

# **Études économiques de l'OCDE : France 2011**



**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-fra-2011-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2011-fr)

ISBN 978-92-64-09306-5 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-09307-2 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE France  
ISSN 1995-3186 (imprimé)  
ISSN 1999-0243 (en ligne)

**Crédits photo :** Couverture © Tungtopgun/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2011

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Assurer une reprise durable</b> .....	21
L'économie se remet progressivement d'une sévère récession. ....	22
Les doutes sur le système financier européen ne sont pas dissipés. ....	29
Des avancées structurelles sur le marché du travail, mais le chemin est encore long .....	32
Mettre l'accent du côté de l'offre productive .....	39
Notes .....	42
Bibliographie .....	43
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles .....	45
<b>Chapitre 2. Réduire la dette publique française : les options de l'assainissement budgétaire</b> .....	49
Les finances publiques françaises souffrent de déficits récurrents .....	50
Il est indispensable de réduire la dette publique. ....	52
Les pouvoirs publics prévoient un assainissement budgétaire graduel sur les quelques années à venir .....	55
Renforcer le cadre budgétaire en introduisant une cible de déficit structurel... ..	56
... et en créant un conseil budgétaire indépendant. ....	59
Réduire les déficits publics en coupant dans les dépenses .....	60
Réduire les déficits budgétaires par un accroissement des recettes. ....	74
Notes .....	83
Bibliographie .....	85
<b>Chapitre 3. Améliorer le fonctionnement du marché du logement</b> .....	87
L'importance macroéconomique du logement .....	88
Une crise du logement ? .....	91
Politiques de logement en France .....	97
Limiter les distorsions .....	102
Accroître la fluidité et la transparence du marché du logement. ....	109
Mieux faire jouer la concurrence dans le secteur du logement. ....	115
La France dans l'éventail des systèmes de logement social. ....	121
Notes .....	130
Bibliographie .....	132

Chapitre 4. <b>Politiques environnementales de la France : internaliser les externalités globales et locales</b> .....	135
Participer à la lutte contre le changement climatique .....	136
Production et gestion des déchets .....	161
Pollution et gestion de l'eau .....	166
Notes .....	171
Bibliographie .....	173

## Encadrés

1.1. Concours publics aux établissements de crédit .....	30
1.2. Recommandations sur le système financier et le marché du travail .....	42
2.1. Recommandations en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques ...	82
3.1. Évolution du ratio prix/loyers ajusté par le coût d'usage du logement .....	94
3.2. Conséquences de la segmentation du marché locatif .....	104
3.3. La fiscalité optimale en prenant en compte le logement .....	108
3.4. Recommandations au sujet des politiques du logement .....	128
4.1. Recommandations d'action en matière d'environnement .....	170

## Tableaux

1.1. Développements macroéconomiques récents .....	22
1.2. Les prix réels des logements et la crise .....	26
1.3. Créances des banques étrangères vis-à-vis d'une sélection de pays périphériques de l'UE .....	31
1.4. Poids de la France dans les exportations mondiales en valeur (1997-2009) ...	41
2.1. Simulations concernant les besoins d'assainissement dans différents scénarios .....	54
2.2. Règles budgétaires dans l'Union européenne, 2008 et mises à jour .....	57
2.3. Révisions par rapport aux premières estimations de l'écart de production et des déficits sous-jacents en France (révision moins première estimation) ...	58
2.4. Le biais optimiste des prévisions officielles du taux de croissance du PIB par rapport aux prévisions indépendantes et du marché .....	60
2.5. Ajustements nécessaires pour équilibrer le régime de retraite .....	71
2.6. Principales niches fiscales et sociales annexées au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 .....	81
3.1. Rendement brut du marché locatif privé .....	96
3.2. Aides publiques directes, 2008 .....	98
3.3. Recettes, 2008 .....	102
3.4. Effet du contrôle des loyers dans le secteur social sur les loyers du secteur privé et sur l'offre totale de logement .....	104
3.5. La mobilité résidentielle selon les caractéristiques des ménages .....	112
4.1. Émissions de GES – indicateurs sectoriels, 1990-2007 .....	139
4.2. Prix implicite du carbone découlant des droits d'accise, troisième trimestre 2009 .....	143
4.3. Tarifs d'achat de l'électricité et subventions qui en découlent en Europe ...	151
4.4. Coûts d'abattement des émissions de GES découlant des tarifs d'achat en Europe, 2009-10 .....	153
4.5. Estimation des coûts d'abattement associés à différentes mesures d'amélioration de l'isolation thermique et de modernisation du chauffage ..	155

4.6. Production et gestion des déchets, 1997-2008 .....	162
4.7. Taux de valorisation et de recyclage des déchets d'emballages, 2007.....	163
4.8. Pollution évitée et ressources économisées en France grâce au recyclage, 2006 .....	164
4.9. Utilisation d'eau par habitant, 2006 .....	169

## Graphiques

1.1. Comparaison entre la récession 2008-09 et les précédentes en France.....	23
1.2. Épargne et dette des ménages .....	24
1.3. Évolution des conditions macroéconomiques des pays de l'OCDE depuis la crise .....	25
1.4. Niveau des taux d'intérêt .....	28
1.5. Crédit au secteur privé, France .....	28
1.6. Taux de chômage par groupe d'âge, France .....	33
1.7. Taux d'emploi des travailleurs jeunes et âgés pour une sélection de pays de l'OCDE et la France .....	34
1.8. Structure du marché du travail .....	35
1.9. Principales faiblesses du marché du travail français .....	36
1.10. Balance des opérations courantes et entrées et sorties nettes d'IDE, France..	40
2.1. Déficit et dette brute de l'État par secteur .....	50
2.2. Évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques .....	51
2.3. Dépenses publiques directes, prestations sociales et investissements publics dans les pays de l'OCDE .....	52
2.4. Structure de la dette de l'administration centrale dans les pays de l'OCDE...	53
2.5. Évolution totale des emplois en équivalent temps plein dans l'administration centrale .....	61
2.6. Part de l'emploi des administrations publiques dans la population active en 2008. ....	62
2.7. Dépenses publiques liées au vieillissement, en pourcentage du PIB.....	67
2.8. Cotisations de retraite et taux net de remplacement, 2007.....	72
2.9. Part des impôts immobiliers dans le total des recettes budgétaires, 2008 ....	75
2.10. Taux effectif d'imposition relative en Europe, 2000-08 .....	76
2.11. Taux effectif de TVA et ratio des recettes de TVA, 1990-2008.....	76
2.12. Dépenses fiscales dans une sélection de pays de l'OCDE et en France .....	78
3.1. Le marché du logement et son évolution, glissement annuel .....	89
3.2. Construction de logements et investissement résidentiel .....	90
3.3. Endettement immobilier des ménages.....	90
3.4. Structure d'occupation dans les pays de l'OCDE.....	91
3.5. Prix de l'immobilier, loyers et revenu disponible réels des ménages .....	92
3.6. Dépenses de logement, 1978-2009.....	93
3.7. Évolution du ratio prix-loyer ajusté par le coût d'usage du logement.....	94
3.8. Statistiques descriptives du logement .....	96
3.9. Accroissement des inégalités.....	97
3.10. L'effort public en faveur du logement .....	98
3.11. Distribution des loyers à Paris, 2008 .....	103
4.1. Variation en pourcent des émissions de GES (hors UTCATF), 1990-2008 .....	136
4.2. Émissions de GES par habitant et par unité de PIB.....	137

4.3. Émissions de CO <sub>2</sub> par unité de production brute d'électricité dans les pays de l'OCDE, 2008. ....	140
4.4. Coûts externes estimés des voitures à essence et diesel (centimes d'euro/litre), 2009. ....	144
4.5. Prix implicite du carbone découlant des droits d'accise automobiles une fois pris en compte les coûts des externalités négatives locales .....	145
4.6. Stocks de déchets radioactifs, 2007. ....	149
4.7. Évolution des émissions totales de particules du transport routier, 1992-2006. . .	158
4.8. Utilisation d'engrais et de pesticides en Europe, 2008 .....	167
4.9. Prix unitaire de l'eau à usage domestique dans les pays de l'OCDE, 2008 . . . .	170

*Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*La situation économique et les politiques de la France ont été évaluées par le Comité le 31 janvier 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 18 février 2011.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Hervé Boulhol et Balázs Égert sous la direction de Peter Jarrett. L'assistance technique a été assurée par Patrizio Sicari.*

*L'étude précédente de la France a été publiée en avril 2009.*

### Ce livre contient des...



**StatLinks** 

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

## STATISTIQUES DE BASE DE LA FRANCE

### LE PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )	632.8	Villes principales (milliers d'habitants), 2007	
Superficie agricole utilisée hors DOM		Paris	2 193
(milliers de km <sup>2</sup> )	321.8	Marseille	852
		Lyon	472

### LA POPULATION (2008)

Population (milliers)	64 142	Population active totale hors DOM (milliers)	28 415
Densité au km <sup>2</sup>	101	Emploi en pourcentage :	
Accroissement annuel moyen (milliers)		Agriculture	3.2
1991-2006	334	Industrie et construction	20.1
		Services	76.7

### LA PRODUCTION (2009)

Produit intérieur brut aux prix du marché		Valeur ajoutée brute par activité aux prix de base	
(milliards d'euros)	1 907	(pour cent) :	1.7
Produit intérieur brut par habitant (euros)	29 570	Agriculture	
Formation brute de capital fixe, en pourcentage		Industrie	12.4
du PIB (aux prix courants)	20.6	Construction	6.4
		Services	79.4

### ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (2009)

Concepts SEC95, en pourcentage du PIB :	
Dépenses totales	56.0
Recettes totales	48.4
Formation brute de capital fixe	3.3

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR (2009)

Exportations de biens et services (% du PIB)	23.0	Importations de biens et services (% du PIB)	25.0
Principaux produits exportés en pourcentage		Principaux produits importés en pourcentage	
des exportations totales (CTCI) :		des importations totales (CTCI) :	
Produits alimentaires, boissons et tabac (0 + 1)	11.9	Produits alimentaires, boissons et tabac (0 + 1)	8.7
Produits chimiques (5)	18.4	Produits chimiques (5)	14.3
Produits manufacturés (6 + 8 + 9)	26.2	Produits manufacturés (6 + 8 + 9)	27.5
Machines et matériel de transport (7)	37.7	Machines et matériel de transport (7)	33.6

### LA MONNAIE

Unité monétaire : l'euro		Unité monétaire par dollar des États-Unis	
		Année 2010	0.755
		Janvier 2011	0.751

## Résumé

**U**ne reprise modeste est enclenchée, mais la récession va laisser des traces durables.

La France se trouve dans une situation intermédiaire parmi les pays de l'OCDE en termes d'impact de la crise. Des facteurs divers, y compris la réaction appropriée de la politique macroéconomique, ont permis à l'économie de résister au choc. Mais la nature financière et globale de la récession suggère que la reprise sera probablement modérée, la croissance du PIB se redressant progressivement pour atteindre 2 % en 2012. Ce rythme sera sans doute insuffisant pour faire refluer rapidement le chômage. Les performances à l'exportation se sont améliorées en 2010 et l'investissement privé devrait devenir le principal relais de la croissance. Bien qu'il y ait un manque d'offre de logements dans des zones dites tendues, le marché immobilier est sans doute vulnérable en cas de remontée des taux. Dans le contexte de turbulence sur certains marchés obligataires de la zone euro, les priorités doivent porter sur l'assainissement budgétaire, l'accroissement des taux d'emploi et la stimulation de l'offre productive.

**La France doit rompre définitivement avec la dérive des comptes publics** afin d'éviter que la stabilité macroéconomique ne soit menacée. La réforme des retraites 2010 atteste de la détermination des autorités dans ce domaine. Le rythme d'assainissement prévu par le gouvernement jusqu'en 2014 est approprié, mais les mesures permettant d'y parvenir doivent être rapidement précisées. À moyen terme, l'équilibre budgétaire devrait être visé. Pour consolider cet effort et asseoir la crédibilité du gouvernement, la France aurait intérêt à se doter d'un cadre budgétaire renforcé à valeur constitutionnelle consistant en une règle de déficit structurel qui pourrait reposer sur des plafonds de dépenses et des planchers de recettes, en une programmation budgétaire pluriannuelle et un conseil budgétaire indépendant. L'effort de réduction du déficit devra porter en priorité sur les dépenses, en rendant les administrations publiques plus efficaces et en maîtrisant mieux les dépenses liées au vieillissement. Côté recettes, il faut continuer d'élaguer les « niches » fiscales et sociales inefficaces, et envisager de relever les impôts les moins nocifs, notamment les taxes sur les externalités environnementales, la propriété et la TVA.

