays du Nord en échange de leur acceptation de la monnaie unique.

En sens inverse, cette pseudo-coordination par des règles arbitraires se révèle totalement contreproductive ; la

politique d'austérité pilotée par la Commission a tué la reprise qui s'esquissait en 2010-11 ; la zone euro reste une zone de faible croissance, de chômage de masse et de déséquilibres entre les Etats membres. A l'évidence, la priorité aujourd'hui est de mettre un terme aux politiques d'austérité et de coordonner des politiques de relance en adoptant des mesures spécifiques pour les pays en déséquilibre (plus de salaires et de protection sociale en Allemagne, des investissements productifs dans les pays du Sud).

De sorte que la question se posera : ne faudrait-il pas que la France ait le courage de dire clairement qu'elle refuse de se plier à des règles budgétaires contre-productives et qu'elle demande une rupture franche dans les politiques de l'UE ?

---

[1] En prenant un multiplicateur de dépenses publiques égal à 1.

[2] Selon les estimations de l'OCDE, [Economic Outlook data base, table 30](#), ou de l'OFCE (Voir, « [France, ajustements graduels](#) », *Revue de l'OFCE*, avril 2014, page 91)

[3] Voir dans la *Revue de l'OFCE*, janvier 2011, n°116, les articles : Mathieu C. et H. Sterdyniak : « [Finances publiques, sorties de crise](#) » ; J. Creel, E. Heyer E. et M. Plane : « [Petit précis de politique budgétaire par tous les temps](#) ».

---

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

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

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

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

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

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

---

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

Par [Henri Sterdyniak](#)

En juin 2014, le gouvernement avait fait voter par le parlement une nouvelle disposition prévoyant la dégressivité des cotisations sociales salariés, afin d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés à bas salaires. Ainsi, un salarié payé au SMIC aurait bénéficié d'une réduction de 3 points de cotisations, soit un gain de 43 euros par mois, correspondant à une hausse de 4% de son salaire net. La ristourne devait

ensuite diminuer avec le niveau de salaire horaire pour s'annuler à 1,3 fois le SMIC. Le 6 août 2014, le Conseil constitutionnel a décidé de censurer cette disposition. Cette censure est bienvenue pour trois raisons.

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

La nouvelle mesure prévue par le gouvernement aboutissait une nouvelle fois à réduire les ressources propres de la Sécurité sociale. Les exonérations de cotisations sociales sont devenues la plus grande arme contre le chômage au détriment de l'objet même des cotisations : financer la Sécurité sociale. Certes, l'Etat aurait compensé ces exonérations, mais la Sécurité sociale aurait dépendu encore plus de transferts publics d'autant que cette mesure s'ajoutait, pour les seules années 2013 et 2014, à l'extension des réductions de cotisations sociales employeurs et aux transferts des ressources issues de la fiscalisation des majorations familiales de retraite et de la baisse du quotient familial.

Enfin, cette exonération aurait introduit une nouvelle



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

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

## **L'état des lieux**

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

L'aide aux ménages les plus pauvres comprend le RSA (un revenu minimum familialisé), la PPE (une allocation individualisée visant à inciter à l'emploi), les allocations-logement (une allocation familialisée) et des prestations familiales sous conditions de ressources (complément familial, allocation de rentrée scolaire). Malgré les efforts de Martin Hirsch, son promoteur, le RSA n'englobe pas la PPE et les allocations-logement. Il se compose d'une allocation de base : le RSA-socle (un revenu minimum, qui dépend de la composition

familiale), qui est réduit de 38 euros pour 100 euros de revenu d'activité. Le RSA est versé mensuellement sur la base d'une déclaration trimestrielle de revenu. La PPE est, elle, versée automatiquement sur la base de la déclaration d'impôt sur le revenu, avec un an de décalage. Le RSA s'impute sur la PPE, de sorte qu'un ménage qui ne demande pas le RSA touche automatiquement la PPE.

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

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

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

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

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

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

Source : Données URSSAF, calcul de l'auteur,

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

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

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

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

Sources : CAF, calcul de l'auteur.

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

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

Source : Calcul de l'auteur.

## Les limites du système actuel

– *L'allègement des cotisations employeurs* ; la PPE et le RSA créent une catégorie de salariés mal payés, dont les hausses de salaires sont très coûteuses pour l'employeur et peu rentables pour le salarié. Une hausse de 10 % du salaire d'un travailleur au SMIC (145 euros) coûte 242 euros à l'entreprise et rapporte 53 euros au salarié. Les entreprises sont incitées à créer des emplois non-qualifiés spécifiques, sans possibilité d'évolution pour les salariés, coincés dans une trappe à bas salaires. La réduction des cotisations sur les bas salaires ne favorise pas l'emploi de travailleurs qualifiés qui connaissent eux aussi un certain chômage. Les emplois créés ne correspondent pas à la qualification croissante des jeunes. Il serait donc nécessaire de revoir la cohérence de l'ensemble du dispositif. Pour autant, la persistance d'une masse importante de travailleurs non-qualifiés et la volonté de ne pas faire baisser le niveau de vie des travailleurs pauvres ne permettent guère actuellement de prendre le risque de supprimer les dispositifs existants.

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

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

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

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

### **Que faire ?**

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

#### *Augmenter les prestations familiales*

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

#### *Baisser l'impôt sur le revenu*

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

#### *Rendre la CSG progressive*

Comme le montre le tableau 1, un travailleur au SMIC paie 114

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

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

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

La fusion de la PPE et du RSA est la piste proposée par le Président de la République. Mais, le diable est dans les détails : comment réaliser cette fusion ?

En 2013, le rapport du député Christophe Sirugue avait proposé une réforme consistant à créer une Prime d'activité qui remplacerait le RSA-activité et la PPE (voir l'analyse critique de Guillaume Allègre : [Faut-il remplacer le RSA-](#)

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

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

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

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

Si l'objectif est d'augmenter le niveau de vie des salariés à bas salaires, la mesure évidente est d'augmenter le SMIC. Une hausse d'environ 10% permettrait de supprimer la PPE et de fournir aux smicards une hausse de revenu équivalente à celle qu'aurait procurée la mesure censurée par le Conseil constitutionnel. Certes, on renoncerait à aider spécifiquement les emplois à temps partiel, comme le fait la PPE, mais cette aide spécifique est trop compliquée pour avoir le moindre

effet incitatif. Une hausse du salaire net est sans doute préférable.

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

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

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

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

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

Soit, la hausse du SMIC se fait par une PPE figurant sur la fiche de paie, celle-ci étant explicitement reconnue comme prime, ce qui implique que le taux de prélèvement obligatoire augmentera, mais aussi que le Conseil constitutionnel ne



pourra s'y opposer, avec l'inconvénient que la prime sera dégressive avec le niveau du salaire horaire, donc représentera une charge administrative supplémentaire pour les entreprises.

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

---

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

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

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

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

---

# Vers une meilleure gouvernance dans l'UE ?

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Vers une meilleure gouvernance dans l'UE ? Tel était le sujet de la 10<sup>e</sup> Conférence EUROFRAME sur les questions de politique économique dans l'Union européenne, qui s'est tenue le 24 mai 2013 à Varsovie. « [Towards a better governance in the EU?](#) », le numéro 132 de la collection « Débats et Politiques » de la *Revue de l'OFCE*, publie des versions révisées de douze des communications présentées à cette conférence, rassemblées autour de quatre thèmes : gouvernance budgétaire, analyse des politiques budgétaires, gouvernance bancaire, questions macroéconomiques.

La crise financière mondiale de 2007 et la crise des dettes souveraines de la zone euro à partir de 2009 ont mis en lumière des défauts de la gouvernance dans l'UE. L'analyse de ces défauts et les propositions d'amélioration de la gouvernance font l'objet d'intenses débats entre économistes, dont la Conférence EUROFRAME a donné une illustration.

Comment renforcer l'Union Economique et Monétaire entre des pays qui restent foncièrement différents ? Comment sortir par le haut de la crise financière et économique, de la crise des dettes publiques, de l'austérité budgétaire et de la dépression ? Peut-on mettre en place une gouvernance de la zone euro, qui garantisse la solidité de la monnaie unique, qui évite le creusement des disparités entre Etats membres, qui leur donne les marges de manœuvre nécessaires, tout en leur interdisant les politiques non-coopératives, que ce soit la recherche excessive de compétitivité et d'excédents extérieurs ou le gonflement irresponsable de leurs dettes publiques ou extérieures ?

Au fil des articles de ce numéro, le lecteur verra apparaître plusieurs points de vue qui sont autant de voies possibles pour l'Europe :

– Certains pensent qu'il faut revenir au Traité originel, supprimer les mécanismes de solidarité, interdire à la Banque centrale d'acheter les dettes des pays membres, imposer à ceux-ci de se financer sur les marchés financiers, qui, échaudés par l'expérience grecque, seront maintenant plus vigilants et imposeront des primes de risques aux pays qu'ils jugent laxistes. Mais ceci est-il compatible avec l'unicité de l'euro ? Les marchés sont-ils compétents en matière macroéconomique ? Les pays de la zone euro peuvent-ils accepter d'être abaissés au rang de pays sans souveraineté monétaire, dont la dette publique est considérée comme risquée et qui ne contrôlent pas leur taux d'intérêt ?

– D'autres estiment qu'il faut aller progressivement vers une Europe fédérale, où les pouvoirs européens auraient en charge la politique budgétaire de chacun des Etats membres ; ceci devrait s'accompagner d'une démocratisation des instances de l'Union allant jusqu'à une certaine forme d'union politique. Mais peut-on gérer de façon centralisée des pays dont les conjonctures, les structures économiques et sociales diffèrent, qui ont besoin de stratégies différenciées ? La zone euro n'est-elle pas trop hétérogène ? Chaque pays peut-il accepter de soumettre ses choix sociaux et économiques à des arbitrages européens ?

– D'autres estiment que la monnaie unique entre pays trop hétérogènes est impossible, que la garantie inconditionnelle des dettes publiques sera refusée par les pays du Nord, alors qu'elle est indispensable pour maintenir l'unité de la zone euro, que l'Europe est incapable d'organiser une stratégie commune mais différenciée, que les différentiels accumulés en matière de compétitivité nécessitent de forts réajustements de parité en Europe. Il faut laisser les taux de change refléter les situations

différenciées des pays membres : forte baisse des monnaies des pays du Sud, forte montée des taux de change des pays du Nord, en retournant au SME, ou même à la flexibilité des change. Chaque pays sera alors placé devant ses responsabilités : les pays du Nord devront relancer leur demande intérieure, ceux du Sud devront utiliser leurs gains de compétitivité pour reconstruire un secteur exportateur. Mais aucun pays ne demande ce saut dans l'inconnu, dont les conséquences financières pourraient être redoutables.

– Certains enfin, dont nous sommes, estiment qu'il faut que les dettes publiques redeviennent des actifs sans risques, garanties par la BCE, dans le cadre d'une coordination ouverte des politiques économiques des pays membres, visant explicitement le plein-emploi et la résorption concertées des déséquilibres de la zone. Mais cette coordination n'est-elle pas un mythe ? Un pays peut-il accepter de modifier ses objectifs de politique économique pour améliorer la situation de ses partenaires ? Les méfiances entre pays européens ne sont-elles pas trop fortes aujourd'hui pour que chacun accepte de garantir les dettes publiques de ses partenaires ?

Telles sont les questions qui traversent ce numéro, lequel nous l'espérons, apporte une contribution utile aux débats sur la gouvernance de l'UE à l'approche des élections européennes.

---

[1] [EUROFRAME](#) est un réseau d'instituts économiques européens qui regroupe : DIW et IFW (Allemagne), WIFO (Autriche), ETLA (Finlande), OFCE (France), ESRI (Irlande), PROMETEIA (Italie), CPB (Pays-Bas), CASE (Pologne) et NIESR (Royaume-Uni).

[2] Ce numéro est publié en langue anglaise.

---

# Réglementation des activités financières des banques européennes : un quatrième pilier pour l'Union bancaire

par [Céline Antonin](#), [Henri Sterdyniak](#) et [Vincent Touzé](#)

Sous l'impulsion du Commissaire européen Michel Barnier, la Commission européenne a proposé le 29 janvier 2014 un nouveau règlement visant à limiter et encadrer la pratique d'activités de marché pour les banques de taille systémique, c'est-à-dire les fameuses "*too big to fail*".

## Réglementer les activités pour compte propre : un besoin né de la crise

En raison de la responsabilité particulière des banques dans la crise économique et financière de 2008, de nombreuses voix se sont élevées pour exiger une réglementation plus stricte des activités financières des banques. Cette exigence a donné naissance à deux approches, l'interdiction ou la séparation.

Aux Etats-Unis, la "*Volker rule*", adoptée fin 2013, interdit aux banques toutes les activités de marché pour compte propre ainsi que les prises de participation supérieures à 3% dans les *hedge funds*. Cependant, les banques peuvent maintenir leurs activités de tenue de marché et de couverture. Bien évidemment, cette règle n'interdit pas aux banques d'investir leurs fonds propres dans des actifs financiers (actions, obligations publiques et privées). L'objectif de la règle est d'éviter que la banque ne spéculé contre ses clients et de limiter au maximum l'utilisation des effets de levier qui ont

coûté très cher au système financier (la banque utilisant l'argent de ses clients pour spéculer pour son compte propre).

L'approche européenne est basée sur le Rapport Vickers (2011) pour le Royaume-Uni et le Rapport Liikanen (2012) pour l'Union européenne. Ces rapports préconisent une certaine séparation entre l'activité bancaire classique pour compte de tiers (gestion de l'épargne, offre de crédits, opérations simples de couverture) et les activités de marché pour compte propre ou comportant des risques importants, mais les activités peuvent être maintenues dans un holding commun. Le Rapport Vickers propose d'isoler les activités de banque classique dans une structure séparée. Au contraire, selon le Rapport Liikanen, ce sont les activités pour compte propre et les activités financières importantes qui doivent être isolées dans une entité juridique distincte.

L'idée de séparer les activités bancaires n'est pas nouvelle. Par le passé, de nombreux pays ont eu recours à des lois de séparation entre banques de dépôt et banques d'affaires (*Glass Steagall Act* en 1933 aux États-Unis, loi bancaire de 1945 en France) avant de les supprimer dans les années 1980, convaincus de la supériorité du modèle de « banque universelle », qui permet à une même banque d'offrir toute la gamme des services financiers aux particuliers (crédits, dépôts, placements financiers simples ou complexes) et surtout aux entreprises (crédits, couvertures, émissions de titres, tenues du marché des titres). La crise a montré deux défauts du modèle : les pertes réalisées par le banquier sur ses activités en compte propre ou sur ses activités du marché lui font perdre des fonds propres, remettent en cause ses activités de crédit et obligent les États à venir à son secours pour éviter un assèchement du crédit bancaire. La banque universelle, assurée d'être secourue par l'État, assise sur une masse de dépôts, manque de vigilance sur ses activités pour compte propre (comme l'ont montré les affaires Kerviel, Picano-Nacci, Dexia).

## Un projet de règlement européen ambitieux

Ce projet de réforme bancaire intervient dans une situation déjà compliquée pour plusieurs raisons :

1) La réglementation Bâle 3, en cours d'adoption, impose déjà des règles très strictes sur la qualité des contreparties des fonds propres. Les activités spéculatives doivent être couvertes par des fonds propres importants.

2) L'Union bancaire, en cours d'élaboration, prévoit qu'en cas de crise, les créanciers et les titulaires de dépôts importants pourraient être mis à contribution pour sauver la banque (principe de *bail in*) en cas de faillite, de sorte que les contribuables ne seraient pas mis à contribution (fin du *bail out*). Mais des doutes existent sur la crédibilité de ce mécanisme qui risque d'entraîner un effet domino en cas de faillite d'une banque systémique.

3) Certains pays européens ont devancé la réforme en adoptant dès 2013 soit une loi de séparation (en France et en Allemagne), soit une loi d'interdiction (Belgique). Au Royaume-Uni, une loi de séparation inspirée du Rapport Vickers (2011) devrait être adoptée au Parlement début 2014.

Le projet de règlement présenté le 29 janvier dernier est plus exigeant que le Rapport Liikanen. Comme la « *Volker rule* » américaine, il interdit la spéculation pour compte propre *via* l'achat d'instruments financiers et de matières premières, ainsi que l'investissement dans les *hedge funds* (ce qui permet d'empêcher les banques de contourner la régulation en prêtant aux *hedge funds* tout en détenant des parts importantes de ces *hedge funds*, profitant ainsi de leur effet de levier).

Par ailleurs, en sus de cette interdiction, le législateur européen se donne la possibilité d'imposer une séparation dans une filiale autonome pour les opérations qui seraient jugées trop risquées, c'est-à-dire qui entraîneraient des prises de position trop importantes. Le but est de remédier à la

porosité de la frontière entre *trading* pour compte propre et compte de tiers, les banquiers pouvant prendre des risques pour eux-mêmes en ne couvrant pas les positions demandées par leurs clients. Avec ce nouveau règlement, le législateur espère alors qu'en cas de crise bancaire, le soutien public apporté aux banques ne se fera qu'au profit des déposants, et non des banquiers, et par conséquent avec un coût global plus réduit.

Par rapport à la réglementation française, ce projet de règlement est plus contraignant que [la loi de séparation et de régulation des activités bancaires](#) du 26 juillet 2013. En effet, la loi française prévoit seulement le cantonnement juridique de certaines activités en compte propre et des activités à fort effet de levier dans une filiale financée de manière autonome ; l'interdiction stricte ne concerne que les activités de *trading* haute fréquence et la spéculation sur les dérivés de matières premières agricoles. La loi française permet de nombreuses exceptions : fourniture de services aux clients, activité de tenue de marché, gestion de trésorerie, opérations d'investissement ou de couverture par l'établissement de ses propres risques. Dans le projet de règlement, en revanche, l'interdiction est plus large puisqu'elle concerne tout le *trading* en compte propre. De plus, le projet de règlement interdit l'investissement dans les *hedge funds*, alors que la loi française l'autorise à condition que ces activités soient cantonnées.

Le projet de règlement ne concerne toutefois que les banques de taille systémique, soit une trentaine sur les 8 000 que compte l'Union européenne, représentant 65 % des actifs bancaires européens. Il ne sera pas discuté avant l'élection du nouveau Parlement et la mise en place d'une nouvelle Commission.

### **Une réforme qui ne fait pas consensus**

La réforme proposée par Michel Barnier a déjà suscité de



fortes critiques de certains pays membres et des milieux bancaires. Certaines expriment le reproche d'intervenir dans un domaine où il n'est pas compétent, ce qui montre bien la complexité actuelle de la législation du système bancaire européen.

La France, l'Allemagne, la Belgique peuvent lui dire : « De quoi vous mêlez-vous ? Nous avons déjà fait notre réforme bancaire ». Mais la logique de l'Union bancaire est que les mêmes lois s'appliquent partout. Ces pays ont choisi de faire une réforme bancaire *a minima* pour préempter le contenu de la loi européenne. Ce n'est guère un comportement acceptable au niveau européen. Reste cependant le cas du Royaume-Uni (auquel le projet Barnier ouvre une porte de sortie : le règlement ne s'appliquerait pas aux pays dont la législation serait plus contraignante).

L'Union bancaire prévoit que c'est la BCE qui supervise les grandes banques européennes et que c'est l'Agence Bancaire Européenne qui fixe les réglementations et les règles de la supervision. On peut donc reprocher à la Commission d'intervenir dans un domaine qui n'est plus le sien. En sens inverse, la crise a bien montré que les affaires bancaires ne concernaient pas que les banques. Il est légitime que les instances politiques (Commission, Conseil, Parlement) interviennent en la matière.

Le projet rencontre deux reproches contradictoires. L'un est de ne pas organiser une véritable séparation des banques de détail et des banques de marché. Dans cette optique, les banques de détail se seraient vues confier des missions précises (collecte et gestion des dépôts, gestion de l'épargne liquide et de l'épargne sans risque, crédits aux collectivités locales, aux ménages et aux entreprises) ; elles n'auraient pas eu le droit de se livrer à des activités spéculatives ou à des activités de marché et de prêter aux spéculateurs (fonds spéculatifs, montage d'opération *LBO*). Ces banques auraient totalement bénéficié de la garantie publique. En revanche, des

banques de marché ou des banques d'affaires se seraient livrées sans garantie publique aux interventions sur les marchés et aux opérations de haut-de-bilan. Comme ces opérations sont risquées, l'absence de garantie publique les aurait conduites à devoir immobiliser beaucoup de fonds propres, à supporter un coût élevé pour attirer des capitaux. Ceci aurait réduit la rentabilité et donc le développement des activités de couverture comme des activités spéculatives. Une entreprise qui aurait eu besoin d'une opération de couverture aurait dû la faire effectuer par une banque de marché et non par sa banque ordinaire, donc à un coût plus élevé. En sens inverse, ceci aurait réduit le risque que les banques entraînent leurs clients (banques ou entreprises) dans des placements ou des opérations risquées. Cette réforme aurait fortement accru la transparence des activités financières, au prix d'une réduction de l'importance des banques et des marchés financiers. Michel Barnier n'a pas osé aller jusqu'au bout de la logique de séparation. Il reste dans la logique des banques universelles qui utilisent leur taille massive en tant que banques de dépôt pour fournir des services d'intermédiaires financiers à leurs clients (émission de titres, couverture de risques, placement sur les marchés, ...), pour intervenir sur les marchés (tenue des marchés de changes, de titres publics ou privés), pour garantir des activités spéculatives.

*A contrario*, la réforme se heurte à une vive opposition des milieux bancaires qui auraient préféré le *statu quo*. Ainsi, Christian Noyer, membre du Conseil des gouverneurs de la BCE, a-t-il jugé ces propositions « irresponsables », comme si la BCE avait fait preuve de responsabilité avant 2007 en ne mettant pas en garde contre le développement incontrôlé des activités financières des banques.

La Fédération bancaire européenne (FBE) comme la Fédération bancaire française (FBF) demandent à ce que le modèle de banque universelle soit préservé. Les banques critiquent

l'obligation de filialiser les opérations de tenue de marché (y compris pour les dettes des entreprises). Selon la FBF, ce règlement « conduirait à un renchérissement considérable de cette opération », ce « qui aurait un impact négatif sur le coût de financement des dettes des entreprises et des services de couvertures de leurs risques ». Toutefois, cette obligation pourrait être levée si les banques prouvent que leurs interventions sur les marchés ne leur font prendre aucun risque. Ainsi, les banques pourraient continuer à jouer un rôle de teneur de marché à condition de se fixer des limites strictes quant à leurs positions propres ; elles pourraient fournir des opérations de couverture simples, en se couvrant elles-mêmes.