**Le fonctionnement du marché du logement peut être sensiblement amélioré.** Les politiques publiques devraient s'articuler davantage autour de trois axes : aides personnelles sous conditions de ressources ; soutien direct et efficace à l'offre en zones tendues, notamment via le secteur social recentré sur les ménages défavorisés ; et réduction de certaines entraves aux mécanismes de marché, afin de rendre l'offre plus réactive, le marché plus fluide, et les distorsions plus limitées. Pour ce faire, les loyers des ménages du secteur social ayant des revenus supérieurs à la médiane doivent être rapprochés des niveaux de marché, et l'indice d'indexation des loyers du secteur privé révisé. Priorité doit être donnée : à la mise à jour des valeurs locatives cadastrales ; à la réduction des avantages fiscaux associés à la résidence principale ; au basculement progressif de la fiscalité sur les transactions vers la taxe foncière ; à la libération des terrains constructibles et au relèvement des coefficients d'occupation des sols ; au rééquilibrage des rapports locatifs ; et à la réduction des coûts effectifs liés à la prise d'hypothèque. La réforme du logement social passe en outre par le regroupement des organismes HLM à un niveau supra communal et la révision du mode

d'allocation des logements sociaux. Le gouvernement devrait enfin évaluer le mode de financement du logement social spécifique à la France au travers d'une analyse coûts-bénéfices prenant en compte les distorsions probablement importantes qu'il est susceptible d'engendrer.

**Les politiques environnementales doivent s'assurer que les coûts d'abattement sont minimisés**, la politique de changement climatique étant au premier plan. Les coûts d'abattement des émissions de gaz à effet de serre devraient être harmonisés entre les différentes sources d'énergie, la pluralité des externalités à corriger n'impliquant toutefois pas qu'une égalisation stricte des taxes soit nécessaire. Une taxe carbone constitue en principe l'un des principaux instruments pour réduire les émissions de gaz à effets de serre, et il est regrettable que le Conseil constitutionnel ait rejeté une première tentative du gouvernement en ce sens. Dans tous les cas, il faudrait s'efforcer de limiter l'hétérogénéité considérable de la tarification implicite du carbone, qui ne permet pas de réduire efficacement ces émissions. Il s'agit notamment de relever les taxes applicables au gaz naturel, au charbon, au fioul domestique et au diesel, et de réduire les dépenses fiscales dont bénéficient les plus gros utilisateurs de carburants, sur la base notamment des coûts d'abattement. Les coûts de traitement des déchets nucléaires devraient être mieux comptabilisés et la gestion des ordures ménagères et de la pollution des eaux améliorée.



## Évaluation et recommandations

---

### *Une reprise modérée est enclenchée*

---

Les pratiques de crédit plutôt prudentes, la politique monétaire de la zone euro, les mesures de soutien domestiques, la taille des stabilisateurs automatiques ainsi que la structure de la production ont permis d'amortir substantiellement l'impact du choc mondial sur l'économie française, avec notamment la bonne résistance de la consommation privée. La politique de taux bas a été transmise aux conditions de financement de l'ensemble de l'économie, la France restant largement épargnée par la montée de l'aversion au risque sur certains marchés de la dette souveraine. À bien des égards, la France se trouve dans une situation intermédiaire parmi les pays de l'OCDE en termes d'impact de la crise. Soutenu par des conditions de financement exceptionnellement favorables, le marché immobilier s'est retourné, comme dans de nombreux pays, et les prix renouent avec leurs niveaux record atteints mi-2008. Le marché est sans doute vulnérable en cas de remontée des taux, mais la situation générale est caractérisée par un manque d'offre de logements dans certaines parties du territoire, et il y a ainsi un risque qu'une période prolongée de taux bas nourrisse une bulle sur les prix immobiliers. Si les exportations ont été dynamiques en 2010, les performances de la France en matière de commerce extérieur ont été décevantes sur longue période et le déficit de la balance courante stagne à environ 2 % du PIB.

Une reprise modérée est enclenchée, même si la grande récession va laisser des traces durables sur les finances publiques et l'emploi en dépit d'une augmentation du chômage pendant la crise moins brutale qu'on aurait pu le craindre. La forte composante financière de cette récession ainsi que sa nature quasi mondiale suggèrent que la croissance pourrait être modérée pendant plusieurs années. Ainsi, son rythme ne permettrait qu'un lent recul du chômage et l'inflation sous-jacente devrait rester largement en dessous de 2 % par an jusqu'en 2012. Alors que la politique budgétaire devient nécessairement restrictive, l'accélération de l'activité repose sur la poursuite du rebond de l'investissement privé observé depuis le printemps 2010. Selon les projections, la croissance du PIB progresserait de 1.5 % en 2010, à 1.6% en 2011 et 2.0 % en 2012. Cependant, alors qu'une reprise internationale plus dynamique pourrait engendrer une croissance plus forte en France, les tensions sur les marchés obligataires des pays de l'Europe périphérique pourraient peser sur les perspectives d'investissement et de consommation. Les priorités de politique économique en France consistent à s'assurer que les finances publiques ne menacent la stabilité macroéconomique et à continuer à mettre en œuvre des réformes structurelles stimulant l'emploi et le potentiel productif de l'économie.

---

### *Les doutes sur le système financier européen ne sont pas entièrement dissipés*

---

Tout en ayant dû avoir recours au soutien massif de l'État, les banques françaises semblent être plus robustes que nombre de leurs concurrentes européennes. La supervision semble relativement performante en comparaison internationale et a été de surcroît améliorée en 2010. Toutefois, comme dans la plupart des pays de l'Union européenne, la forte exposition des banques aux pays qui sont au cœur de la tourmente actuelle reste une source d'incertitude sur la solidité du système bancaire et appelle une vigilance accrue. En conséquence, *de nouveaux tests de résistance plus larges et fondés sur une méthodologie transparente seraient bienvenus au niveau européen, ou à défaut au niveau national. En cas d'emballlement prolongé des prix immobiliers, les autorités devraient adopter des mesures macroprudentielles explicites visant à limiter la distribution de crédit aux ménages.* La mise en œuvre des accords de Bâle III resserrera la réglementation microprudentielle et le risque systémique fera l'objet d'un suivi régulier du Conseil de régulation financière et du risque systémique, dans un contexte d'accroissement de la concentration bancaire en France. Cela pourrait déboucher pour les institutions systémiques (SIFIs) sur *le renforcement des exigences de ratio de capital sous la forme de dette convertible et sur l'élaboration d'un mécanisme d'organisation des faillites bancaires.*

---

### *Poursuivre les avancées structurelles sur le marché du travail*

---

L'écart de taux d'emploi avec la moyenne des pays de l'OCDE est tel qu'il manque environ 1.5 million d'emplois pour les moins de 25 ans et les plus de 55 ans combinés. De meilleures performances en termes d'emploi soulageraient grandement les finances publiques, renforceraient la cohésion sociale et le niveau de vie. Depuis une décennie, nombre de mesures ont été adoptées pour accroître l'emploi des seniors, et la réforme des retraites 2010 va notamment porter ses fruits à moyen terme. *L'effort doit être prolongé afin de surmonter les principales faiblesses sur le marché du travail, telles que soulignées par la publication de l'OCDE (2011) Objectif croissance : un haut niveau de fiscalité pesant sur le travail s'ajoutant à un salaire minimum élevé ; une forte segmentation des contrats de travail qui pèse sur la capacité de l'économie à s'adapter aux chocs, et répartit inégalement le poids des nécessaires ajustements ; la faible qualité du dialogue social alimentée par une insuffisante représentativité des syndicats ; et des mesures actives en faveur de l'emploi qui pourraient être encore davantage développées.* Concernant ce dernier aspect, *la France pourrait continuer à s'inspirer de l'expérience danoise de « flexicurité », qui combine des prestations chômage généreuses et un accès renforcé à la formation et à l'aide à la recherche d'emploi, en échange d'une protection de l'emploi limitée (faibles barrières au licenciement) et d'une obligation stricte à accepter des offres valables d'emploi.*

---

### *Mettre l'accent du côté de l'offre productive*

---

Les performances du marché du travail dépendent aussi des réformes structurelles sur les marchés de produits ainsi que dans le domaine de l'éducation et de l'innovation. La suppression de la taxe professionnelle, l'élargissement des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence, la montée en charge du crédit d'impôt recherche, la nouvelle autonomie des

universités, les dépenses d'avenir en faveur de l'enseignement supérieur, la formation et la recherche, toutes ces mesures récentes attestent de la volonté des autorités de renforcer le potentiel d'offre de l'économie. Pour aller plus loin, il faut notamment continuer à réformer l'enseignement supérieur et la recherche, en particulier en favorisant les synergies entre R-D publique et privée, poursuivre la politique de pôles de compétitivité de manière plus efficace, réduire les niches fiscales dont bénéficient les entreprises pour permettre la réduction du taux statutaire de l'impôt sur les sociétés, lever les barrières administratives à la croissance des PME, et assouplir les conditions d'entrée dans le secteur de la distribution et des professions réglementées.

### *Rompre définitivement avec la dérive des comptes publics*

Depuis le milieu des années 1970, la dette publique a tendanciellement progressé plus rapidement que le revenu national, et si la crise a amplifié la dégradation des finances publiques, elle n'a fait qu'accélérer un mouvement qui a des causes profondes. Après un déficit total estimé à 7.4 % du PIB en 2010, les nouvelles mesures budgétaires devraient permettre de le réduire à 6 % en 2011. Le gouvernement s'est engagé à poursuivre l'assainissement en ramenant le déficit à 4.6 % du PIB en 2012, 3.0 % en 2013 et 2.0 % en 2014. Cet effort est nécessaire afin de stabiliser la dette (au sens de Maastricht) à environ 90 % du PIB. Au-delà de cet horizon, il s'agira d'être plus ambitieux : l'objectif devrait être d'éliminer le déficit entièrement de façon à réduire le ratio dette sur PIB à un rythme approprié. En tout cas, il importe désormais que le gouvernement annonce précisément comment atteindre ces objectifs de moyen terme, et adopte effectivement les mesures correspondantes. Des réformes de structure sont en outre indispensables pour espérer préserver un haut niveau de protection sociale, et devraient viser en priorité à : renforcer le cadre budgétaire ; améliorer l'efficacité des administrations publiques ; maîtriser les dépenses de santé ; prolonger l'effort entrepris depuis de nombreuses années sur les régimes de retraite ; élargir les bases fiscales et, si besoin, cibler l'augmentation des recettes ; et rendre la structure fiscale plus favorable aux performances économiques. À long terme les marges d'action semblent plus importantes en France du côté des dépenses que des recettes, mais à court terme l'effort devra sans doute porter sur les deux volets.

### *Renforcer le cadre budgétaire*

Les règles opérationnelles, mises en œuvre depuis plusieurs années, notamment les normes de dépenses pour l'État et la sécurité sociale, ont permis d'améliorer la conduite de la politique budgétaire, mais n'ont pas empêché la persistance des déficits et l'augmentation tendancielle du ratio de dette sur PIB. Le cadre général a donc besoin d'être consolidé en gagnant en cohérence et en lisibilité, d'abord par l'instauration d'une règle budgétaire stable et effective, et conforme avec l'issue des discussions européennes en cours. Alors que la volonté politique est cruciale pour assainir les finances publiques, une règle générale, à laquelle les règles opérationnelles seraient subordonnées, permettrait d'ancrer la discipline budgétaire et d'asseoir la crédibilité de l'engagement politique : respect de la règle et soutien politique se renforceraient alors mutuellement. Cette crédibilité nourrirait en retour la confiance des ménages et des investisseurs, minimisant ainsi les effets négatifs du resserrement budgétaire sur la production et l'emploi.