### **Un quatrième pilier pour l'Union bancaire ?**

Certes, les banques européennes ont raison de faire remarquer que cette réforme s'ajoute à la mise en place du MSU (Mécanisme de surveillance unique), du MRU (Mécanisme de résolution unique), de l'opération d'évaluation des banques par la BCE (lancée en novembre 2013). L'ensemble manque de cohésion ; un calendrier raisonné aurait dû être mis en place.

Cependant, la séparation préconisée par le projet Barnier crédibilise l'Union bancaire et ses trois piliers (MSU, MRU et garantie des dépôts). Ainsi, ce projet contribue-t-il à la convergence réglementaire bancaire, tant d'un point de vue fonctionnel que prudentiel. La mise en place d'un cadre homogène simplifie le contrôle du superviseur européen dans le cadre du MSU (la BCE devra contrôler les activités normales des banques et veiller à ce que les activités spéculatives ne les perturbent pas). La séparation préconisée par le projet Barnier crédibilise le MRU ; il n'y aura plus de banque trop grosse pour être mise en faillite, les pertes des banques de marché ne se répercuteront pas sur les activités de crédit des banques de dépôt et ne seront pas prises en charge par le contribuable. En réduisant les risques de faillite des banques de dépôt, il diminue le risque de mise en œuvre d'un plan de

sauvetage coûteux pour les épargnants (*bail-in*) comme celui de l'activation de la garantie des dépôts. En ce sens, ce projet de règlement apparaît comme le quatrième pilier de l'Union bancaire.

Pour en savoir plus :

Antonin C. et V. Touzé V. (2013), [Loi de séparation bancaire : symbole politique ou nouveau paradigme économique ?](#), *Blog de l'OFCE*, 22 février 2013.

Avaro M. et H. Sterdyniak H. (2012), [L'union bancaire : une solution à la crise de l'euro ?](#), *Blog de l'OFCE*, 12 septembre 2012.

Gaffard J.-L. et J.-P. Pollin (2013), [La séparation des activités bancaires est-elle inutile?](#), *Blog de l'OFCE*, 19 novembre 2013.

---

# Le système socio-fiscal français est-il vraiment redistributif ?

par [Henri Sterdyniak \[1\]](#)

La France a mis en place le RSA, la PPE, la CMU, le minimum vieillesse, les allocations logement, les exonérations de cotisations sociales pour les bas salaires. En sens inverse, elle a conservé un impôt sur les grandes fortunes ; les cotisations sociales maladie et famille portent sur la

totalité du salaire ; les revenus du capital supportent les prélèvements sociaux et sont soumis à l'IR. Les plus riches se plaignent d'une fiscalité confiscatoire ; quelques-uns choisissent l'exil fiscal.

Pourtant, certains prétendent parfois que le système socio-fiscal français est peu redistributif. Dans la période récente, ce point de vue a été conforté par l'étude de Landais, Saez et Piketty : le système fiscal français serait peu progressif et même régressif au sommet de la hiérarchie des revenus [2] : les 0,1 % des ménages les plus riches supporteraient un très bas taux d'imposition. Toutefois, la redistributivité du système socio-fiscal passe par l'impôt mais aussi par les prestations sociales. Il faut donc regarder ces deux aspects pour évaluer la redistributivité de notre système. Ce d'autant plus que Landais, Saez et Piketty tiennent compte de la TVA payée sur la consommation financée par les prestations sociales, mais pas des prestations elles-mêmes, de sorte qu'un ménage pauvre apparaît d'autant plus perdant à la redistribution qu'il bénéficie (et dépense) des prestations sociales. [3]

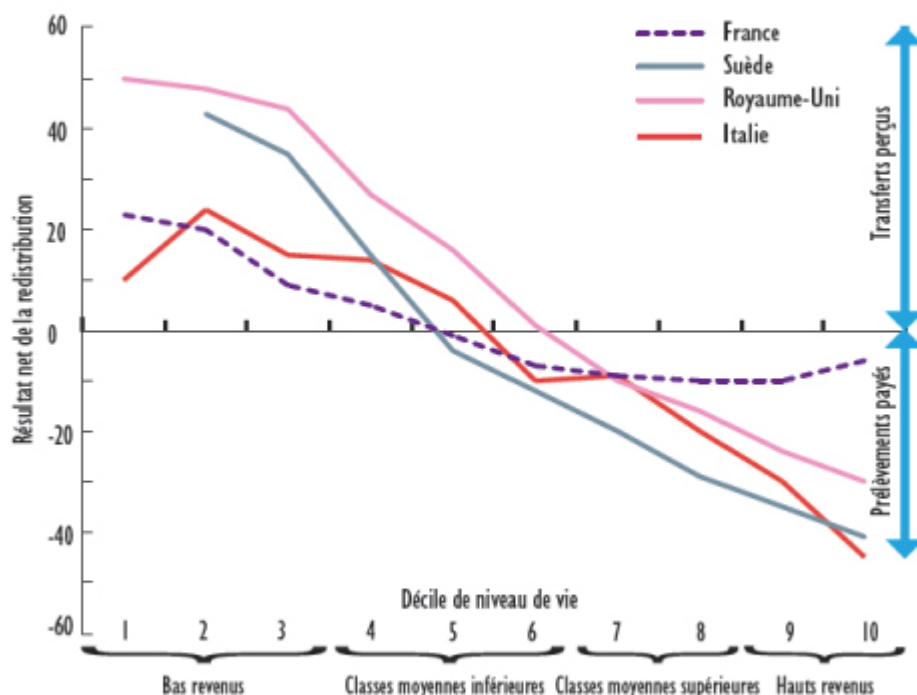
Quatre chercheurs du Crédoc viennent de publier [une étude](#) [4] qui prend en compte les prestations. Ils concluent cependant : « Le système fiscal français, pris dans son ensemble, est ainsi peu redistributif ». L'étude fait le bilan, par déciles de niveau de vie après redistribution, des prestations reçues et des impôts versés par les ménages (impôts directs, impôts indirects et cotisations sociales), en pourcentage de leur revenu disponible en comparant la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. En France, les transferts nets (prestations moins prélèvements) ne représenteraient que 23 % du revenu disponible des ménages du premier décile de niveau de vie (les plus pauvres), contre 50 % au Royaume-Uni (graphique). A l'autre bout de l'échelle, ils réduiraient en France de seulement 6 % le revenu disponible des ménages les plus aisés, contre 30 % au Royaume-Uni, 40 % en Suède, 45 % en

Italie. Ainsi, la France serait le pays où la redistributivité est la plus faible, distribuant peu aux plus pauvres, taxant peu les plus riches.

### Graphique. D'après le Crédoc le système socio-fiscal français est peu redistributif

#### LE SYSTÈME SOCIO-FISCAL FRANÇAIS EST PEU REDISTRIBUTIF

Bilan des aides reçues et des contributions versées, en % du revenu disponible, selon les déciles de niveau de vie



Source : Calculs du CRÉDOC à partir des données de la Luxembourg Income Study, 2006

Guide de lecture : Les Français du premier décile de niveau de vie (c'est-à-dire les 10 % les plus pauvres), retirent un gain net de la redistribution équivalent à 23 % de leur revenu disponible. Ce gain net est calculé comme la différence entre les prélèvements (impôts sur les revenus, cotisations sociales, impôts indirects) et les transferts (aides sociales, maladie et retraites).

Pourtant, le système socio-fiscal français est considéré, par les institutions internationales, comme figurant parmi ceux qui réduisent le plus les inégalités. Ainsi, l'OCDE (2011) écrivait : « La redistribution par les prestations sociales et impôts réduit les inégalités par un peu plus de 30 % en France, ce qui est bien supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE de 25 % ».

L'OCDE fournit des statistiques concernant les inégalités de revenus (mesurées par le coefficient de Gini) avant et après transferts. Parmi les quatre pays choisis par le Crédoc, c'est

en France que le Gini est le plus réduit en pourcentage par les transferts (tableau 1), à un degré équivalent à celui de la Suède, nettement supérieur à la réduction opérée en Italie ou au Royaume-Uni. Euromod aboutit à un classement pratiquement similaire (tableau 2).

**Tableau 1. Indice de Gini de la distribution des revenus (en 2010) selon l'OCDE**

	Avant transferts	Après transferts	Impact des transferts
Allemagne	0,496	0,286	-42,3
Danemark	0,429	0,252	-41,3
France	0,505	0,303	-40,0
Italie	0,503	0,319	-36,6
Royaume-Uni	0,523	0,341	-35,2
Suède	0,441	0,269	-39,0
États-Unis	0,499	0,380	-23,8

Source : OCDE (2013). L'indice de Gini est compris entre 0 (égalité parfaite des revenus) et 1. La distribution des revenus est d'autant plus égalitaire que l'indice est proche de 0.

**Tableau 2. Indice de Gini de la distribution des revenus (en 2010) selon Euromod**

	Avant transferts	Après transferts	Impact des transferts
Allemagne	0,518	0,380	-48,1
Danemark	0,443	0,334	-54,0
France	0,483	0,349	-50,1
Italie	0,497	0,373	-36,8
Royaume-Uni	0,524	0,477	-38,0
Suède	0,429	0,317	-46,2

Source : Euromod, 2012.

De même, selon Eurostat, la France est l'un des pays où le taux de pauvreté est le plus faible, un peu plus élevé que celui du Danemark, équivalent à celui de la Suède, mais nettement plus bas que le taux de pauvreté dans des pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie.

**Tableau 3. Taux de pauvreté (seuil de 60 %)**

	2005	2012
Allemagne	12,2	16,1
Danemark	11,8	13,1
France	13,0	14,1
Italie	18,9	19,4
Royaume-Uni	19,0	16,2
Suède	9,5	14,2

Source : Eurostat, 2012.

Le *Portrait social* de l'INSEE fait un bilan soigné de la redistributivité du système socio-fiscal français ([Cazenave et al., 2012](#)). Il apparaît que la réduction des inégalités est importante (tableau 4) en France : le ratio inter-déciles, D10/D1, passe de 17,5 avant redistribution à 5,7 après redistribution [5]. Selon l'INSEE, 63 % de la réduction des inégalités provient des prestations sociales et 37 % des prélèvements, ce qui confirme la nécessité de prendre en compte les prestations pour juger de la redistribution.

**Tableau 4. Fractiles de niveau de vie avant redistribution selon l'Insee\***

	D1	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	D10
Revenu moyen avant redistribution	4 128	7 266	15 591	21 474	28 626	55 292	72 195
Revenu moyen disponible (RD)	9 948	11 266	15 847	20 145	25 602	44 919	56 654
Transferts nets	5 820	4 000	256	-1 329	-3 024	-10 373	-15 541
Transferts nets en % du RD	59	36	2	7	-12	-23	-27

\*En euros par an par UC. D1 : les 10 % des personnes de plus bas niveau de vie ; Q1 : les 20 % de plus bas niveau de vie... ; D10 les 10 % de personnes de plus hauts niveaux de vie.

Source : Insee, 2013, *Portrait social*.

Ainsi, la vision que présente le Crédoc de la redistributivité du système socio-fiscal français est originale... et, disons-le, fausse.

L'étude s'appuie sur les données de l'enquête *Budget des familles* qui n'est pas appariée sur les données fiscales et qui est généralement considérée comme moins fiable que l'enquête Euromod ou celle sur les revenus fiscaux et sociaux utilisée par l'INSEE. Ceci peut expliquer certaines différences importantes entre les chiffres du Crédoc et ceux



de l'INSEE : par exemple, selon l'INSEE, les transferts non-contributifs représentent 61 % du revenu disponible des 10 % les plus pauvres tandis que ce chiffre n'est que de 31 % selon le Crédoc (tableau 5).