En conséquence, la règle budgétaire doit être articulée en vue d'atteindre un objectif de retour du ratio dette sur PIB en deçà du seuil de 60 % conforme aux engagements européens, au besoin en fixant une échéance précise. *Un objectif en termes de solde structurel minimal pour l'ensemble des administrations publiques éviterait la procyclicité et permettrait une baisse rapide du ratio dette sur PIB ; il pourrait s'appliquer seulement lorsque le ratio de dette dépasse un seuil spécifique suffisamment bas.* Cette solution, qui présente l'avantage de la cohérence avec le Pacte de stabilité et de croissance, pose quelques difficultés techniques en termes d'évaluation précise de la position cyclique, bien que celles-ci soient moins problématiques dans le cas de la France compte tenu de la relative stabilité de l'économie. Pour être plus opératoire, la règle de déficit structurel pourrait se décliner selon des plafonds de dépenses et des planchers de recettes. *Les circonstances exceptionnelles autorisant d'y déroger doivent être soigneusement circonscrites. De plus, un budget pluriannuel dans l'esprit de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-14, mais plus détaillé, devrait être systématiquement adopté (avec des révisions annuelles si nécessaires) en cohérence avec la trajectoire structurelle. La constitution serait amendée pour obliger le gouvernement à adopter ce cadre pluriannuel. Le calcul du déficit structurel sous-jacent devrait reposer sur une méthodologie transparente et harmonisée au niveau européen. Enfin, un conseil budgétaire indépendant serait créé pour : évaluer les projections macroéconomiques réalisées par le gouvernement et qui sous-tendent le budget ; examiner la cohérence du programme pluriannuel avec la règle budgétaire ; identifier les failles qui pourraient être utilisées pour contourner les règles ; et détecter les dérapages en cours d'exécution.*

---

#### *Rendre les administrations publiques plus efficaces*

---

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) définit les objectifs des politiques publiques en termes de missions, ce qui permet une adéquation plus transparente avec les ressources. Son périmètre devrait être étendu aux opérateurs de l'État. La Révision générale des politiques publiques (RGPP), mise en place en 2007 dans le but d'identifier des gains d'efficacité, est un outil d'évaluation intéressant mais dont le rendement mesuré en termes d'économies réalisées est jusqu'à présent limité. *Il faudrait élargir son champ aux programmes d'investissement et de prestations sociales, ainsi qu'à toutes les administrations publiques. De plus, l'effort de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite doit être poursuivi tout en limitant les rétrocessions des économies ainsi réalisées. La France se démarque des autres pays de l'OCDE par la petite taille de ses nombreuses communes et la superposition des couches administratives couvrant le territoire. Le regroupement des petites communes et la suppression de l'échelon départemental pourraient engendrer des économies d'échelle substantielles. Enfin, l'État devrait mettre en place une partie incitative dans les transferts aux collectivités territoriales pour atteindre des objectifs précis en termes d'efficacité et assurer un meilleur contrôle de leurs dépenses. Les préconisations relatives aux collectivités territoriales appellent vraisemblablement une révision de la Constitution.*

---

#### *Mieux maîtriser les dépenses publiques de santé*

---

La maîtrise des coûts budgétaires liés au vieillissement démographique constitue un enjeu de taille pour les finances publiques. Les dépenses publiques de santé représentent notamment environ 17 % des dépenses publiques totales. Si le système de soins de santé

est de bonne qualité en France, des économies pourraient être réalisées, sans nuire à la qualité. L'objectif de maîtrise des dépenses de santé n'a presque jamais été respecté, bien qu'il puisse l'avoir été en 2010. *Le seuil d'alerte pour déclencher des mesures correctives en cas de dérapage doit donc être abaissé et le délai de leur mise en œuvre raccourci en accord avec les engagements pris par le gouvernement. Les soins hospitaliers et ambulatoires doivent être mieux coordonnés afin de réduire le recours à l'hospitalisation, plus fréquent qu'ailleurs. De plus, les efforts engagés pour réduire les coûts administratifs du système, à travers les regroupements de caisses d'assurance maladie et les mutualisations de services, doivent être poursuivis. Enfin, pour contenir la demande, il convient d'envisager : la montée en charge de la rémunération au forfait des médecins ; l'augmentation de la part laissée à la charge des patients pour les soins jugés non essentiels par les autorités sanitaires françaises ; et l'utilisation accrue de médicaments génériques.*

---

*Poursuivre les avancées dans le domaine  
des retraites après la réforme d'envergure adoptée  
en 2010*

---

La réforme 2010 des retraites est un sérieux pas en avant témoignant de l'engagement du gouvernement dans la réduction du déficit structurel. Cependant, le système global demeure complexe et fragmenté en une multitude de régimes, de base et complémentaires, et d'autres avancées seront nécessaires pour assurer l'équilibre des régimes de retraite sur le long terme. Dans l'esprit de la loi d'août 2003, *la durée de cotisations devrait être liée automatiquement aux gains d'espérance de vie. De plus, il conviendrait de poursuivre l'harmonisation des systèmes de retraite afin d'améliorer l'équité. Bien que les régimes de préretraite stricto sensu aient été largement réduits, des préretraites implicites peuvent continuer à exister via le système d'allocations chômage : les conditions d'éligibilité doivent être durcies et parallèlement les mesures d'accompagnement par le service public de l'emploi intensifiées. Les discussions prévues pour 2013 sur la réforme systémique devraient être l'occasion de considérer sérieusement la mise en place d'un régime universel à points ou en comptes notionnels (pour autant qu'elle ne retarde pas la marche vers le retour à l'équilibre financier du système de retraites dans son ensemble), à même d'améliorer la transparence, socle d'une meilleure acceptation des réformes.*

---

*Cibler l'augmentation des recettes et rendre  
la structure fiscale plus favorable  
aux performances économiques*

---

L'accroissement des recettes devrait privilégier les taxes environnementales et les prélèvements minimisant les distorsions engendrées par la fiscalité, en particulier ceux sur l'immobilier, les successions, voire la TVA. En priorité, les taux réduits de TVA pour les biens et services, dont le coût net avoisinerait 15 à 20 milliards d'euros, devraient être relevés, bien qu'ils contribuent dans certains cas à réduire le travail informel. Plus généralement, les bases d'imposition devraient être élargies en élaguant les niches fiscales et sociales inefficaces. Depuis la mise en place des normes de dépenses en volume de l'État central, les dépenses fiscales ont connu une croissance importante, que le gouvernement a commencé à infléchir. La multiplication de ces dépenses grève les recettes et tend à brouiller le suivi de la politique budgétaire même si elles peuvent avoir des

objectifs de politique publique légitimes. De plus, l'évaluation systématique de leur efficacité devrait figurer dans les documents budgétaires. Comparativement à de nombreux pays européens, il existe un potentiel d'accroissement des recettes de TVA, qui pourrait servir à financer une réduction des prélèvements sur le travail et le capital en veillant à neutraliser les répercussions régressives de ce basculement. De plus, la réforme envisagée de la fiscalité sur le patrimoine devrait être l'occasion de réexaminer la pertinence des avantages fiscaux sur l'épargne.

---

#### *Les enjeux des politiques du logement sont considérables*

---

Le logement joue un rôle de premier plan dans l'économie, et reste au cœur du débat social. En dépit de la récession, des tensions perdurent, concentrées géographiquement dans des zones où l'offre ne répond pas de façon satisfaisante aux besoins. Malgré une mobilisation importante de l'action publique, le mal-logement continue de toucher plus de 5 % de la population, et les inégalités face au coût du logement et en termes de patrimoine immobilier se sont creusées. Si les nombreuses imperfections inhérentes aux marchés du logement et la caractéristique de « bien tutélaire » qui lui est souvent attribuée justifient l'intervention publique, son efficacité dépend du choix des politiques mises en œuvre. Une question cruciale est alors de savoir dans quelle mesure ces politiques atteignent leurs objectifs. Or, la politique du logement poursuit en France des buts multiples qui sont parfois difficilement conciliables, comme ceux d'atteindre 20 % de logements sociaux (dans les agglomérations dont la population croît) et 70 % de propriétaires : leur combinaison improbable résulterait en un rétrécissement du segment favorisant le plus la mobilité résidentielle, le locatif privé, nuisant ainsi aux performances du marché du travail.

Au-delà des objectifs fixés, le cadre général de l'action publique pourrait être amélioré en se concentrant sur trois volets : aides personnelles sous conditions de ressources, instrument le plus efficace car permettant un meilleur ciblage ; soutien direct à l'offre en zones tendues, notamment via le secteur social qui devrait loger seulement les ménages défavorisés ; et réduction des entraves aux mécanismes de marché, en s'efforçant de rendre l'offre plus réactive, le marché plus fluide et transparent, et l'ensemble des distorsions induites par la réglementation, la fiscalité et les subventions plus limité. Nombre d'aides sont coûteuses pour les finances publiques et ne s'inscrivent pas dans ce cadre d'analyse. À bien des égards, les questions soulevées par la concentration géographique des logements pour les ménages pauvres débordent largement les seules politiques de logement, et l'*Étude économique 2007 de la France* a fait des propositions pour combattre l'exclusion sociale et lutter contre les phénomènes d'hystérèse spatiale.

---

#### *Le mode d'organisation du logement social devrait être repensé*

---

Le financement du logement social repose en France sur une canalisation de l'épargne défiscalisée collectée par le système bancaire. Ce mode de financement est susceptible d'engendrer de fortes distorsions sur l'allocation de l'épargne, le financement de l'économie et la structure des loyers entre parcs public et privé, qui n'ont jamais été estimées. *Le gouvernement devrait mettre en œuvre des analyses coûts-bénéfices de ce mode de*

fonctionnement relativement à la fourniture de logements sociaux par le secteur concurrentiel et les aides directes aux personnes. Le réseau des fournisseurs sociaux est très fragmenté et de nombreux organismes HLM ne disposent pas de la taille critique. Il est donc souhaitable d'inciter au regroupement des organismes HLM à un niveau supra communal, ce qui leur permettrait aussi de se distancier des pressions locales et de rationaliser les conditions d'attribution. Les fournisseurs privés devraient voir leur accès au marché du logement social étendu tout en étant soumis à une réglementation adaptée.

La loi impose aux communes concernées un quota minimum uniforme de 20 % du stock de logements sociaux, objectif peu réaliste. En effet, les objectifs devraient mieux prendre en compte l'hétérogénéité des besoins au niveau local. Des pénalités sont imposées à celles qui ne prennent pas des mesures pour atteindre cet objectif, mais leur niveau est peu contraignant. Il conviendrait que les pénalités soient revues pour une plus grande efficacité de la mesure. Alors qu'elle est influencée par les coûts au moment de la construction, la structure relative des loyers devrait davantage refléter celle des valeurs de marché. De plus, il devrait être envisagé de recentrer davantage l'éligibilité au parc social sur les ménages les plus modestes, renforcer les règles existantes (surloyers notamment) en cas de dépassement de ces seuils et de veiller à leur stricte application.

---

*Les distorsions du marché locatif doivent être réduites et le marché du logement rendu plus transparent*

---

Nombre de réglementations dressent des obstacles à la mobilité résidentielle et font peser le poids de l'ajustement inéluctable aux conditions de marché sur le seul segment totalement flexible, les nouveaux loyers du secteur privé. Les loyers en cours de bail du secteur privé devraient être indexés sur l'évolution des loyers des nouveaux baux, plutôt que, comme c'est le cas aujourd'hui, sur celle des prix à la consommation (hors tabac et logement) ; cela réduirait la segmentation du marché et les effets de blocage (« lock-in »), accroissant ainsi la mobilité. Cette mesure aurait des effets d'autant plus bénéfiques que les indices de loyers seraient disponibles à un niveau local suffisamment fin. La mobilité des propriétaires est également restreinte par le niveau élevé des coûts de transaction : la fiscalité sur les transactions devrait basculer sur la taxe foncière. Pierre angulaire de la légitimité des impôts locaux récurrents assis sur le logement, les valeurs locatives cadastrales sont caduques puisqu'elles n'ont pas fait l'objet d'une refonte depuis la révision foncière de 1970. Leur révision est donc impérative et, comme c'est le cas dans plusieurs pays de l'OCDE, un mécanisme doit être mis en place afin de permettre une revalorisation périodique. L'offre de logements fait l'objet en France plus qu'ailleurs d'une grande inertie sur laquelle les politiques structurelles peuvent agir. Les compétences de l'intercommunalité pourraient être élargies, notamment en matière de permis de construire et de plan local d'urbanisme, de façon à limiter les comportements opportunistes réduisant l'offre au niveau communal, et les coefficients d'occupation des sols devraient être relevés. D'autre part, les rapports locatifs devraient être rééquilibrés : en raccourcissant les délais de recouvrement du bien par le propriétaire en cas de non-paiement des loyers ; en gérant les situations financières précaires en amont du recours au juge dans ces cas là ; et en faisant d'abord baisser la tension sur le marché du logement par le développement de logements temporaires à coût modéré.

---

### Une fiscalité plus neutre engendrerait des gains d'efficience

---

La fiscalité distord actuellement l'allocation des ressources en faveur du logement, notamment de la propriété occupante, au-delà de ce que pourrait justifier d'éventuelles externalités, et donc au détriment des autres biens et services et des autres actifs. Des gains d'efficience peuvent ainsi résulter d'un système plus neutre. Devant les difficultés pratiques liées à la taxation des loyers imputés, l'imposition des revenus de l'investissement locatif pourrait être supprimée, et une tranche supplémentaire de la taxe foncière devrait être créée au niveau national (sur la base de valeurs locatives cadastrales actualisées), applicable quelle que soit la finalité de l'investissement résidentiel, les intérêts d'emprunt étant alors déduits du revenu imposable. Son niveau devrait être déterminé en lien avec la fiscalité portant sur les revenus des autres actifs. De plus, les avantages fiscaux et autres subventions sur les produits d'épargne logement et les prêts d'accession à la propriété devraient être supprimés, ou en tout cas accordés seulement sous conditions de ressources (dans le but de desserrer des contraintes de crédit). La taxation des plus-values sur la résidence principale devrait être introduite, mais différée, dès lors qu'elles sont réinvesties dans une résidence principale, jusqu'au moment du décès, afin d'éviter des effets de blocage excessifs.

---

### Assouplir les contraintes de crédit et accroître la concurrence sur les services connexes

---

Les pratiques de crédit à l'habitat sont plutôt prudentes en France, ce qui se traduit par une faible sinistralité, et par des volumes de crédit distribués aux ménages moins importants que dans les autres pays de l'OCDE. Le marché des garanties liées au crédit à l'habitat devrait être réformé. Il s'agit de : réduire les coûts effectifs de la prise d'hypothèque, en supprimant les coûts fiscaux et réglementaires et en facilitant le recouvrement des créances y compris sur la résidence principale ; et renforcer la concurrence sur le marché du cautionnement, comme cela a été fait récemment avec l'assurance emprunteur. Pour améliorer le fonctionnement du marché, l'intensité de la concurrence peut être accrue également dans d'autres domaines. Il importe notamment de préserver un marché actif entre particuliers pour exercer une pression sur les commissions perçues par les agents immobiliers. Dans la mesure où les sites web jouent un rôle de plus en plus important, ils devraient être tenus d'accepter les offres de ventes des particuliers, et pas simplement des professionnels. Les frais perçus et les services délivrés par les agents immobiliers doivent être rendus plus transparents. Enfin, le *numerus clausus* des notaires, ainsi que leurs émoluments fixes devraient être supprimés.

---

### La France a des projets ambitieux en matière de politique environnementale

---

La politique environnementale vise à corriger les externalités négatives locales (telles que la pollution, le bruit, les accidents et la congestion du trafic) et mondiales, le réchauffement planétaire représentant l'une des défaillances de marché parmi les plus préoccupantes. En termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la France affiche de bons résultats vis-à-vis des objectifs de Kyoto ; elle est aussi plus ambitieuse que l'Union européenne en souhaitant les faire baisser de 75 % d'ici 2050, au moyen d'une batterie de mesures destinées à accompagner la transition vers une

économie sobre en carbone. La cible de 2050 est également ambitieuse parce que la France part d'un niveau d'émissions de GES relativement faible, grâce à la place prépondérante du nucléaire et de l'hydroélectricité dans les approvisionnements en énergie. Si l'objectif en soi est louable, il est aussi crucial que des analyses coûts-bénéfices et coûts-efficacité soient utilisées systématiquement, à l'exception des situations correspondant aux externalités les plus difficiles à quantifier telles que celles relatives à la biodiversité, pour permettre que les divers instruments des politiques environnementales équilibrent les coûts et les bénéfices marginaux.

---

#### *Des distorsions substantielles devraient être éliminées*

---

La décision du Conseil constitutionnel en 2009 jugeant que le projet gouvernemental de taxe carbone était incompatible avec le principe de répartition égale des charges (puisqu'elle ne couvrait pas les industries concernées par le système européen de permis, délivrés gratuitement) est regrettable dans ses effets : une taxe carbone est en effet un moyen simple à la fois de sanctionner la consommation de produits à forte teneur en carbone et de stimuler l'investissement dans des technologies de recharge sobres en carbone. À défaut de pouvoir l'instaurer au niveau national, il serait souhaitable que le gouvernement cherche activement à la mettre en œuvre au niveau communautaire.

Des initiatives sont nécessaires dès maintenant pour corriger de nombreuses distorsions induites par l'action des pouvoirs publics. Ces distorsions résultent de l'hétérogénéité considérable de la tarification implicite du carbone selon les différentes sources d'énergie et leurs usages, même lorsque l'on prend en compte les différents types d'externalités. Cette hétérogénéité ne permet pas de réduire efficacement les émissions de GES. L'exemple le plus extrême est le prix implicite nul du carbone appliqué au charbon et au gaz naturel destiné aux ménages. Un relèvement des taxes applicables à certains combustibles fossiles (gaz naturel, fioul domestique et charbon) contribuerait à harmoniser les prix attribués à l'ensemble des externalités négatives engendrées par ces produits. De même, le traitement préférentiel du diesel par rapport à l'essence doit être progressivement éliminé. Les émissions de GES de la France ont augmenté fortement dans le secteur des transports, qui représente environ un quart du total des émissions. Ainsi, les dépenses fiscales sur le carburant au profit des véhicules agricoles et des bateaux de pêche doivent être évaluées en vue de leur réduction éventuelle, et celles sur les poids lourds et les taxis devraient être supprimées. En outre, le volet bonus du mécanisme de bonus-malus sur les achats de voitures devrait être progressivement éliminé tout en préservant le même degré d'incitations, dans la mesure où aucune externalité négative ne devrait être subventionnée. Enfin, pour lutter contre la congestion, le péage urbain est une solution envisageable pour les grandes villes à condition qu'elle soit soutenue par des évaluations préalables.

---

#### *Il faut harmoniser les coûts d'abattement des émissions entre les différentes sources d'énergie et lisser les pics de demande*

---

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les énergies renouvelables sont encouragées au moyen de subventions aussi bien directes qu'indirectes, y compris les tarifs de rachat. Ces tarifs de rachat restent particulièrement élevés pour le secteur photovoltaïque, malgré plusieurs baisses successives en 2010. Les subventions destinées aux énergies renouvelables

doivent être réexaminées en vue d'harmoniser les coûts marginaux d'abattement entre les différentes sources d'énergie, la pluralité des externalités à corriger n'impliquant toutefois pas qu'une égalisation stricte des tarifs de rachat soit optimale. En particulier pour le secteur résidentiel, le dispositif concernant les émissions de GES doit être évalué en analysant chaque mesure en fonction des émissions évitées et des coûts d'abattement. En complément des mesures permettant d'accroître l'offre d'énergie électrique à faible émission en carbone, les variations journalières de demande, qui engendrent une réponse intensive en carbone, devraient être découragées en augmentant l'utilisation de la tarification des pics tarifaires et « l'effacement de capacités » rendu possible par les avancées technologiques récentes telles que les compteurs intelligents.

---

*Les coûts de gestion des déchets radioactifs  
des centrales nucléaires doivent être mieux  
comptabilisés*

---

Pour que la France maintienne un approvisionnement en électricité sobre en carbone, il faut que le parc nucléaire vieillissant continue de fonctionner. Compte tenu du volume des déchets radioactifs, il est essentiel que les prix d'accès réglementés reflètent l'intégralité des coûts de production, y compris ceux qui ont trait à la gestion des déchets et au démantèlement des centrales plutôt que les coûts historiques. *Les estimations des coûts futurs de démantèlement des centrales devraient être réalisées régulièrement par des experts indépendants.*

---

*La gestion des ordures ménagères  
et de la pollution des eaux pourrait être améliorée*

---

L'augmentation du volume des ordures ménagères est une tendance quasi générale dans les pays européens. En France, les taxes en amont que les producteurs acquittent à l'unité d'emballage ou de produit devraient être ajustées car elles sont faibles et insuffisamment liées au coût effectif de gestion des déchets. Pour diminuer la quantité d'ordures ménagères, il faudrait accélérer la généralisation de la tarification incitative des déchets existante. La qualité des eaux de surface et des eaux souterraines est inégale en France, or la pollution des eaux que provoque l'agriculture n'est pas partout traitée de façon satisfaisante. Il faudrait soit introduire une taxe sur les engrais et relever celle existante sur les pesticides pour qu'elles correspondent à leur coût social réel, soit mettre en place un système de quotas sur les uns comme sur les autres.

## Chapitre 1

# Assurer une reprise durable

La grande récession va laisser des traces durables sur les finances publiques et l'emploi. Une reprise modérée est enclenchée, ne permettant qu'un lent recul du chômage. Les priorités consistent à s'assurer que les finances publiques ne menacent pas la stabilité macroéconomique, à améliorer la réglementation du système bancaire, et à continuer à mettre en œuvre des réformes structurelles stimulant l'emploi et le potentiel productif de l'économie. La supervision bancaire semble relativement performante en France et a été sensiblement améliorée en 2010, toutefois, la réelle solidité du système financier reste difficile à apprécier. L'accroissement de la concentration bancaire en France appelle la mise en place rapide d'un suivi du risque systémique. Il pourrait déboucher sur le renforcement des exigences de ratio de capital en fonction du degré de risque systémique posé par chaque institution, et sur l'élaboration d'un mécanisme d'organisation des faillites bancaires. En cas d'emballement des prix immobiliers, les autorités ne devraient pas hésiter à mettre en œuvre des mesures macroprudentielles visant à limiter la distribution de crédit aux ménages. En ce qui concerne le marché du travail, la France souffre toujours d'un déficit structurel d'emplois concentré sur les jeunes et les seniors. Depuis une décennie, nombre de mesures ont été adoptées pour accroître l'emploi des seniors, et la réforme des retraites 2010 va porter ses fruits. Par ailleurs, la suppression de la taxe professionnelle, l'élargissement des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence la montée en charge du crédit d'impôt recherche, le renforcement de l'autonomie des universités, les dépenses d'avenir en faveur de l'enseignement supérieur, la formation et la recherche, toutes ces mesures récentes attestent de la volonté des autorités de renforcer le potentiel d'offre de l'économie. Dans ces deux domaines – marché du travail et offre productive – l'effort doit être prolongé afin de surmonter les principales faiblesses de l'économie française.

## L'économie se remet progressivement d'une sévère récession

Une reprise modérée est enclenchée en France depuis le second trimestre 2009 (tableau 1.1). Si son rythme est conforme à celui observé lors des récessions précédentes, il manque de tonus compte tenu de la vigueur de cette récession, de telle sorte que les pertes d'activité, particulièrement prononcées, se résorbent plus lentement. En comparaison avec les fortes récessions passées en France, celles du début des années 1980 et de 1993, la grande récession de 2008-09 a cumulé l'ampleur du déstockage de la première et du désinvestissement de la seconde, tandis que sa synchronisation à l'échelle mondiale a pesé fortement sur la demande extérieure d'où le recul brutal de la production industrielle et des flux d'exportation (graphique 1.1). Seule bonne surprise, la consommation privée, soutenue par les mesures budgétaires, n'a pas flanché. Après avoir marqué une pause au premier semestre 2010, sous l'effet de la suppression progressive de la prime à la casse et du retrait des baisses (temporaires) d'impôt sur le revenu ciblées sur les ménages modestes, la consommation privée a repris sa progression.