Comme l'INSEE, l'étude du Crédoc ne tient pas compte des cotisations employeurs maladie (qui pèsent sur les hauts salaires en France, pas dans la plupart des autres pays), ni de l'ISF (qui n'existe qu'en France). De plus, elle ne fait pas la distinction entre les cotisations contributives (qui ouvrent des droits à retraite ou à allocation chômage) et des cotisations non-contributives (comme les cotisations maladie ou famille), qui n'ouvrent pas de droits. Or, les bas salaires ne supportent pas en France de cotisations non-contributives puisqu'elles sont plus que compensées par les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires.

**Tableau 5. La redistribution pour les déciles extrêmes**  
*Une comparaison Insee/Crédoc*

	D1		D10	
	Insee	Crédoc	Insee	Crédoc
Revenu primaire (avant redistribution)	41,5	39	127,4	93
Prestations contributives		38		32
Prestations non-contributives	60,2	31	0,6	1
Cotisations sociales	-2,1	-8	-10,1	-16
Impôts directs	0,4	0	-17,9	-10
<b>Total : revenu disponible net</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Impôts indirects	-22	-36	-10	-13
Transferts nets (hors impôts indirects)	+58,5	+59	-27,4	7
Transferts nets (y.c. impôts indirects)	+36,5	+23	-37,4	-6

Source : Calcul des auteurs à partir de Insee (2013) et Crédoc (2013).

Surtout, elle comporte deux erreurs qui en faussent lourdement les conclusions. La première erreur méthodologique est que, contrairement à l'INSEE, les auteurs incluent les transferts contributifs, et notamment les retraites [\[6\]](#), dans les transferts sociaux. Or, pour les retraités, les pensions publiques représentent une très grande partie de leur revenu disponible, tout particulièrement en France. Ainsi, si le système de retraite assure la parité de niveau de vie entre

retraités et actifs, les retraités figurent dans tous les déciles de niveau de vie, et le système socio-fiscal apparaîtra peu redistributif puisqu'il verse des prestations à des retraités riches. Au contraire, si le système national de retraite n'assure pas la parité de niveau de vie entre retraités et actifs, le système socio-fiscal apparaîtra plus redistributif puisqu'il donne des retraites exclusivement aux pauvres. C'est paradoxalement la générosité du système français envers les retraités et les chômeurs qui fait apparaître le système français comme peu redistributif. Ainsi, selon le Crédoc, les 10 % des plus riches bénéficient de transferts contributifs représentant 32 % de leur revenu disponible ; ce qui fait que, au total, leurs transferts nets ne sont négatifs que de 6 % de leur revenu. Ceci est d'autant plus vrai que le Crédoc ne prend pas en compte les cotisations vieillesse supportées par les entreprises. Si, comme le fait l'INSEE, les retraites (et plus généralement toutes les prestations contributives) sont considérées comme un revenu primaire, résultant de cotisations antérieures, les transferts net négatifs des plus riches passeraient de 6 à 38 %.

L'autre erreur méthodologique est que le Crédoc prétend prendre en compte le poids des impôts indirects dans le revenu disponible (ce que l'INSEE ne fait pas). Celui-ci serait de 36 % pour les 10 % les plus pauvres, de 23 % au milieu de la hiérarchie des revenus et baisserait même à 13 % pour les plus riches. Cette forte régressivité des impôts indirects rendrait l'ensemble de la fiscalité régressive : les plus pauvres paieraient plus que les plus riches. Selon les chiffres de Landais, Saez, Piketty (2011), la fiscalité indirecte serait certes régressive (de 15 % du revenu disponible pour les plus pauvres à 10 % pour les plus riches), mais l'écart ne serait que de 5 %. Selon l'INSEE [\[7\]](#), le poids de l'impôt indirect dans le revenu disponible serait de 22 % pour les plus pauvres, de 16 % au milieu de la hiérarchie et de 10 % pour les plus riches. Cet écart provient de la structure de la consommation (les plus pauvres consomment relativement plus de

tabac, de produits pétroliers) et surtout du taux d'épargne qui est d'autant plus élevé que le ménage est riche. En fait, l'écart est sans doute surévalué dans une perspective intertemporelle : certains ménages consommeront demain l'épargne d'aujourd'hui, c'est alors qu'ils seront taxés à l'impôt indirect. Les plus pauvres apparaissent lourdement taxés relativement à leur revenu, mais c'est qu'ils consomment plus que leur revenu, soit en raison de transferts familiaux, soit en raison d'endettement à la consommation. En fait, l'étude du Crédoc surévalue lourdement le poids des impôts indirects en utilisant une estimation extravagante des taux d'épargne des ménages[8] : le taux d'épargne global des ménages français serait de -26,5 % ; seul le décile D10 (les 10 % les plus riches) aurait un taux d'épargne positif ; le décile D1 aurait lui un taux d'épargne négatif de -110 %, c'est-à-dire qu'il consommerait 2,1 fois son revenu. De ce fait, le décile des plus pauvres subirait fortement le poids des impôts indirects. Mais un tel taux d'épargne est-il vraisemblable ?

Les systèmes socialo-fiscaux nationaux sont différents et complexes. Leur comparaison doit se faire avec prudence et rigueur. Pour juger de la redistributivité du système français, il reste plus pertinent d'utiliser les travaux de l'INSEE, de l'OCDE ou d'Euromod que cette étude (trop) originale.

---

[1] Nous remercions Juliette Stehlé qui a bien voulu nous aider à préciser certains points de cette note.

[2] Voir Landais C., Piketty Th. et Saez E., *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, 2011.

[3] Voir aussi Sterdyniak H., « Une lecture critique de l'ouvrage *Pour une révolution fiscale* », *Revue de l'OFCE*,

n° 122, 2012. Signalons aussi que l'on ne peut porter un jugement global sur la progressivité du système à partir du cas des quelques hyper-riches qui réussissent à échapper à l'impôt par le biais de montages fiscaux.

[4] Bigot R, É. Daudey, J. Muller et G. Osier : « En France, les classes moyennes inférieures bénéficient moins de la redistribution que dans d'autres pays », *Consommation et modes de vie*, Crédoc, novembre 2013. Voir une version développée : « Les classes moyennes sont-elles perdantes ou gagnantes dans la redistribution socio-fiscale », *Cahiers de Recherche*, Crédoc, décembre 2012.

[5] Notons que l'INSEE sous-estime quelque peu la redistribution assurée par le système français puisqu'elle ne prend pas en compte l'ISF. Elle n'intègre pas non plus les cotisations maladie employeurs qui en France sont fortement redistributives car elles ne sont pas plafonnées. En sens inverse, elle ne tient pas compte des impôts indirects.

[6] Et les prestations chômage et les prestations maladie de remplacement.

[7] Voir Eidelman A., F. Langumier F. et A. Vicard : « Prélèvements obligatoires reposant sur les ménages :

des canaux redistributifs différents en 1990 et 2010 », *Document de Travail de la DESE de l'INSEE*, G2012/08.

[8] Estimation en provenance de EUROMOD (2004) : " Modelling the redistributive impact of indirect taxation in Europe", *Euromod Working paper*, juin.

---

# Quand l'OCDE persiste dans l'erreur...

Par [Henri Sterdyniak](#)

L'OCDE vient de publier une note de politique économique : [« Choosing fiscal consolidation compatible with growth and equity »](#) (choisir les instruments d'assainissement budgétaire compatibles avec la croissance et l'équité[1]). Deux raisons nous amènent à nous intéresser à cette note. L'OCDE la juge importante puisqu'elle la promeut avec insistance ; ainsi son économiste en chef est-il venu la présenter au Commissariat à la Stratégie et à la Prospective. Le sujet nous interpelle : peut-on vraiment avoir une politique d'austérité budgétaire qui impulse la croissance et réduit les inégalités ? L'exemple récent semble montrer le contraire. La zone euro connaît une croissance nulle depuis qu'elle s'est lancée dans une politique d'austérité. [Une étude soignée du FMI\[2\]](#) écrit : « les assainissements budgétaires ont eu des effets redistributifs en augmentant les inégalités, en réduisant la part des salaires et en augmentant le chômage de long terme ». Existerait-il donc une politique d'austérité miracle qui éviterait ces deux défauts ?

## 1) **Quels objectifs pour la politique budgétaire ?**

Selon les auteurs de l'étude de l'OCDE, l'objectif de la politique budgétaire doit être de ramener à l'horizon 2060 la dette publique à un niveau « prudent », défini par souci de simplicité, nous dit-on, comme 60 % du PIB. Tous les pays membres de l'OCDE doivent tendre vers cet objectif et mettre en place dès maintenant les ajustements nécessaires.

Mais, un objectif de 60% est totalement arbitraire. Pourquoi pas 50 ou 80 % ? De plus, c'est un objectif en termes de dette brute (au sens de l'OCDE) et non de dette au sens de

Maastricht. Or la différence n'est pas minime (fin 2012, pour la France, 110 % du PIB au lieu de 91 %).

L'OCDE ne cherche pas à comprendre pourquoi une large majorité des pays membres de l'organisation (20 sur 31, dont tous les grands pays) ont une dette publique qui dépasse largement 60 % du PIB (tableau 1). Peut-on penser que tous ces pays sont mal gérés ? Ce niveau important de dette publique s'accompagne de taux d'intérêt très faibles, nettement inférieurs, en termes réel, à la croissance potentielle. En 2012, par exemple, les Etats-Unis se sont endettés, en moyenne, à 1,8 % ; le Japon à 0,8 % , l'Allemagne à 1,5 %, la France à 2,5 %. On ne peut estimer que ce niveau de dette génère des déséquilibres, qu'il est responsable de taux d'intérêt trop élevés qui brideraient l'investissement. Au contraire, les dettes actuelles semblent nécessaires à l'équilibre macroéconomique.

Proposons trois explications non exclusives à l'augmentation des dettes publiques. Supposons que les entreprises, à la suite de la financiarisation de l'économie, exigent des taux de profit plus élevés, mais qu'en même temps, elles investissent moins dans les pays développés, préférant distribuer des dividendes ou investir dans les pays émergents. Supposons que la mondialisation augmente les inégalités de revenus[3] au profit des plus riches qui épargnent davantage, au détriment des classes populaires qui consomment la quasi-totalité de leurs revenus. Supposons que, dans de nombreux pays, les populations vieillissantes augmentent leur taux d'épargne. Dans les trois cas apparaît un déficit de demande, qui doit être compensé par de la dette privée ou publique. Or, depuis la crise de 2007-2008, les agents privés se désendettent. Il a donc fallu augmenter la dette publique pour soutenir la demande, les taux d'intérêt étant déjà au niveau le plus bas possible. Autrement dit, on ne pourra véritablement réduire les dettes publiques sans s'attaquer aux causes de leur croissance, à savoir la déformation du partage de la valeur au profit du capital, la croissance des

inégalités de revenu et la financiarisation débridée.