Tableau 1.1. **Développements macroéconomiques récents**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Prix courant en milliards d'euros	Pourcentage en variation de volume (prix de 2000)				
Consommation privée	1 074.5	0.5	0.6	1.6	1.6	2.2
Consommation publique	436.5	1.6	2.8	1.5	0.6	0.0
Formation brute de capital fixe	406.9	0.3	-7.0	-1.8	2.8	4.3
Secteur public	62.2	-2.9	0.6	-1.2	0.9	0.4
Secteur privé : résidentiel	118.3	-2.3	-8.1	-1.9	1.3	2.4
Secteur privé : autres	226.4	2.6	-8.5	-1.9	4.1	6.3
Variation des stocks <sup>1</sup>	11.6	-0.3	-1.8	0.3	0.4	0.0
Demande intérieure totale	1 932.6	0.4	-2.3	1.2	2.0	2.1
Exportations de biens et services	503.3	-0.8	-12.2	9.8	6.4	6.3
Importations de biens et services	539.8	0.3	-10.6	7.9	7.5	6.2
Exportations nettes <sup>1</sup>	-36.6	-0.3	-0.2	0.3	-0.5	-0.1
PIB aux prix du marché	1 896.0	0.1	-2.5	1.5	1.6	2.0
<i>Pour mémoire :</i>						
Taux de chômage national		7.8	9.5	9.7	9.5	9.3
Rémunération totale des salariés		3.1	0.1	2.4	2.5	2.8
Indice des prix à la consommation harmonisé		3.2	0.1	1.6	1.1	1.1
IPCH sous-jacent		1.9	1.8	1.2	0.9	1.1
Taux d'épargne brut des ménages <sup>2</sup>		15.4	16.2	15.9	15.5	14.9
Dette publique, définition de Maastricht <sup>3</sup>		67.6	78.1	83.2	88.0	91.0
Solde financier des administrations publiques <sup>3</sup>		-3.3	-7.6	-7.4	-6.1	-4.8
Balance des opérations courantes <sup>3</sup>		-1.9	-2.0	-2.2	-2.3	-2.4

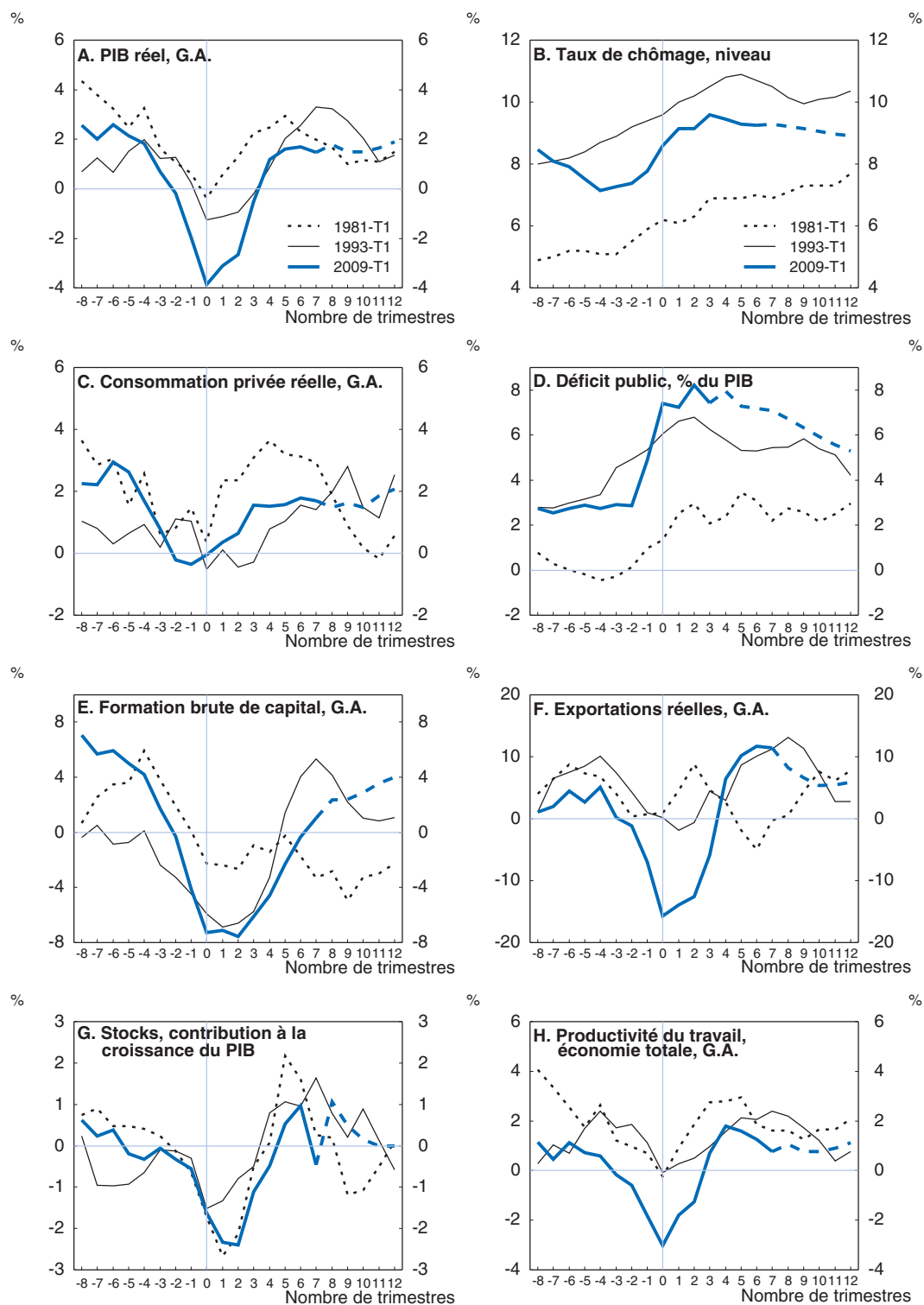
Note : Les comptes nationaux sont basés sur des indices chaînés.

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).

2. En pourcentage du revenu disponible.

3. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

Graphique 1.1. **Comparaison entre la récession 2008-09 et les précédentes en France<sup>1</sup>**

1. 0 correspond au trimestre au cours duquel les creux de la série du PIB ont eu lieu ; projections à partir de 2011-T1, sauf pour les panneaux B (à partir de 2010-T4) et D (à partir de 2010-T1).

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377124>

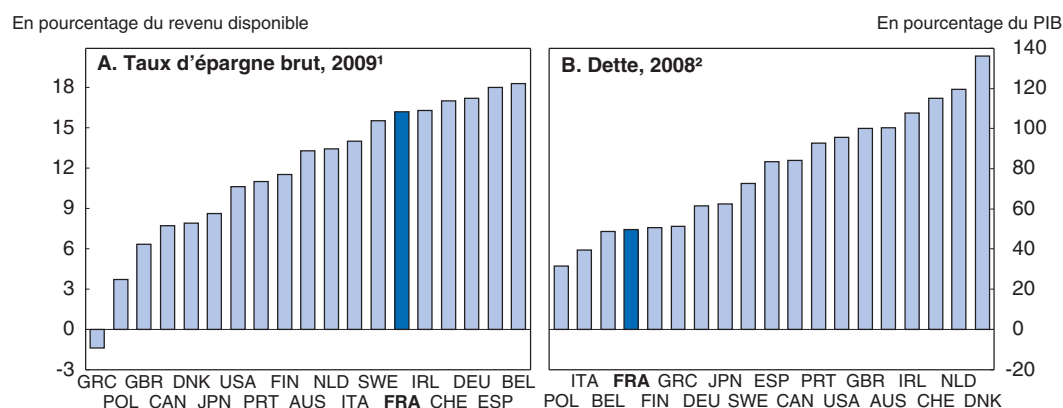
## La grande récession va affecter durablement l'économie

Les finances publiques et l'emploi ont payé un lourd tribut à la crise, et en porteront les stigmates pendant de nombreuses années. Le chômage a connu une hausse brutale dans la première phase de la récession (cf. infra), toutefois celle-ci a au final été contenue relativement à l'ampleur du choc. En conséquence, relativement aux autres récessions, le recul de la production s'est davantage traduit par une baisse de la productivité. Au-delà du libre jeu des stabilisateurs automatiques, le plan de relance adopté par le gouvernement, de l'ordre de 1¼ pour cent de PIB pour 2009-10, a été proportionné et bien conçu : il était ciblé et temporaire, a été mis en œuvre rapidement, et a ainsi permis d'amortir sensiblement le choc subi. La dégradation des finances publiques qui s'en est suivie est donc justifiée du point de vue de la politique macroéconomique. Cependant, les niveaux de déficit et de dette atteints résultent largement d'une tendance à l'œuvre depuis de nombreuses décennies, qui appelle un virage majeur dans la conduite de la politique budgétaire. En ce sens, la récession n'a fait que précipiter l'apparition au grand jour du problème budgétaire : des réformes de structure, dont la réforme des retraites 2010 constitue une première étape importante, sont nécessaires si l'on souhaite préserver un haut niveau de protection sociale ; elles sont l'objet du chapitre 2.

## En termes d'impact de la crise, la France se trouve dans une situation intermédiaire

Dans la phase la plus critique de la crise s'étendant jusqu'au milieu de l'année 2009, l'économie française a plutôt mieux résisté que les autres pays européens en raison d'une conjonction de facteurs : forts stabilisateurs automatiques qui ont soutenu la demande ; moindre dépendance envers des secteurs durement touchés comme la finance, la construction, et même l'automobile (relativement à l'Allemagne) ; compte des ménages plus équilibré avec un niveau d'endettement maîtrisé et un taux d'épargne élevé (graphique 1.2) ; situation financière du secteur bancaire moins dégradée que dans de nombreux pays. Au total, selon différents indicateurs économiques mesurant l'impact de la grande récession et prenant en compte la reprise amorcée, la France se situe dans une position intermédiaire parmi les pays de l'OCDE (graphique 1.3).

Graphique 1.2. Épargne et dette des ménages



1. 2008 pour la Grèce, le Japon, la Pologne et la Suisse.

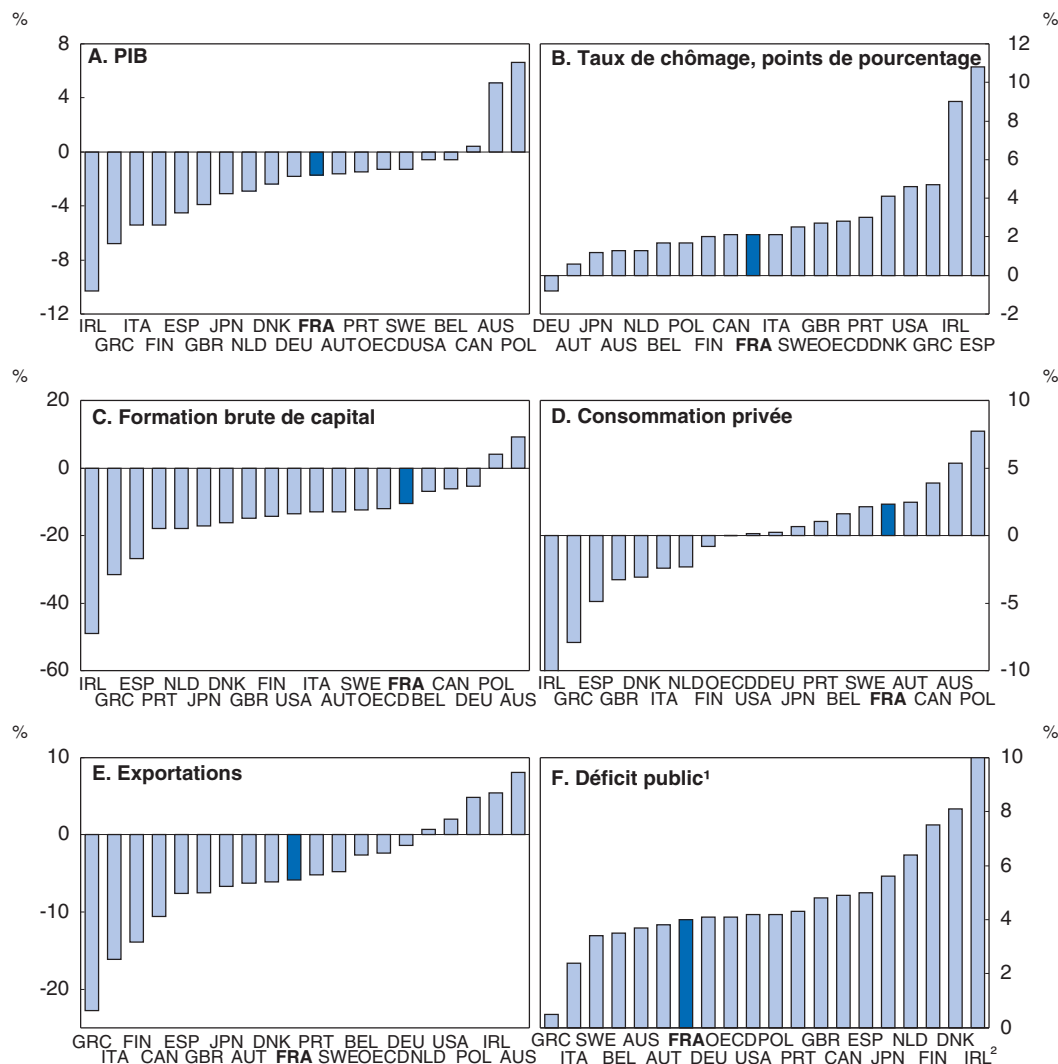
2. 2007 pour le Japon.

Source : OCDE, Bases de données des Comptes nationaux et des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377143>

### Graphique 1.3. Évolution des conditions macroéconomiques des pays de l'OCDE depuis la crise

Variations en pourcentage en termes réels, sauf indication contraire, à partir de 2008T1 à 2010T3



1. En pourcentage du PIB, différence entre les niveaux annuels 2010 et 2008.

2. La valeur pour le déficit public de l'Irlande est de 25.0 %.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377162>

Relativement au pic d'activité atteint au premier trimestre 2008, le PIB était en recul de moins de 2 % fin 2010, alors que le taux de chômage s'était accru de 2 points de pourcentage. Parmi les pays de la zone euro, seuls l'Autriche et la Belgique font mieux dans ces deux dimensions, l'Allemagne enregistrant toutefois une performance exceptionnelle, dans ce contexte, de réduction du taux de chômage. À l'évidence, c'est en termes de consommation privée que la France tire le mieux son épingle du jeu. Egalement, quoiqu'en recul de plus de 10 %, l'investissement résidentiel n'a pas chuté aussi lourdement que dans nombre de pays de l'OCDE, grâce sans doute à l'approche prudente du crédit aux ménages avant la crise, et peut-être aussi aux mesures publiques de soutien à l'immobilier renforcées en 2009 (voir chapitre 3). En moyenne en France, les prix réels des logements ont

reculé de près de 10 % entre le pic atteint au 2007T4 et le creux du 2009T3, avant de rebondir nettement avec le volume de transactions, un profil partagé par la plupart des pays de l'OCDE et qui place là aussi la France dans une situation intermédiaire (tableau 1.2). Les exportations ont en revanche reculé plus fortement que pour la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui renvoie sans doute à des faiblesses structurelles (cf. infra), même si les exportations ont été plus dynamiques en 2010.

Tableau 1.2. **Les prix réels des logements et la crise**<sup>1</sup>

Pic			Creux		Dernière valeur <sup>2</sup>
Pic et creux :	Trimestre	Variation depuis 1999-T4 (%)	Trimestre	Variation depuis le pic (%)	Variation depuis le creux (%)
<b>France</b>	<b>2007-Q4</b>	<b>90.9</b>	<b>2009-Q3</b>	<b>-9.5</b>	<b>7.1</b>
Belgique	2008-Q4	58.9	2009-Q2	-1.8	3.9
Suisse	2007-Q1	12.8	2008-Q1	-2.0	12.7
Corée	2007-Q1	26.2	2010-Q3	-3.6	0.0
Suède	2007-Q4	81.8	2008-Q4	-5.5	8.6
Australie	2008-Q1	82.0	2009-Q1	-7.4	18.1
Finlande	2007-Q3	31.3	2009-Q1	-8.1	12.6
Norvège	2007-Q3	66.2	2008-Q4	-11.8	13.6
Canada	2007-Q4	72.7	2008-Q4	-12.0	14.5
Nouvelle-Zélande	2007-Q3	90.9	2009-Q1	-15.2	4.5
Royaume-Uni	2007-Q4	90.8	2009-Q2	-15.4	4.3
Pas encore de creux <sup>3</sup> :					Variation depuis le pic (%)
Pays-Bas	2008-Q4	34.0	–	–	-6.0
Italie	2007-Q4	50.0	–	–	-7.7
États-Unis	2006-Q4	44.4	–	–	-15.4
Espagne	2007-Q3	94.2	–	–	-17.2
Danemark	2007-Q1	70.8	–	–	-19.6
Irlande	2006-Q4	65.6	–	–	-34.2
Pas de pic :					Variation depuis 1999-T4
Japon	–	–	–	–	-18.7
Allemagne	–	–	–	–	-26.6

1. Déflaté par le déflateur de la consommation privée.

2. 2010-T3, sauf pour l'Allemagne (2009-T4), pour l'Italie (2010-T1) et pour le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande (2010-T2).

3. Comprend les pays qui n'ont pas recouvré au moins un quart des pertes subies depuis le pic.

### **L'investissement privé commence à prendre le relais**

Dans ce contexte, les perspectives de reprise de l'emploi sont donc modestes. Le taux de chômage ne devrait baisser que légèrement, de sorte que les pressions sur les prix resteront faibles, avec une inflation sous-jacente largement en dessous de 2 %. À ce stade, c'est l'investissement des entreprises qui devrait devenir le moteur de cette nouvelle phase de la reprise afin de rendre la croissance soutenable. Malgré une production industrielle en dents de scie, la confiance des entreprises n'a cessé de se raffermir depuis début 2009, et l'investissement des entreprises et l'investissement résidentiel ont renoué avec la croissance depuis le second trimestre 2010. La productivité a rebondi et la poursuite de son redressement va conditionner le rétablissement durable des marges des entreprises. L'inflation a affiché en 2010 un niveau élevé compte tenu du fort *output gap* négatif. Ceci est

dû en grande partie à la hausse des prix des matières premières importées, alors que l'inflation sous-jacente a atteint un point bas à 0.7 % sur un an (2010T3). Grâce à la vigueur de l'activité mondiale et au rééquilibrage progressif de la croissance allemande en faveur d'un renforcement de la demande intérieure, l'investissement privé et les exportations devraient se montrer dynamiques. Depuis début 2009, les ménages français ont profité de conditions de crédit favorables pour financer leurs investissements résidentiels, et se trouvent, compte tenu de leur faible niveau initial d'endettement, dans une situation saine en termes de solvabilité, ne requérant pas d'ajustements (« deleveraging ») majeurs qui pèseraient sur les dépenses des ménages. La consommation privée devrait ainsi se redresser régulièrement, le taux d'épargne revenant à son niveau antérieur à la crise avec le regain de la confiance des ménages soutenue par le recul du chômage et la contraction du déficit public. D'une manière générale, la forte composante financière de cette récession ainsi que sa nature quasi globale suggèrent que la reprise pourrait être modérée pendant plusieurs années. Au final, selon les prévisions de l'OCDE effectuées à l'automne 2010, la croissance du PIB réel augmenterait de 1.5 % en 2010 à 2.0 % en 2012 (tableau 1.1)<sup>1</sup>. L'environnement économique s'est amélioré depuis, et la croissance pourrait être un peu plus forte à court terme, même si la hausse du prix des matières premières en limite le rebond. Celle-ci implique en revanche que les prévisions d'inflation totale datant de l'automne sont dépassées.

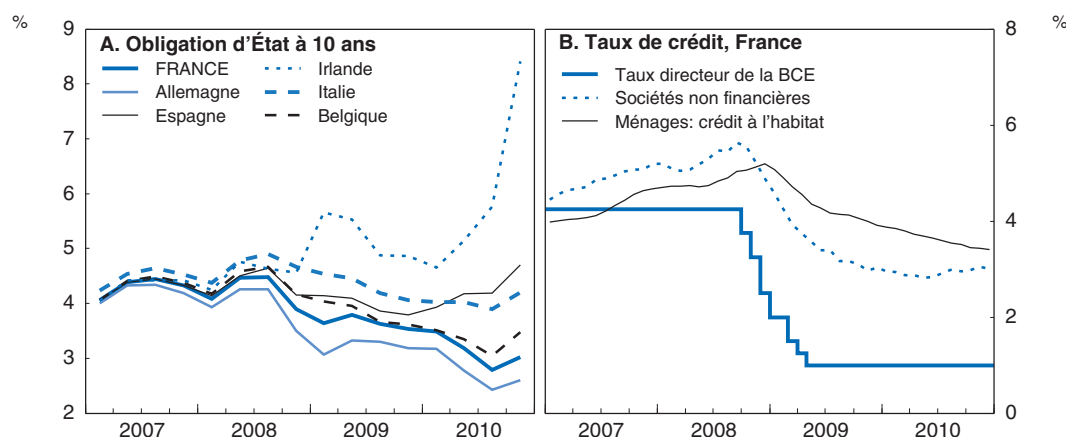
### ***La politique budgétaire devient nécessairement restrictive***

Après avoir été quasiment neutre en 2010, la politique budgétaire sera nécessairement restrictive à partir de 2011, le déficit public devant s'améliorer d'environ 7.5 % du PIB en 2010 à 6 % en 2011, conformément à l'objectif du gouvernement. La structure des premières mesures de consolidation (chapitre 2), en évitant des hausses des taux d'imposition sur les revenus des ménages, les profits et la consommation, devrait permettre de limiter son impact négatif sur l'activité. La France s'est engagée à poursuivre graduellement la réduction du déficit jusqu'à 2 % du PIB en 2014, ce qui permettrait de stabiliser le ratio dette/PIB à environ 87 % en 2012 puis d'amorcer sa décade. Étant donné le niveau d'endettement public atteint avant la crise et son évolution depuis, ce rythme d'assainissement est approprié pour éviter que les finances publiques ne menacent la stabilité macroéconomique.

### ***La politique monétaire va rester accommodante et adaptée à la situation de l'économie française***

La politique monétaire de la zone euro continue de soutenir l'activité par des taux directeurs historiquement bas et des mesures non conventionnelles visant à assurer la liquidité du système financier (voir OCDE, 2010a, pour plus de détails). Elle devrait rester accommodante tant que l'excédent des capacités de production ne commence pas nettement à se résorber dans la zone euro. Cette politique de taux bas a été transmise aux conditions de financement de l'ensemble de l'économie, la France restant largement épargnée par la montée de l'aversion au risque affectant les taux sur la dette souveraine des pays périphériques (graphique 1.4). Les développements économiques contrastés des pays de la zone euro posent toutefois la question de l'adéquation de la politique monétaire commune à la situation de chaque pays, et de la France en particulier. D'une part, l'hétérogénéité de la zone euro en termes de taux d'inflation est restée basse, mais d'autre part, celle des taux de chômage s'est accrue. Cependant, comme le taux de chômage ou son

Graphique 1.4. Niveau des taux d'intérêt



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88 ; BCE et Banque de France.

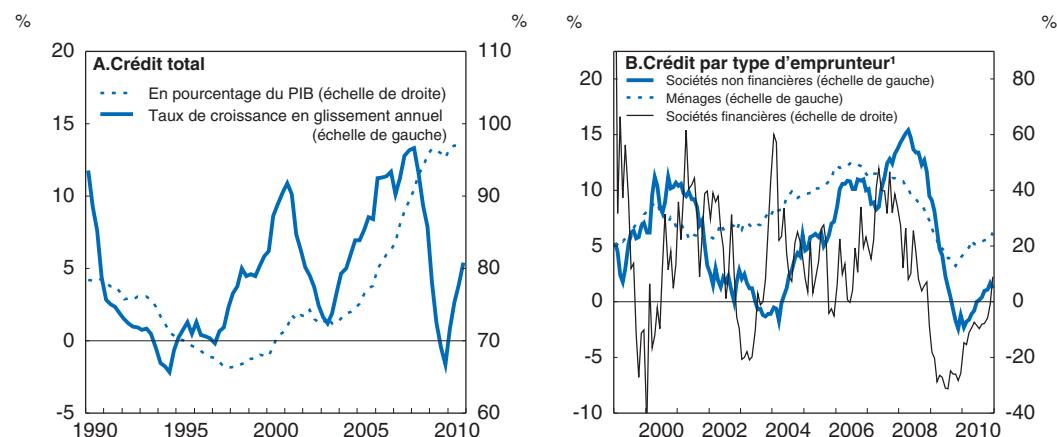
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377181>

écart au taux structurel est en France proche de la moyenne de la zone euro, le risque d'une inadéquation de la politique monétaire semble faible pour la France.

### Le crédit aux entreprises est peu dynamique

Le boom du cycle du crédit au secteur privé a culminé avec un rythme de progression annuelle de plus de 10 % entre 2006 et 2008. Si le retournement a été brutal, il ne s'est pas traduit par un recul du ratio crédit/PIB qui avait été observé lors de la récession des années 1990 (graphique 1.5). Cette évolution est due à la relative résistance du crédit aux ménages, tandis que le crédit aux sociétés non financières s'est contracté et le crédit interbancaire s'est effondré. Les enquêtes trimestrielles sur la distribution de crédit suggèrent que le retournement est dû à la fois à des facteurs d'offre et de demande. Plus précisément, les critères d'octroi de crédit ont été nettement resserrés pour les entreprises jusqu'au 2009T3 alors que la demande aurait reculé jusqu'au milieu de l'année 2010. En ce

Graphique 1.5. Crédit au secteur privé, France



1. Les taux de croissance sont exprimés en glissement annuel.

Source : Banque de France, INSEE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377200>

qui concerne le crédit aux ménages, les conditions de crédit ont aussi été durcies jusqu'au 2009T1 mais dans une bien moindre mesure, alors que la demande de crédit à l'habitat repartait à la hausse dès le milieu de l'année 2009. Au cours des douze derniers mois, les flux des *nouveaux* crédits se sont accrus de plus de 50 % pour les ménages alors qu'ils ont été stables pour les entreprises non financières.