**Tableau 1. Situation des finances publiques en 2012 (en % du PIB)**

	Dettes publiques brutes*	Solde primaire structurel*	Écart de production*	Perte de PIB potentiel due à la crise*	Effort requis**
Autriche	85	1,1	-1,6	-3,0	0,2
Belgique	104	0,3	-0,8	-4,5	1,6
Canada	85	-2,5	-0,4	-6,1	2,7
Finlande	63	-1,8	-1,4	-9,7	3,8
France	110	-1,3	-2,4	-3,6	4,7
Allemagne	89	1,4	0,1	-1,6	0,0
Grèce	166	3,2	-11,7	-17,6	8,2
Irlande	123	-1,8	-7,9	-9,6	5,8
Islande	132	2,6	-4,2	-9,0	3,6
Italie	140	4,4	-4,5	-6,8	0,7
Japon	219	-8,1	-0,8	-3,1	18,3
Pays-Bas	83	-1,4	-1,5	-7,6	2,8
Portugal	139	-0,6	-6,7	-10,4	7,5
Espagne	91	-1,8	-7,7	-9,1	5,3
Royaume-Uni	104	-5,1	-2,1	-10,4	9,2
États-Unis	106	-5,4	-3,0	-5,7	7,7
Zone Euro	104	0,6	-2,0	-4,9	2,6
OCDE	109	-3,2	-2,3	-4,6	6,0

\* Selon l'OCDE ; \*\* effort requis à court terme pour stabiliser à terme la dette à 60 % du PIB.

Selon l'OCDE, des dettes publiques brutes de l'ordre de 100 % du PIB, comme actuellement, posent des problèmes de fragilité des finances publiques, des risques d'instabilité financière. En fait, l'économie peut être prise dans un piège : les ménages (compte-tenu des inégalités de revenu, du vieillissement, de leur méfiance justifiée des marchés financiers) désirent implicitement détenir 100 % du PIB en dette publique (le seul actif financier sans risque), les taux d'intérêt sont déjà quasiment nuls, les marchés financiers se méfient d'un pays dont la dette dépasse 60 % du PIB. On ne peut sortir de ce piège en réduisant les déficits publics car ceci réduit l'activité sans faire baisser les taux d'intérêt ; il faut réduire l'épargne privée et pratiquer une politique financière à la japonaise : la banque centrale garantit les dettes publiques, celles-ci sont détenues par les ménages et le taux de rémunération est bas et contrôlé.

Ainsi, nous ne pouvons que regretter que l'OCDE n'ait pas fait

une analyse sérieuse de la cause du gonflement des déficits publics.

## **2) Réduire les déficits primaires structurels**

L'OCDE recommande à tous les pays de se lancer dans de vastes programmes de réduction de leurs déficits structurels primaires. Pour cela, il faut d'abord évaluer ces déficits primaires structurels. Or, les estimations de l'OCDE reposent sur une hypothèse bien spécifique, à savoir que la majeure partie de la perte de production due à la crise ne pourra jamais être rattrapée. C'est-à-dire que, pour l'ensemble de l'OCDE, 4,6 points de PIB potentiel sont perdus à tout jamais sur les 6,9 points d'écart en 2012 entre le PIB et la tendance d'avant la crise. Aussi, l'OCDE estime-t-elle que le solde primaire structurel de beaucoup de pays est négatif en 2012 alors qu'il serait positif si la perte de production était rattrapable. Pour la France, l'OCDE estime le solde structurel primaire à -1,3 % du PIB alors que ce solde serait de 0,5 % si la perte due à la crise était rattrapable. Seuls les Etats-Unis et le Japon conserveraient un déficit structurel primaire sous « hypothèse de rattrapage ».

Supposons que les taux longs restent en dessous du taux de croissance de l'économie et qu'il n'est pas nécessaire de réduire les ratios de dette publique. Alors l'équilibre du solde primaire structurel suffit à stabiliser la dette publique. Seuls deux pays auraient des efforts budgétaires à faire : le Japon (pour 6,7 points de PIB) et les Etats-Unis (pour 2 points). Les autres pays doivent avant tout se préoccuper de retrouver un niveau satisfaisant de production.

Cependant l'OCDE fait l'hypothèse que les pays souffriront à jamais du choc induit par la crise, qu'il faut impérativement réduire les dettes à 60 % du PIB, que les taux longs seront supérieurs (d'environ 2 points) au taux de croissance de l'économie dans un futur très proche, que les dépenses publiques de santé continueront d'augmenter. Elle aboutit



alors à la conclusion que la plupart des pays doivent immédiatement s'engager dans une politique fortement restrictive, qui représenterait 4,7 points de PIB pour la France, 7,7 points pour Les Etats-Unis, 9,2 points pour le Royaume-Uni, etc.

Le problème est que l'étude de l'OCDE suppose que ces politiques restrictives n'auront aucun impact sur le niveau d'activité ou, du moins, que l'impact sera temporaire de sorte qu'il peut être négligé dans une étude structurelle de long terme. Ceci repose sur une idée fautive, bien que largement répandue : il existerait un équilibre de long-terme de l'économie qui ne serait pas affecté par les chocs de court/moyen terme. Mais cela n'a aucun sens. Les économies réelles peuvent bifurquer, connaître des périodes de dépression prolongée et cumulative. Peut-on imaginer un long terme de l'économie grecque non affecté par la situation actuelle de la Grèce ? Le choc qu'induirait la stratégie préconisée par l'OCDE serait une longue période de stagnation en Europe, au Japon et aux Etats-Unis ; l'effet dépressif ne serait pas compensé par une baisse des taux d'intérêt, déjà au plus bas ; une politique de restriction budgétaire de 6 % du PIB de l'OCDE se traduirait par une baisse du PIB de 7,2 %[\[4\]](#) ; la baisse de l'activité serait telle que les ratios de dette augmenteraient à court terme (voir encadré *in fine*). Croire que, par la suite, l'économie reviendrait sur sa trajectoire de long terme relève de la pensée magique. L'OCDE ne fournit aucune évaluation, réalisée avec un modèle macroéconomique, de l'effet d'une telle politique.

Nous ne pouvons que nous étonner que l'OCDE continue à préconiser des politiques d'austérité, dont les années 2012-2013 ont montré les effets nocifs sur la croissance et négligeables sur le niveau des dettes publiques au lieu de préconiser une politique de relance, dont le contenu certes peut être discuté, mais qui serait plus porteur pour les économies occidentales.

### 3) Choisir les bons instruments

L'essentiel de l'étude de l'OCDE est cependant consacré à la recherche des instruments de politique budgétaire les plus efficaces pour réussir l'assainissement budgétaire.

Sur la base de travaux antérieurs, l'OCDE attribue à chaque instrument un impact sur la croissance, l'équité et le solde extérieur (tableau 2). Dans certains cas, l'organisation a heureusement découvert que certaines dépenses publiques étaient utiles à la croissance comme à l'équité : c'est le cas des dépenses d'éducation, de santé, de prestations familiales et d'investissement public. Celles-ci devront donc être protégées au maximum. Toutefois, l'OCDE ne va pas jusqu'à imaginer qu'elles puissent être accrues dans certains pays où elles sont aujourd'hui particulièrement faibles. Dans d'autres cas, l'OCDE reste fidèle à sa doctrine libérale : ainsi, elle considère que les dépenses de retraite sont nuisibles à la croissance à long terme (puisque leur baisse inciterait les seniors à rester en emploi, ce qui augmenterait la production) et ne sont pas favorables à l'équité. On pourrait soutenir l'inverse : la baisse des dépenses publiques de retraite frapperait les salariés les plus pauvres ; ceux-ci vivraient dans la pauvreté durant leur période de retraite ; les plus riches épargneraient sur les marchés financiers, ce qui augmenterait leur importance et donc l'instabilité financière. De même, pour l'OCDE, les prestations d'invalidité ou de chômage nuisent à l'emploi, donc à la croissance. Par ailleurs, les subventions seraient nuisibles à la croissance à long terme, puisqu'elles écarteraient de l'équilibre concurrentiel, donc de l'efficacité, mais l'OCDE met toutes les subventions dans le même sac : le crédit impôt-recherche, la prime pour l'emploi, la politique agricole commune alors qu'une analyse fine serait nécessaire. D'ailleurs, la théorie économique, orthodoxe elle-même, reconnaît la légitimité de l'action publique quand le marché est défaillant. L'OCDE juge néfastes les cotisations sociales alors qu'il est légitime que

les systèmes publics de retraite par répartition soient ainsi financés. Elle estime que l'impôt sur le revenu nuit à la croissance à long terme, en décourageant les personnes de travailler : ce n'est pas ce que l'on constate dans les pays scandinaves.

Finalement, le classement obtenu (tableau 2) n'est que partiellement satisfaisant. L'OCDE met en garde contre la baisse de certaines dépenses publiques (santé, éducation, investissement, famille), préconise parfois la hausse des taxes sur le capital, de l'impôt sur les sociétés et sur le revenu, des taxes écologiques. Mais elle préconise en même temps la baisse des retraites et de l'assurance-chômage ainsi que la diminution des subventions.

L'OCDE cherche à prendre en compte l'hétérogénéité des préférences nationales. Mais elle le fait de façon curieuse. Elle estime que les pays où l'inégalité des revenus est forte (Etats-Unis, Royaume-Uni) devraient davantage se préoccuper d'équité ; ce serait l'inverse pour les pays égalitaires (Suède, Pays-Bas). Mais la position inverse aurait très bien pu être soutenue. Les pays qui ont des systèmes fortement égalitaires veulent les maintenir et continuer à tenir compte de l'équité dans les réformes qu'ils entreprennent.

A la limite, supposons que tous les pays ont, comme la France, mis en place un système performant de contrôle de leurs finances publiques (la [RGPP](#) puis la [MAP](#)). A l'équilibre, toutes les dépenses et recettes ont la même utilité marginale. S'il faut faire des économies, elles doivent consister en une réduction proportionnelle des dépenses et une hausse proportionnelle des recettes. Sortir de cette stratégie nécessite une analyse fine de l'utilité des dépenses et du coût des recettes, analyse que la méthode de l'OCDE ne peut fournir. Ce n'est pas parce qu'elle considère que, en général, les dépenses d'invalidité sont néfastes à la croissance, que l'OCDE a le droit de préconiser une forte réduction des dépenses d'invalidité en Finlande, sans tenir compte de la

spécificité du système finlandais.

**Tableau 2. Impact à court terme (CT) et à long terme (LT) des instruments de consolidation budgétaire sur la croissance, l'équité et le solde extérieur selon l'OCDE**

	Croissance		Équité		Solde extérieur	Classement*
	CT	LT	CT	LT		
<b>Dépenses (baisse)</b>						
Éducation	--	--	-	--	+	17
Santé	--	-	-	-	++	15
Autres dépenses	--	+	-		+	9
Pensions		++			++	2
Invalidité	-	+	--	-	++	11
Chômage	-	+	-		++	4
Famille	-	-	--	--	+	16
Subventions	-	++	+	+	+	1
Investissement	--	--			++	13
<b>Recettes (hausse)</b>						
Impôt sur le revenu	-	--	+	+	+	5
Cotisations sociales	-	--	-	-		14
Impôt sur les sociétés	-	--	+	+	++	6
Taxe écologique	-	+	-		+	7
Taxe sur la consommation	-	-	-		+	12
Taxe sur l'immobilier	-				+	8
Autres taxes propriété	-		++	+	+	3
Vente de biens	-	+	-	-	+	10

\*Plus le chiffre est élevé, moins l'instrument doit être utilisé dans la consolidation budgétaire.

Au bilan, les préconisations pour la France (tableau 3) sont peu utiles, que ce soit celle de réduire fortement le niveau des retraite et des prestations chômage (sous prétexte que la France serait plus généreuse que la moyenne des pays de l'OCDE !), de réduire les subventions (mais lesquelles ?) ou encore celle de réduire les consommations publiques (car la France a besoin d'une armée, compte-tenu de son rôle spécifique dans le monde).

**Tableau 3. Ajustements budgétaires préconisés pour la France par l'OCDE  
(en % du PIB)**

	Court terme	Long terme
Pensions	-0,6	-2,2
Subventions	-0,7	-0,7
Allocations chômage	-0,7	-0,4
Taxe écologique	+0,7	
Impôt sur les sociétés	+0,5	
Autres consommations publiques	-1,2	-1,1
<b>Total de l'ajustement</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>

Globalement, l'OCDE ne fournit aucune simulation de l'impact des mesures préconisées sur la croissance ou l'équité. Certes, il serait possible de faire pire, mais on aboutit quand même à un projet qui provoquerait une forte baisse de la croissance à court-moyen terme et une diminution des dépenses de protection sociale. Même si elle prétend tenir compte du solde extérieur, elle ne dit pas que les pays excédentaires devraient pratiquer une politique de relance pour compenser l'impact dépressif des politiques restrictives des pays déficitaires.

Mais, bien sûr, par ailleurs, l'OCDE prétend qu'il existerait des réformes structurelles miracles qui permettraient d'améliorer le solde public, sans coût pour la croissance ou pour l'équité, comme de réduire les dépenses publiques à services inchangés pour les ménages, par des gains d'efficacité dans l'éducation, la santé, etc.

Quel dommage que l'OCDE n'ait pas eu plus d'ambition, qu'elle ne présente pas un vrai programme cohérent pour l'ensemble des pays membres avec des objectifs de croissance et de plein-emploi (visant à résorber le chômage induit par la crise financière), de réduction des déséquilibres extérieurs, et surtout avec des objectifs sociaux (réduction des inégalités, universalité de l'assurance-maladie, socle satisfaisant de protection sociale) !

---

---

## Encadré : Politique d'austérité et dette publique

Considérons une zone où le PIB est de 100, la dette publique de 100, le taux de prélèvement obligatoire est de 0,5 et le multiplicateur de 1,5. Une baisse de 1 des dépenses publiques réduit le PIB de 1,5 ; les recettes publiques de 0,75 ; l'amélioration du solde n'est que de 0,25. Le ratio dette/PIB augmente de 100 % à  $99,75/98,5=101,25$  %. Il faut 6 ans pour qu'il repasse en dessous de 100 %.

---

---

[1] Boris Cournède, Antoine Goujard, Alvario Pina et Alain de Serres, *OECD Economic Policy Papers*, juillet 2013. On trouvera une version plus détaillée dans : Boris Cournède, Antoine Goujard et Alvario Pina, « How to achieve growth-and-equity fiscal consolidation ? », *OCDE Economics Department Working Paper*, 2013.

[2] Laurence Ball, Davide Furceri, Daniel Leigh, and Prakash Loungani, « The Distributional Effects of Fiscal Consolidation », IMF WP/13/151, juin 2013.

[3] Voir : OCDE, 2012, *Toujours plus d'inégalité*, mars.

[4] En reprenant le multiplicateur de 1,2 de la note de l'OCDE, 2009, « The Effectiveness and the Scope of Fiscal Stimulus », mars.

---

# Le mythe de la réforme fiscale

par [Henri Sterdyniak](#)

Le Premier ministre a annoncé, le 19 novembre, qu'il suspendait la mise en place de l'écotaxe et mettait en chantier une grande réforme fiscale. Celle-ci est souvent évoquée dans le débat public, sans que son contenu et ses objectifs soient bien identifiés. En fait, des projets contradictoires sont présentés.

Certains préconisent une forte réduction des impôts, qui serait susceptible de dynamiser l'économie française, en incitant les actifs à travailler davantage, les ménages à épargner, les entreprises à investir et à embaucher, ce qui rendrait la France plus compétitive. Mais il faudrait diminuer encore plus les dépenses publiques, alors que le gouvernement s'est déjà engagé à les baisser de 70 milliards d'ici 2017. Quelles dépenses veut-on précisément réduire ? Il faudrait diminuer fortement les prestations sociales, ce qui n'est pas compatible avec le maintien du modèle social français. Certains veulent transférer la charge de la protection sociale des entreprises vers les ménages. Ainsi, le Medef réclame une baisse de 100 milliards de la fiscalité des entreprises. Ceci supposerait une nouvelle et forte hausse des impôts pesant sur les ménages, donc un effondrement de la consommation. La France doit-elle s'engager dans cette direction, doit-elle relancer la concurrence fiscale en Europe par la baisse des revenus des ménages ?

D'autres proposent de répartir plus équitablement la charge fiscale entre revenus du travail et du capital et d'augmenter le caractère redistributif de la fiscalité. Mais la France est déjà l'un des pays du monde les plus redistributifs, qui taxe le plus les hauts revenus, les patrimoines importants et les

revenus du capital. Ceux-ci sont déjà fortement taxés, à la suite des hausses pratiquées par les gouvernements Fillon, puis Ayrault.

Certains proposent de faire la chasse aux niches fiscales et sociales, d'élargir les assiettes et de diminuer les taux. Mais, n'est-ce pas oublier le rôle incitatif de la fiscalité ? De nombreux dispositifs, même complexes, sont légitimes pour des raisons d'équité (comme le quotient familial) ou d'incitation à l'emploi (comme les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, les exonérations pour la garde des jeunes enfants) ou d'aide aux travailleurs pauvres (comme la PPE) ou autres incitations (comme l'exonération des dons aux œuvres, des cotisations syndicales). Certes, il existe quelques revenus non-taxés comme certains revenus du capital (l'assurance-vie, les PEA), ou comme les plus-values non-réalisées (mais il est difficile d'imposer des gains simplement potentiels), ou comme les loyers implicites (ceux dont bénéficient les personnes qui logent dans un appartement dont ils sont propriétaires), mais qui osera y toucher ? Il s'agit davantage d'un travail patient de démantèlement des niches, d'ailleurs bien engagé depuis quelques années, que d'une grande réforme.

Rendre notre fiscalité plus écologique est certes une ardente obligation. Mais existe-t-il vraiment un double dividende en emplois et en écologie ? Le gain écologique n'a-t-il pas un coût en emplois, en pouvoir d'achat, en compétitivité ? Peut-on augmenter notre fiscalité écologique sans un accord mondial aujourd'hui peu probable ? La taxation écologique est obligatoirement compliquée si on veut éviter de (trop) frapper les agriculteurs, l'industrie, les plus pauvres, les régions périphériques, les rurbains, etc. C'est ce que nous enseignent les échecs de la taxe carbone (en 2009) ou de l'écotaxe (en 2013).

Certes, il faut lutter contre l'évasion fiscale des plus riches et des grandes entreprises, mais ceci passe surtout par



une harmonisation fiscale européenne, qui n'est pas sans danger si elle oblige la France à s'aligner sur le moins-disant fiscal en matière d'impôt sur la fortune (ISF), d'impôt sur les sociétés (IS) ou d'impôt sur le revenu (IR).

Une réforme fiscale de grande ampleur, à prélèvements obligatoires constants, fait nécessairement des gagnants et des perdants. Il faudrait dire clairement qui seront ces perdants : les retraités, les propriétaires de leur logement, les épargnants ?

Un projet miracle a ainsi resurgi : la fusion de l'IR et de la CSG. Mais ni les modalités, ni les objectifs de cette fusion ne sont précisés. Elle se heurte d'abord à l'opposition de principe des syndicats qui voient défavorablement la fusion d'un impôt d'Etat avec la CSG dont le produit est directement affecté à la protection sociale. La réforme irait dans le sens d'une étatisation des branches maladie et famille (surtout, si en même temps, une partie des cotisations employeurs étaient fiscalisées), avec le risque que les prestations sociales deviennent des variables d'ajustement des finances publiques.

La CSG pèse actuellement davantage sur les salariés que sur les titulaires de revenus de remplacement. Une fusion CSG-IR sans compensation spécifique pourrait donc être très coûteuse pour les retraités et les chômeurs, et en particulier les plus pauvres qui actuellement ne payent ni CSG ni IR. En sens inverse, les revenus du capital supportent aujourd'hui une taxation totale – CSG-CRDS-Prélèvement sociaux – de 15,5%, nettement plus que les 8% supportés par les salariés. Certes, on peut estimer que ceci compense le fait que, par définition, ils ne supportent pas de cotisations employeurs. Mais, on le voit, la comparaison des prélèvements sur des revenus différents n'est pas si facile.

La fusion pourrait être l'occasion de remettre en cause les différents dispositifs qui ont entraîné progressivement le rétrécissement de l'assiette de l'IR, en particulier certaines

niches fiscales. Mais, certaines de ces dépenses fiscales sont indispensables et il faudra les remplacer par des subventions explicites ou les maintenir dans l'impôt fusionné. La fusion ne règle pas en elle-même le problème des revenus exonérés aujourd'hui, que ce soit les loyers implicites ou certaines plus-values.

Certains souhaitent fusionner tous les dispositifs aidant les plus pauvres (RSA, PPE, Allocation logement) dans un impôt négatif géré par l'administration fiscale, en oubliant la nécessité d'un suivi détaillé, personnalisé et en temps réel que permet la gestion par la Caisse d'allocation familiale (CAF).

Le législateur devra trancher la question de la familialisation ou de l'individualisation de l'impôt ainsi fusionné. C'est une question importante : l'Etat doit-il ou non reconnaître le droit aux individus de mettre en commun leurs revenus et de les partager avec leurs enfants ? Mais, faut-il lancer ce débat aujourd'hui ? Mettre en cause le caractère familial de notre fiscalité est-il l'urgence de l'heure ? L'individualisation impliquerait les transferts de charge les plus importants, notamment au détriment des familles mono-actives ou des familles des classes moyennes. A taux constant, elle impliquerait une forte hausse de poids des impôts portant sur les ménages. Une réduction uniforme des taux serait fortement anti-redistributive, en particulier au détriment des familles et en faveur des célibataires sans enfants. L'individualisation devrait obligatoirement s'accompagner d'une forte augmentation des prestations en faveur des enfants (en particulier des familles nombreuses). On aboutirait alors à un système plus redistributif en faveur des familles pauvres, mais les familles aisées seraient perdantes, ce qui pose des questions délicates d'équité horizontale.

Se pose aussi la question du mode de prélèvement. On ne peut passer à un système simple de prélèvement à la source sans

réduire fortement le caractère familial et progressif du système français. L'entreprise n'a pas à connaître les revenus du conjoint de son salarié ou ses autres revenus. La réforme permettrait de prélever à la source une première tranche de l'IR (de 20 % par exemple), en y ajoutant des abattements (un abattement individuel, éventuellement un abattement pour conjoint sans ressources, un abattement pour enfants). Le solde serait prélevé (ou remboursé) l'année suivante, sur rôle. Le système ne serait guère simplifié. Contrairement à ce que répète Thomas Piketty, la fusion CSG-IR n'est pas la pierre de touche de la réforme fiscale.

Ne peut-on craindre que l'évocation de la réforme fiscale ne soit un leurre, masquant le refus de s'attaquer aux problèmes effectifs de l'économie française : la difficulté à s'insérer dans la nouvelle division internationale du travail, la croissance des inégalités de revenus primaires provenant de la mondialisation et de la financiarisation de l'économie, l'incapacité des pays développés, et surtout de la zone euro, à trouver une nouvelle dynamique de croissance après la crise financière ?

Le problème n'est sans doute pas tant la structure de la fiscalité, mais l'erreur de politique économique faite, au niveau de la zone euro, d'ajouter l'austérité budgétaire au choc dépressif induit par la crise financière et, au niveau français d'augmenter la fiscalité de 3 points de PIB depuis 2010 (soit de 60 milliards d'euros) pour combler un déficit public induit uniquement par la récession.