## Les doutes sur le système financier européen ne sont pas dissipés

### ***Les banques françaises ont bénéficié de mesures exceptionnelles***

Les mesures substantielles de soutien au secteur bancaire que la France a dû mettre en place, comme beaucoup de pays de l'OCDE, ont permis d'éviter que la crise n'ait des répercussions beaucoup plus graves. La conjonction d'une gestion généralement médiocre du risque, d'une insuffisance de fonds propres et d'un endettement excessif à court terme ont mis en difficulté des banques de premier plan et certaines collectivités territoriales, menaçant par contagion la stabilité du financement de l'ensemble de l'économie. De ce point de vue, la crise est venue rappeler brutalement toute l'importance à accorder à la résilience du système bancaire. Les concours publics ont eu pour objectif de renforcer la solvabilité et d'accroître la liquidité des banques, et ont pris la forme d'apports en capital, de garanties sur le financement des banques (encadré 1.1) et d'augmentation de la garantie des dépôts bancaires.

Les banques françaises ont plutôt mieux traversé la crise que celles d'autres pays, grâce sans doute à une approche relativement prudente du crédit et une supervision régulière de l'ensemble des établissements de crédit. La France ne se situe, en effet, en dessous de la moyenne de l'OCDE que pour un seul des huit aspects de la réglementation prudentielle identifiés par Ahrend *et al.* (2009), celui de la gestion des faillites et des sanctions. Les profits des banques se sont vigoureusement redressés en 2009 grâce notamment aux conditions de financement avantageuses mises en place par la Banque centrale européenne. En conséquence, elles ont été promptes à se dégager des dispositifs de soutien public. Ainsi, la rétention des profits, les émissions d'actions et la réduction des risques ont permis d'accroître le ratio moyen des fonds propres « Tier 1 » des banques de 8.7 % en 2008 à 10.2 % en 2009, soit au-dessus de la moyenne de 9.1 % pour la zone euro (IMF, 2010). Cependant, en cas d'emballement des prix immobiliers, les autorités ne devraient pas hésiter à mettre en œuvre des mesures macroprudentielles explicites visant à limiter la distribution de crédit aux ménages (plafond du montant de prêt en fonction du revenu de l'emprunteur ou de la valeur du bien).

Si la crise se conjugue encore au présent, c'est que, outre le niveau élevé du taux de chômage, le système financier international reste un des maillons faibles de la reprise, notamment en Europe. Alors que la préoccupation majeure est venue initialement des produits structurés de crédit, l'inquiétude est désormais alimentée par l'exposition aux dettes souveraines des pays périphériques, et plus généralement aux actifs des banques dans ces pays. Même si, relativement à celui d'autres pays, le système bancaire français paraît présenter plus de robustesse, apprécier sa solidité reste difficile en dépit de la publication par les banques françaises de leur exposition aux risques souverains<sup>2</sup>. Les données les plus récentes de la Banque des règlements internationaux indiquent qu'elles ont une forte exposition aux pays qui sont au cœur des vives tensions sur les marchés (tableau 1.3), même si cette exposition totale est un indicateur insuffisant des risques spécifiques liés par exemple à une faible capitalisation et au marché immobilier (Buiter et

### Encadré 1.1. Concours publics aux établissements de crédit

En 2008, deux organismes ont été créés afin de fournir des liquidités et des fonds propres aux banques :

- la Société de financement de l'économie française (SFEF), détenue à 34 % par l'État et à 66 % par les banques privées, a levé des fonds sur les marchés avec la garantie de l'État afin de les prêter aux établissements de crédits. La SFEF a arrêté son activité d'émission en septembre 2009, qui aura consisté en un total de 77 milliards EUR de prêts à 13 établissements de crédit. Le remboursement sera échelonné jusqu'en 2014, et le risque de défaut semble faible ;
- la Société de prise de participations de l'État (SPPE) a apporté des fonds propres aux banques. Elle a apporté 21 milliards EUR de fonds propres à 6 groupes bancaires : 7.0 milliards à BPCE, 5.1 milliards à BNPP, 3.4 milliards à Société générale, 3 milliards au Crédit agricole, 1.2 milliards au Crédit mutuel et 1 milliard à Dexia. Compte tenu des rachats effectués par les banques, sur la base d'un taux d'intérêt annualisé de l'ordre de 8 %, les actifs de la SPPE ne concernent plus que Dexia (1 milliard).

De plus, Dexia a bénéficié d'un apport de fonds propres de 2 milliards EUR par la Caisse des dépôts et d'une garantie de l'État pour des opérations de refinancement pour un montant plafonné à 36.55 milliards EUR. Ces concours publics auront un impact négligeable sur la dette publique, et pourraient même dégager un léger surplus en termes budgétaires (estimé à 2.4 milliards EUR à fin 2010).

Source : « Les concours publics aux établissements de crédits : Bilan et enseignements à tirer », *Rapport public thématique*, Cour des comptes, mai 2010. Données actualisées pour le second semestre 2010.

Rahbari, 2010). Les taux de CDS des banques françaises se sont ainsi de nouveau tendus depuis fin octobre 2010, malgré un niveau de capitalisation qui semble satisfaisant. En outre, en raison de la forte interconnexion des secteurs bancaires européens, une nouvelle dégradation de la situation financière dans les pays périphériques se répercuterait aussi sur les banques françaises, comme sur les banques d'autres grands pays européens, par ricochet via leurs expositions vis-à-vis de leurs partenaires (banques allemandes, belges et néerlandaises notamment) (IMF, 2010). De meilleurs tests de résistance, couvrant un champ plus large et fondés sur une méthodologie transparente, devraient être mis en œuvre au niveau européen, et à défaut en France.

### Le cadre de la supervision bancaire a été amélioré

Par la loi de régulation bancaire et financière d'octobre 2010 visant à mettre en œuvre les décisions du G20 dans ce domaine, la France s'est dotée d'une meilleure structure de supervision du système financier. *Premièrement*, les activités de supervision des banques, des assurances et de protection du consommateur ont été regroupées en une autorité unique de contrôle et de surveillance, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP). Il s'agit d'une mesure importante permettant de renforcer la cohérence et l'efficacité de la surveillance prudentielle en raison des fortes interconnexions entre les banques et les compagnies d'assurance (IMF, 2010). *Deuxièmement*, un conseil de régulation financière et du risque systémique (COREFRIS) est créé et présidé par la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; il est chargé d'alerter sur les risques systémiques pesant sur la stabilité financière et de faire des recommandations en la matière. Cet organisme sera lié au futur

Tableau 1.3. **Créances des banques étrangères vis-à-vis d'une sélection de pays périphériques de l'UE**

<b>A. Exposition envers les pays périphériques de l'UE selon la nationalité des banques<sup>1</sup> (fin 2010-T2, en pourcentage du PIB)</b>											
Exposition envers :	Type d'exposition	Nationalité des banques									
		FRA	DEU	ESP	ITA	HZE <sup>2</sup>	GBR	JPN	USA	RDM	Monde
Total	<b>Créances totales</b>	<b>12.4</b>	<b>12.4</b>	<b>6.9</b>	<b>2.6</b>	<b>10.1</b>	<b>12.5</b>	<b>0.9</b>	<b>0.8</b>	<b>0.3</b>	<b>2.6</b>
	Secteur public	3.2	1.9	0.7	0.3	1.6	0.8	0.2	0.1	0.0	0.4
	Banques	3.4	4.7	0.8	0.8	2.5	3.1	0.1	0.3	0.1	0.8
	Privé non-bancaire	5.9	5.8	5.5	1.4	5.9	8.5	0.5	0.5	0.1	1.5
Grèce	Créances totales	2.3	1.2	0.1	0.3	1.1	0.6	0.0	0.0	0.0	0.3
Irlande	Créances totales	1.8	4.4	1.0	0.7	2.2	6.1	0.4	0.4	0.1	0.8
Portugal	Créances totales	1.7	1.2	5.8	0.2	0.7	1.0	0.0	0.0	0.0	0.3
Espagne	Créances totales	6.7	5.7		1.3	6.0	4.8	0.4	0.4	0.1	1.2
<b>B. Créances totales des banques françaises vis-à-vis des pays périphériques de l'UE (en pourcentage du PIB)</b>											
		Fin 2005		Fin 2007		Fin 2009		2010-T2			
Grèce		0.6		2.6		3.2		2.3			
Irlande		1.2		3.8		2.1		1.8			
Portugal		0.6		1.8		1.8		1.7			
Espagne		3.7		7.7		8.6		6.7			

1. Les expositions des banques ayant leur siège dans les pays respectifs ne sont pas inclus.

2. Pays hors zone euro.

Source : BRI.

Comité européen du risque systémique. *Troisièmement*, les domaines de compétence de l'Autorité des marchés financiers (AMF) ont été étendus notamment aux marchés dérivés et carbone, mais aussi à la protection des consommateurs, et son pouvoir de sanction a été renforcé. *Enfin*, la rémunération des opérateurs de marchés est désormais encadrée.

Selon leur propre simulation, les banques françaises seraient particulièrement affectées par l'application des nouvelles règles prudentielles de Bâle III, qui va les conduire à renforcer leurs fonds propres. Sous l'effet des nouvelles normes, les actifs pondérés du risque des quatre banques cotées augmenteraient d'environ 30 %, ce qui affecterait le ratio Tier-1 d'environ 1 point de pourcentage pour BNP Paribas, 3 points pour Société générale et Crédit agricole, et de plus de 4 points pour Natixis ; cela impliquerait toutes choses égales par ailleurs des augmentations de capital de l'ordre de 30 milliards EUR au total (*Les Echos*, 2010). La mise en œuvre progressive des accords de Bâle III constituera à l'évidence un pas important pour renforcer les règles microprudentielles. Il faudra toutefois veiller à limiter les possibilités de contourner les normes prudentielles et tenter également d'étendre la surveillance aux autres entités financières peu ou pas régulées. D'autre part, la mise en place effective de normes macroprudentielles contracycliques, telle que prévue par Bâle III, sera bienvenue.

### **Des mesures complémentaires sont nécessaires pour réduire le risque systémique**

En France comme dans de nombreux pays, la crise a conduit à une plus forte concentration du secteur bancaire. Alors que BNP Paribas a absorbé la banque néerlandaise Fortis, les difficultés rencontrées par Natixis ont conduit les pouvoirs publics à accélérer la création du groupe BPCE par rapprochement des Banques populaires et des Caisses d'épargne. Par la taille de leur bilan, chacune des quatre grandes banques pèse pour plus de 1 000 milliards EUR, et pour 7 000 milliards EUR au total, soit 350 % du PIB, avec

2 200 milliards pour BNP Paribas seulement. Même si elles ne visent pas directement le risque systémique, les mesures prises dans le cadre de Bâle III, en renforçant les exigences de capital, contribueront également à le réduire.

Plusieurs pistes s'offrent pour limiter le risque systémique (OCDE, 2010b). La résistance du modèle de banque universelle ne semble pas plaider pour la séparation fonctionnelle des activités, bien que l'importance des économies d'envergure (« economies of scope ») soit sujette à discussion. En revanche, une supervision renforcée et une surveillance dédiée au risque systémique, mise en place par la loi de régulation bancaire et financière (renforcement des pouvoirs de l'ACP et mise en place du COREFRIS), constituent une première réponse à ce problème. Une taxe est en théorie une bonne façon de limiter les prises de risques excessives favorisées par l'anticipation d'une intervention du gouvernement en faveur des établissements d'importance systémique dans le cas d'une détresse financière (« too big to fail ») et ainsi de réduire l'aléa moral. Le gouvernement a mis en place une telle taxe sous la forme d'une taxation des banques assise sur leurs actifs pondérés par les risques, qui devrait rapporter 720 millions EUR en 2011. Même si cette taxe est affectée au budget général, elle présente le désavantage de pouvoir être interprétée comme un mécanisme de type assurantiel, qui risquerait *in fine* de légitimer une prise de risque excessive. De plus, la difficulté à déterminer le bon niveau de la taxe permettant d'internaliser des coûts qui se matérialisent très exceptionnellement, couplée au problème fondamental qui est de manquer de fonds propres dans ces cas extrêmes, conduit à privilégier un contrôle direct des quantités de capital (Weitzman, 1974 ; King, 2010).