Le système fiscal français prélève 46 % du PIB ; les dépenses publiques primaires en représentent 50%. En même temps, la France est l'un des rares pays développés où les inégalités de revenus ne se sont pas fortement accrues dans la période récente. Notre fort niveau de dépenses publiques et sociales constitue un choix de société qu'il faut maintenir ; le système fiscal français est déjà fortement redistributif. Certes, certaines réformes sont nécessaires pour améliorer

encore sa redistributivité, pour le rendre plus transparent et plus acceptable socialement. Cependant, c'est au niveau même de la formation des revenus primaires que l'essentiel se joue. Il n'y a pas de réforme miracle : le système actuel, produit d'un long processus de compromis économique et social, est difficile à améliorer.

---

## **Logement locatif : le CAE veut changer d'ALUR ...**

Par Pierre Madec et [Henri Sterdyniak](#)

Le 24 octobre dernier, le conseil d'analyse économique (CAE) a publié une note proposant une nouvelle politique du logement locatif en France. Cette note remet en question un certain nombre de mesures gouvernementales figurant dans la loi ALUR, actuellement en discussion au Parlement, comme l'encadrement des loyers et la garantie universelle des loyers (GUL)[\[1\]](#). Ces critiques sont-elles justifiées ?

En fait, les auteurs reconnaissent que le marché du logement est spécifique, qu'il faut le réguler, que l'Etat doit construire des logements sociaux et aider les familles pauvres à se loger. Aussi, leurs divergences avec la politique qu'entend suivre le gouvernement actuel ne peuvent-elles être que limitées, et concernent les moyens plutôt que les objectifs. Le libéralisme ne fonctionne pas en matière de logement. Il faut mettre en place des dispositifs d'intervention publique, qui doivent viser, nous le verrons, des objectifs contradictoires, dispositifs dont la structure est obligatoirement ouverte à la discussion.

**Le parc locatif privé : cogestion et aléa moral**

Concernant le parc locatif privé, les auteurs proposent essentiellement l'instauration d'un système de flexi-sécurité du logement, inspiré de celui préconisé pour le marché du travail : diversification et libéralisation des baux, nouveaux droits pour le bailleur, plus grande flexibilité des conditions de résiliation de bail, ou encore mise en place d'un système de cogestion du marché locatif privé autour d'une « régie du logement » dont les prérogatives s'étendraient de la fixation des loyers « de référence » à la gestion des baux. Cette « régie », gérée paritairement par les locataires et les propriétaires, jouerait un rôle de médiateur lors des conflits opposant locataires et propriétaires à l'image des prud'hommes pour les conflits du travail.

L'argument principal utilisé par les auteurs pour condamner un dispositif tel que la GUL est qu'elle créerait des problèmes d'*aléa moral* trop importants, c'est-à-dire que l'assurance inciterait les personnes couvertes à prendre « trop de risques ». En l'espèce, le locataire, assuré de voir ses défauts de paiement pris en charge par le fond, se soucierait moins de verser ses loyers ; il pourrait porter son choix sur un logement plus cher que ses besoins réels. Le propriétaire serait moins soucieux de la sélection de son locataire. Les auteurs utilisent également l'argument de l'*aléa moral* pour défendre la mise en place de baux flexibles : cela permettrait selon eux de lutter contre la dégradation des logements ou encore les conflits de voisinage.

L'idée du locataire systématiquement « mauvais payeur volontaire » et prêt à dégrader le logement qu'il loue nous paraît excessive et réductrice. Or, cette idée est assez largement développée par les auteurs. Ceux-ci semblent oublier que la GUL couvrira surtout des locataires qui ne peuvent plus payer leurs loyers en raison de difficultés financières (chômage, divorce ...).

Cette garantie est avant tout une protection nouvelle pour le propriétaire. Protection financée à part égale entre bailleurs

et locataires au travers d'un système de mutualisation. En cas d'impayé de loyer, le propriétaire sera directement remboursé par le fond. Ce dernier examinera ensuite la situation du locataire et procédera soit à un recouvrement forcé soit à une prise en charge personnalisée en cas d'impossibilité de paiement.

La GUL devrait permettre aux propriétaires de louer un logement à des personnes qui se trouvent dans des situations fragiles (travailleurs en contrat précaire, étudiants issus de familles modestes), sans que celles-ci aient à rechercher des cautions. Les propriétaires seraient moins incités à rechercher des locataires sûrs (fonctionnaires, étudiants issus de familles aisées, salariés des grandes entreprises). L'Etat est pleinement dans son rôle en couvrant un risque social, accru par la crise et la précarisation des emplois. Cela ne vaut-il pas le risque fantasmé d'augmentation de l'*aléa moral* ?

La question du bail pose une question de fond. Faut-il encourager le développement des propriétaires bailleurs individuels qui génère obligatoirement des problèmes délicats entre le souci du propriétaire de disposer librement de son bien et d'avoir le maximum de sûreté quant au paiement du loyer, celui des locataires d'avoir une sécurité de maintien dans les lieux et l'exigence de droit au logement ?

Un ménage à revenus faibles ou irréguliers, plus fragile, doit aussi pouvoir se loger dans le parc privé. Aussi, il peut paraître préférable d'inciter soit les investisseurs institutionnels à investir dans ce domaine ou les ménages à utiliser plutôt des instruments de placement collectif dans la pierre et de mettre en place des dispositifs, comme le GUL, qui permettent de traiter collectivement la question des non-paiements de loyer.

Le logement est loin d'être un bien ordinaire. Se loger est, et les auteurs le soulignent, avant tout un besoin essentiel,

un droit fondamental. La précarisation massive de ce dernier à travers la mise en place d'un système de baux libéralisés ne peut être la solution. Au contraire, les auteurs se nourrissant du modèle allemand, l'introduction de baux à durée indéterminée (baux de référence en Allemagne) constituerait une avancée majeure en termes de sécurisation du locataire[2].

### **Encadrement contre loi du marché**

Concernant [l'encadrement des loyers](#), les auteurs s'appuient sur un certain nombre d'études visant à démontrer l'existence d'une corrélation entre l'état de dégradation du parc locatif et les mesures d'encadrement des loyers. Or, dans la loi ALUR, des dispositifs destinés à la prise en compte de la réalisation de travaux existent. Certes, un risque de détérioration du parc persiste, mais une fois ce dernier explicité, on doit mentionner l'existence, elle aussi probable, d'une [montée en gamme du parc](#) due justement au mécanisme de prise en compte des travaux.

Les auteurs développent également l'idée selon laquelle les mesures d'encadrement conduiraient à une baisse significative de la mobilité résidentielle. Si ce risque est réel pour les dispositifs visant à encadrer les loyers en cours de bail et non lors de la relocation (cause principale du creusement des inégalités de loyers observé en France depuis la loi de 1989), le dispositif d'encadrement présent dans la loi ALUR a, au contraire, pour objectif de conduire à une convergence des loyers[3]. Cette convergence, bien que modeste, compte tenu de l'écart important encore autorisé (plus de 40 %), va plutôt dans le sens d'une meilleure mobilité.

En réalité, le risque le plus important, soulevé par les auteurs, est le risque de diminution du nombre de logements offerts à la location. Bien qu'il semble peu probable que les bailleurs déjà sur le marché retirent massivement leurs biens de la location[4], la mesure d'encadrement peut désinciter les nouveaux investisseurs sur le marché locatif compte tenu de la

baisse induite des taux de rendement. Ceci aggraverait encore davantage le déséquilibre offre/demande au sein des zones tendues. Dans les faits, cela paraît peu probable. Même en cas de baisse significative du nombre de nouveaux investisseurs, ceux déjà présents sur le marché de l'ancien, compte tenu des conditions de bail (et au grand dam des auteurs), ne pourront pas vendre facilement leur bien, sauf à le vendre à un nouvel investisseur qui au vu de la baisse des taux de rendement réclamera une baisse du prix. Les dispositifs d'incitation fiscale ([type Duflot](#)) actuellement en vigueur sur le marché du logement neuf laissent à penser que les bailleurs qui y investissent ne seront que peu touchés par l'encadrement.

Certains investisseurs pourraient cependant délaissier en effet la construction de logements neufs, ce qui, à court terme, jouerait plutôt en faveur d'une baisse des prix de l'immobilier [\[5\]](#), ce qui encouragerait l'accession à la propriété et la baisse du prix du foncier. Il faudrait cependant que le secteur public soit prêt à prendre la relève des investisseurs privés.

Près d'un ménage sur trois du 1<sup>er</sup> quartile de revenu (les 25 % les plus pauvres) est locataire du parc privé et subi un taux d'effort médian net des aides au logement de 33 %, en hausse de près de 10 points depuis 1996. Encadrer les loyers est avant tout une protection pour ces ménages modestes, ménages qui compte tenu de l'engorgement du parc social et du durcissement des conditions d'accès à la propriété, n'ont d'autres choix que de se loger dans le parc locatif privé.

La stratégie proposée par la [loi Duflot](#) consistant à « mettre en place un certain encadrement des loyers pour réduire les comportements prédateurs des propriétaires. Ne pas chercher à attirer des investisseurs par des loyers exorbitants et les anticipations de hausse du prix de l'immobilier » ne nous semble pas illégitime, si elle s'accompagne effectivement d'un effort en faveur du logement social.



Les tensions sur le marché du logement (où l'offre et la demande sont rigides) permettent de fortes hausses de loyers, qui aboutissent à des transferts injustifiés entre propriétaires et locataires. Ces transferts pèsent sur le pouvoir d'achat des plus pauvres, sur l'indice des prix, sur la compétitivité... En sens inverse, ces hausses peuvent stimuler la construction de logements neufs via la hausse de la valeur du foncier, mais cet effet est faible et lent (compte tenu des contraintes du foncier). L'encadrement peut contribuer à mettre un coup d'arrêt aux hausses de loyer, même s'il nuit quelque peu à l'incitation à l'investissement privé dans le logement. Il ne peut être écarté *a priori*.

### **Logement social malmené**

Bien que le constat des auteurs est juste – le logement social ne joue pas son plein rôle, les systèmes de construction et d'attribution sont complexes et inefficaces – les solutions qu'ils proposent, et leur cohérence, nous le semblent moins.

Le débat sur le rôle et la place du logement social en France est ancien. Faut-il le réserver aux ménages pauvres et ainsi renoncer aux objectifs de mixité sociale ? Faut-il pour ce faire diminuer les plafonds d'éligibilité alors qu'aujourd'hui plus de 60 % de la population peut prétendre à un logement social ? Le logement social doit-il être rentable ? L'offre de logement social est-elle suffisante ?

L'idée défendue par les auteurs, selon laquelle l'Etat, à travers les prêts aidés aux organismes HLM, ne doit prendre en charge que le logement des ménages les plus pauvres, non rentable par nature, et doit laisser à la concurrence (promoteurs et investisseurs privés) le logement des classes populaires et moyennes, est critiquable, notamment en ces temps de crise économique. Il faut au contraire augmenter la part des logements sociaux mais aussi des logements intermédiaires aux loyers « modérés » construits avec financement public pour loger les classes populaires à des

loyers raisonnables et faire baisser les tensions dans les zones critiques.

L'idée des auteurs selon laquelle le logement social ne peut être un droit accordé *ad vitam aeternam* peut paraître justifiée. En 2006, selon l'INSEE, plus d'un locataire du parc social sur 10 appartenait au cinquième quintile de revenu (20 % les plus riches). Sauf à considérer que le parc social doit être, en vertu du principe de mixité sociale, ouvert à tous, les mécanismes visant à inciter ces ménages à quitter le parc social pour les diriger vers le parc privé ou l'accession doivent être renforcés, les surloyers appliqués actuellement n'étant pas suffisamment efficaces. Mais il faut tenir compte de l'âge des occupants et de la disponibilité à proximité des logements à loyers « libres ».

Les auteurs proposent également, pour le logement des classes populaires et moyennes (c'est-à-dire les opérations « rentables ») de mettre en concurrence des structures privées (promoteurs, constructeurs privés, ...). Une fois la durée d'amortissement du prêt de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) expirée, le logement ainsi construit pourrait changer de statut et basculer soit dans le parc privé soit être vendu. Cette idée laisse à penser que la pénurie de logements sociaux serait la conséquence d'un manque de fonds disponibles. Or, grâce aux montants déposés sur les livrets A, l'argent ne manque pas. Les freins à la construction de logement se trouvent ailleurs (manque de volonté politique, [pénurie de foncier](#), ...).

Bien qu'il soit nécessaire de lutter contre la ségrégation urbaine et que c'est effectivement en « disséminant les ménages défavorisés dans l'ensemble du tissu urbain » que cet objectif peut être rempli, les propositions des auteurs de la note du CAE sont peu réalistes. L'indice de ségrégation spatial proposé (voir encadré 10 du [document de travail](#)) amènerait à ne plus construire de logement sociaux là où la concentration de ces derniers est déjà importante. Or, compte

tenu des contraintes foncières dans les zones tendues, ceci n'est pas tenable. L'objectif de lutte contre la ségrégation ne peut pas être prioritaire mais complémentaire de l'objectif de construction.

Un financement public conditionné de façon rigide à la valeur d'un ou deux indicateurs, même les plus transparents, comme le proposent les auteurs, serait extrêmement complexe à mettre en œuvre. La loi SRU fixant des objectifs identiques à des communes aux caractéristiques très disparates doit être aménagée. Il faut construire du logement social selon la demande et les besoins. Or, actuellement, il n'y a pas d'adéquation entre offre et demande et ce même dans les zones les moins tendues (logements trop grands ou trop petits, trop vieux, ...). Selon l'INSEE, 14 % des locataires du parc social sont ainsi en situation de sur-occupation (soit le double de la proportion observée dans le parc privé). Non seulement l'entrée dans le parc social est difficile mais la mobilité au sein de ce parc l'est tout autant. Il faut donc construire massivement des logements sociaux non seulement pour accueillir des populations nouvelles mais aussi pour loger dans de meilleures conditions les populations y résidant actuellement.

Faut-il dé-municipaliser la question du logement ? Laisser aux seules municipalités le pouvoir de décision (et d'action) sur les politiques de la ville est une erreur, certains pouvant être incités à préférer céder les terrains disponibles à des promoteurs privés qu'à des organismes d'HLM, que ce soit pour des raisons directement financières ou pour choisir d'attirer une population relativement aisée, sans problèmes sociaux. Ainsi, la politique du logement nécessite de fortes incitations à la construction de logements sociaux, comme des aides spécifiques aux communes où ils sont implantés, comme des contraintes légales et une imposition spécifique compensatrice pesant sur les communes qui n'ont pas de logement sociaux. La loi SRU est nécessaire.

Notons que les propositions allant dans ce sens sont difficiles à faire adopter au niveau politique. Ainsi, la mesure visant à offrir aux intercommunalités le pouvoir de décision concernant notamment le Plan local d'urbanisme (PLU), disposition présente dans la loi ALUR, a été en grande partie rejeté par le Sénat, avec l'appui de la ministre du Logement [6]. De même, l'Union sociale pour l'habitat, tout en déplorant le manque de mobilité au sein du parc social, s'oppose régulièrement à toutes modifications importantes des processus d'attribution pouvant aller dans le sens d'un regain de mobilité, chaque organisme voulant garder ses critères propres.

### **Loyers et aides au logement entre imposition et imputation**

Dans la note du CAE, la prise en compte des dépenses de logement par la fiscalité fait l'objet de propositions contestables. Certes, nous sommes d'accord avec le point de départ : il serait souhaitable d'aboutir à une certaine neutralité fiscale entre les revenus du capital financier et les loyers implicites. C'est nécessaire du point de vue de l'efficacité économique (ne pas trop favoriser le placement en logement) comme de la justice sociale (à revenus imposables égaux, un propriétaire et un locataire n'ont pas le même niveau de vie). Mais, selon nous, ceci ne peut se faire qu'en taxant effectivement les loyers implicites. Cette réforme est délicate aujourd'hui, car les impôts ont déjà beaucoup augmenté. On ne peut plus guère introduire un nouvel impôt. Elle devrait donc s'accompagner d'une translation vers le haut des tranches du barème, de sorte que, si les propriétaires payent plus, les locataires payent moins. Par ailleurs, elle risque de détourner certains ménages de la construction de logement ; son produit doit donc être utilisé en partie pour la construction de logement, ce qui est contradictoire avec la proposition précédente de l'utiliser pour réduire les impôts des locataires. Elle ne peut donc être introduite que très progressivement. Il faudrait d'abord revaloriser les bases de

la taxe foncière. Puis, utiliser cette base (dont les propriétaires accédant pourraient déduire les charges d'emprunt) pour taxer les valeurs locatives à la CSG ou à l'IR (avec un certain abattement).

Craignant l'impopularité de la mesure, les auteurs proposent que les locataires puissent déduire leur loyer de leur revenu imposable (avec un plafond relativement élevé de l'ordre de 1 000 euros par mois). Cette proposition n'est pas acceptable :

– elle est arbitraire : pourquoi ne pas déduire aussi, toujours avec des plafonds, ses dépenses alimentaires (on ne peut vivre sans manger), ses dépenses de vêtements, de transports, de téléphone portable (devenus indispensables aujourd'hui). C'est sans fin. Le barème de l'IR prend déjà en compte le fait qu'un niveau minimum de revenu est indispensable (pour un couple avec 2 enfants, l'imposition ne commence qu'au-delà d'un revenu salarial de 2 200 euros par mois). La mesure favoriserait les dépenses de logement au détriment des autres dépenses, ce qui n'a guère de justifications ;

– l'économie d'impôt ainsi réalisée serait nulle pour les personnes non-imposables, faible pour les personnes juste à la limite de l'imposition : une famille de deux enfants dont le revenu est de 3 000 euros par mois et 600 euros de charges de loyer paierait 700 euros d'impôt de moins ; une famille aisée imposée au taux marginal de 45 % pourrait économiser 5 400 euros au titre de l'impôt, soit 450 euros par mois, c'est-à-dire plus que les allocations logement de la plupart des familles pauvres ;

– la mesure serait très coûteuse. Les auteurs ne nous donnent pas une estimation précise, mais réduire de 10 000 euros, le revenu imposable de 40 % des 18 millions de ménages imposables en France (la proportion des locataires) pourrait réduire de 14 milliards le produit de l'IR. En fait, ceci devrait

obligatoirement être compensé par une translation vers le bas des tranches de l'impôt. Au bilan, là-aussi, si les locataires payaient moins, les propriétaires paieraient plus. Reste que la mesure serait moins efficace du point de vue économique que la taxation des loyers implicites, puisqu'elle introduirait un biais en faveur des dépenses de logement et qu'elle ne tiendrait pas compte de la valeur du logement occupé.

Les auteurs proposent d'intégrer l'allocation-logement dans l'IR et de faire gérer l'ensemble par l'administration fiscale, qui serait chargée de la mise en cohérence de la politique redistributive en direction des bas revenus. Certes, le système actuel d'aides au logement est [perfectible](#), mais une fois encore leur analyse est partielle, n'intègre pas la totalité des aides dont bénéficient les plus pauvres (RSA socle, RSA activité et PPE). Ils oublient que l'aide aux personnes à bas revenus nécessite un suivi personnalisé, en temps réel, sur une base mensuelle ou trimestrielle que l'administration fiscale est incapable d'assurer. En fait, ils aboutissent à un système qui n'est guère simplifié : l'administration fiscale déterminerait l'aide au logement des ménages non-imposés que la CAF (Caisse d'Allocations familiales) verserait mensuellement et qui serait régularisé par l'administration fiscale l'année suivante. Mais il n'est pas dit si la même formule s'appliquerait au RSA. Pour les personnes imposées, l'aide serait gérée par l'administration fiscale. Les auteurs nous disent « l'aide ne pourrait être inférieure à l'allocation-logement actuelle », mais leur proposition augmenterait fortement le nombre de ménages non-imposés pour lequel il faudra comparer le gain en impôt et l'allocation ancienne formule. Ce n'est pas gérable. Certes, il serait souhaitable de simplifier le calcul de l'allocation-logement, de mieux l'intégrer avec le RSA. Ce sera un élément de la réforme nécessaire du RSA que le gouvernement devrait engager (voir rapport Sirugue et sa critique par [Guillaume Allègre](#)), mais l'ensemble doit continuer à être géré par ceux qui savent le faire, les CAF et non l'administration fiscale.

—

**Le lecteur intéressé par les problématiques liées au logement pourra consulter la [Revue de l'OFCE « Ville & Logement », n°128, 2013.](#)**

---

[\[1\] Trannoy A. et E. Wasmer, « La politique du logement locatif », Note du CAE, n°10, octobre 2013 et document de travail associé.](#)

[\[2\]](#) Rappelons que le marché allemand est bien différent du marché français (majorité de locataires, peu de tensions démographiques, ...) et que ses règles ne peuvent donc y être transposées.

[\[3\]](#) Actuellement, en région parisienne et plus généralement dans l'ensemble des zones dites tendues, les différences de loyers entre ceux ayant emménagé dans l'année et les locataires présents depuis plus de 10 ans dans leur logement est supérieur à 30 % (38 % pour Paris) (OLAP, 2013)

[\[4\]](#) En effet, les investisseurs « anciens » ont potentiellement des taux de rendement supérieurs à ceux des « nouveaux » investisseurs.

[\[5\]](#) D'autant que le nombre de nouveaux ménages a tendance à baisser (Jacquot, 2012, « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 », *Observation et statistiques*, N°135, Commissariat au Développement Durable).

[\[6\]](#) Un amendement accordant une faible minorité de blocage aux communes lors des modifications de PLU (25 % des communes et 10 % des habitants) a été adopté au Sénat le vendredi 25 octobre. Amendement réduisant de fait le pouvoir des intercommunalités dans ce domaine.

---

# Retraites 2013 : une (petite) réforme...

par [Henri Sterdyniak](#)

Les mesures annoncées par le gouvernement le 27 août ne constituent pas une grande réforme des retraites. Comme le montre la [Note de l'OFCE \(n°31 du 4 septembre 2013\)](#), ce sont essentiellement des mesures de financement d'ampleur limitée. Les retraités sont plus frappés que les actifs. Les entreprises ont obtenu la promesse de ne pas être mises à contribution. L'équilibre financier n'est pas vraiment assuré, étant conditionné à une forte reprise économique (à horizon 2020), à une croissance soutenue et à une nette baisse du niveau relatif des retraites d'ici 2040. Les mesures de justice en faveur des femmes et des travailleurs soumis à des travaux pénibles sont annoncées, mais leur mise en place est reportée ; elles ne sont pas encore à la hauteur des enjeux. Le pire est certes évité (la désindexation des retraites, un recul rapide de l'âge ouvrant le droit à la retraite, une réforme dite structurelle) ; la pérennité du système est proclamée, mais la (petite) réforme de 2013 ne se donne guère les moyens d'assurer sa fiabilité économique et sociale.