La piste la mieux adaptée à la situation française pourrait consister à la mise en place d'un mécanisme de résolution des crises bancaires. Un tel cadre doit permettre de mobiliser les créditeurs en cas de détresse financière sans menacer le fonctionnement de l'économie. La mise en place, dans ce cadre, de mesures de conversion ou de réduction de dette (« bail-in », au gré du superviseur ou sous forme de capital contingent) dans un contexte de continuité d'exploitation (« going concern ») est un des moyens d'assurer une plus forte capacité d'absorption des pertes. Ce cadre doit aussi permettre, lorsque la situation de l'institution est irrémédiablement compromise, de procéder à la dissolution ordonnée de l'établissement. Il va de soi que ce type de mesure doit être autant que possible coordonné au niveau international, mais l'absence de consensus ne saurait être un motif d'inaction, même si les mesures unilatérales sont au prix d'une perte d'activité du secteur financier. Les discussions sur ce sujet doivent se poursuivre et aboutir en 2011 au sein du conseil de stabilité financière. Parallèlement, un projet de directive devrait être présenté par la Commission européenne en 2011.

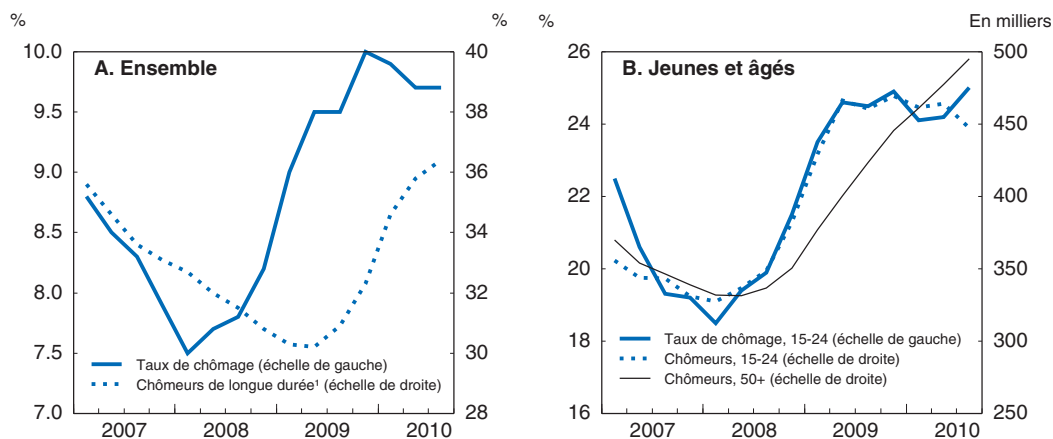
## Des avancées structurelles sur le marché du travail, mais le chemin est encore long

### **Une bonne gestion de la récession et quelques résultats récents prometteurs**

Le taux de chômage a amorcé un lent reflux par rapport à son point haut de 10 %, mais le chômage de longue durée continue d'augmenter (graphique 1.6). Les pertes d'emploi ont été fortes dans le secteur de la construction, pour les salariés intérimaires et les peu qualifiés. Classiquement, les jeunes travailleurs ont aussi été particulièrement touchés par l'aggravation du chômage durant la première phase de la crise : l'entrée dans la vie professionnelle, leur courte expérience et leur surreprésentation dans les contrats

temporaires les exposent davantage aux fluctuations économiques. De plus, l'aggravation du chômage de longue durée (graphique 1.6, panneau A) est préoccupante non seulement en raison des difficultés sociales qui lui sont directement associées mais aussi parce qu'on peut craindre des effets de décrochage persistant avec le marché de l'emploi, de nature à accroître le chômage structurel. Cependant, depuis fin 2009, le marché du travail connaît un infléchissement : rebond des créations d'emplois intérimaires, ralentissement des destructions d'emplois dans l'industrie dont le rythme rejoint la tendance de long terme, créations d'emplois dans les services, stabilisation dans la construction.

Graphique 1.6. **Taux de chômage par groupe d'âge, France**



1. Chômeurs inscrits à Pole Emploi depuis plus d'un an en pourcentage de l'ensemble des chômeurs inscrits (catégories A, B et C), France Métropolitaine.

Source : INSEE ; DARES.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377219>

L'inflexion des politiques du marché du travail au cours de la récession a permis de limiter son impact négatif sur l'emploi. Les dispositifs de chômage partiel ont été étendus pour couvrir 0.8 % des employés en 2009 contre 0.3% en 2007 afin d'éviter certains licenciements qui ne reposeraient que sur des contraintes de court terme. Cette extension a permis, relativement aux autres récessions, de mieux partager l'ajustement nécessaire du nombre total d'heures travaillées entre emplois et durée du travail moyenne, et ainsi de préserver environ 20 000 emplois selon OCDE (2010c). Priorité a également été donnée au renforcement de l'alternance par diverses mesures de soutien, et à la relance des contrats aidés avec l'augmentation du taux de prise en charge par l'État de 70 % à 90 % (les entrées dans des contrats aidés, hors alternance, sont passées d'environ 340 000 en 2008 à 520 000 en 2010, renouant ainsi avec un niveau proche de celui atteint en 2007). De plus, la durée d'indemnisation du chômage a été étendue, l'attribution des allocations chômage en cas de courte période d'affiliation assouplie, et les aides à la recherche d'emploi augmentées pour les non bénéficiaires d'allocations. Il est important que ces mesures soient retirées à mesure que la reprise progresse car elles sont coûteuses et peuvent freiner les réallocations de main-d'œuvre nécessaires d'un point de vue structurel.

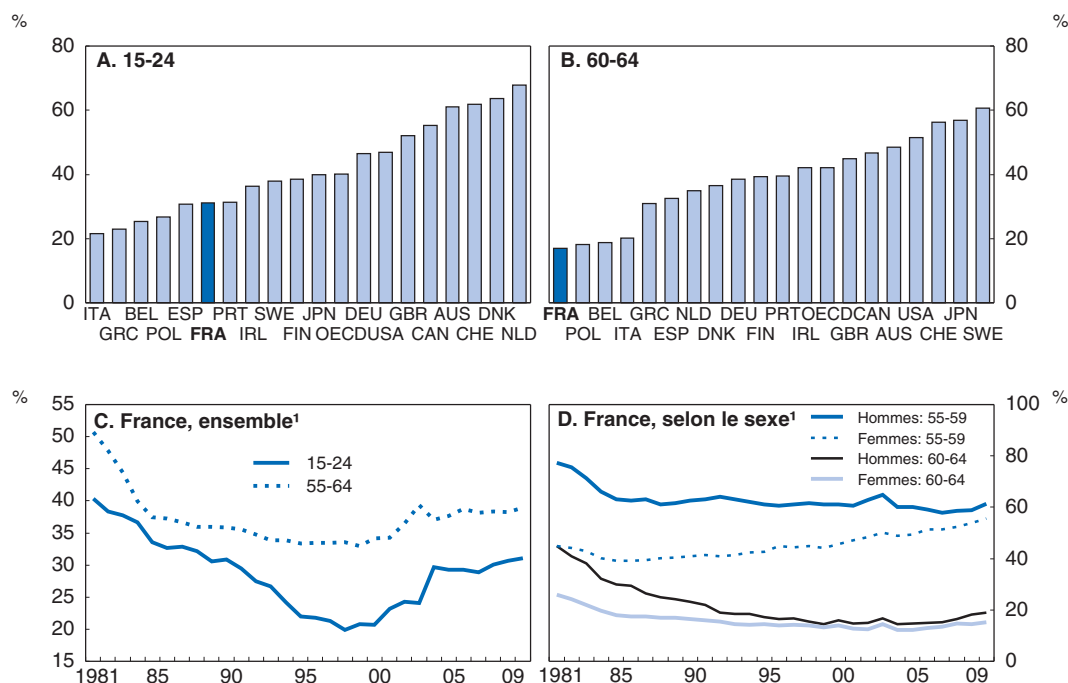
Surtout, les responsables de la politique économique ont évité les erreurs passées en ne recourant pas à des mesures en faveur des dispositifs de préretraite : en 2009, 7 260 personnes du secteur privé sont entrées dans un dispositif de préretraite publique en France métropolitaine, soit un recul de 12 % par rapport à 2008, et un point bas depuis 1985

à comparer à une moyenne annuelle d'environ 80 000 à la fin des années 1990 (DARES, 2010a)<sup>3</sup>. Ainsi, fin 2008, 0,7 % des personnes de 55 à 64 ans étaient en préretraite publique, contre 2,4 % en 2003. De fait, l'accroissement du taux d'emploi des seniors (cf. infra) est une rupture par rapport aux récessions passées.

### Des faiblesses structurelles demeurent

Au-delà de la gestion de la récession, bien que la réforme des retraites 2010 constitue un sérieux pas en avant, les problèmes du marché du travail français restent largement structurels. Or, une hausse du taux d'emploi aurait des effets bénéfiques significatifs en soutenant l'assainissement budgétaire, la cohésion sociale et le niveau de vie. Le diagnostic est bien connu : les mauvaises performances proviennent des faibles taux d'emploi pour les jeunes et les seniors (graphique 1.7). En prenant comme référence la moyenne dans les pays de l'OCDE du taux d'emploi pour chacune de ces catégories d'âge, on peut estimer qu'il manque en France environ 670 000 emplois pour les moins de 25 ans et 800 000 emplois pour les plus de 55 ans, soient 29 % et 26 % de l'emploi total pour ces catégories d'âge. Cela permet de mesurer le chemin qui reste à parcourir malgré l'amélioration depuis la fin des années 1990 de ces taux d'emploi à partir de niveaux anormalement bas (graphique 1.7, panneaux C et D)<sup>4</sup>.

Graphique 1.7. Taux d'emploi des travailleurs jeunes et âgés pour une sélection de pays de l'OCDE et la France



1. Rupture de série en 2002.

Source : OCDE, Statistiques sur la population active.

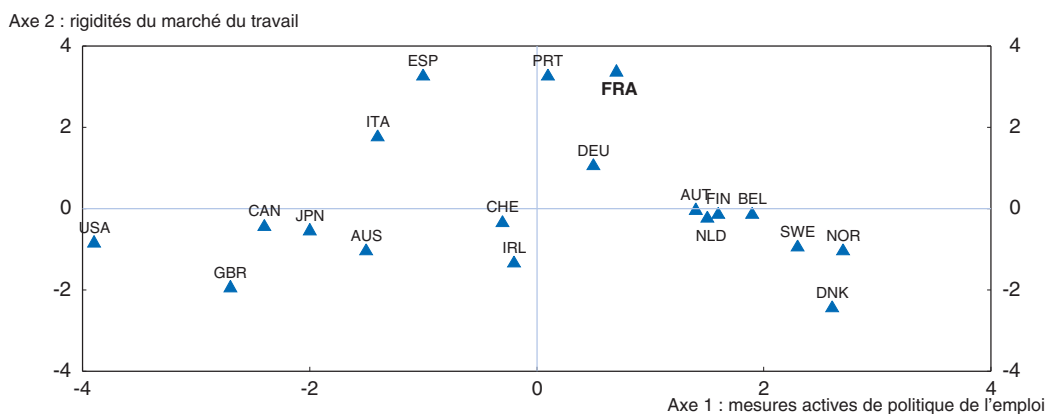
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377238>

De par sa structure, le marché du travail français se rapproche de celui de l'Allemagne, mais également du Portugal et de l'Espagne, pays où les performances du marché du travail sont également médiocres (graphique 1.8). Il reste marqué par une dualité profondément

ancrée, de fortes rigidités et des mesures actives en faveur de l'emploi insuffisamment développées. Parmi les faiblesses générales de la France figurent notamment (graphique 1.9) : un haut niveau de fiscalité pesant sur le travail, combiné à un salaire minimum élevé ; la faible qualité du dialogue social alimenté en partie par une insuffisante représentativité des syndicats ; et une forte segmentation des contrats de travail qui, tout à la fois, pèse sur la capacité de l'économie à s'adapter aux chocs, ne parvient pas à réduire le sentiment d'insécurité des travailleurs et répartit fort inégalement le poids des nécessaires ajustements entre ceux qui sont protégés et ceux qui sont exposés<sup>5</sup>.


Graphique 1.8. **Structure du marché du travail**

Analyse en composantes principales<sup>1</sup>



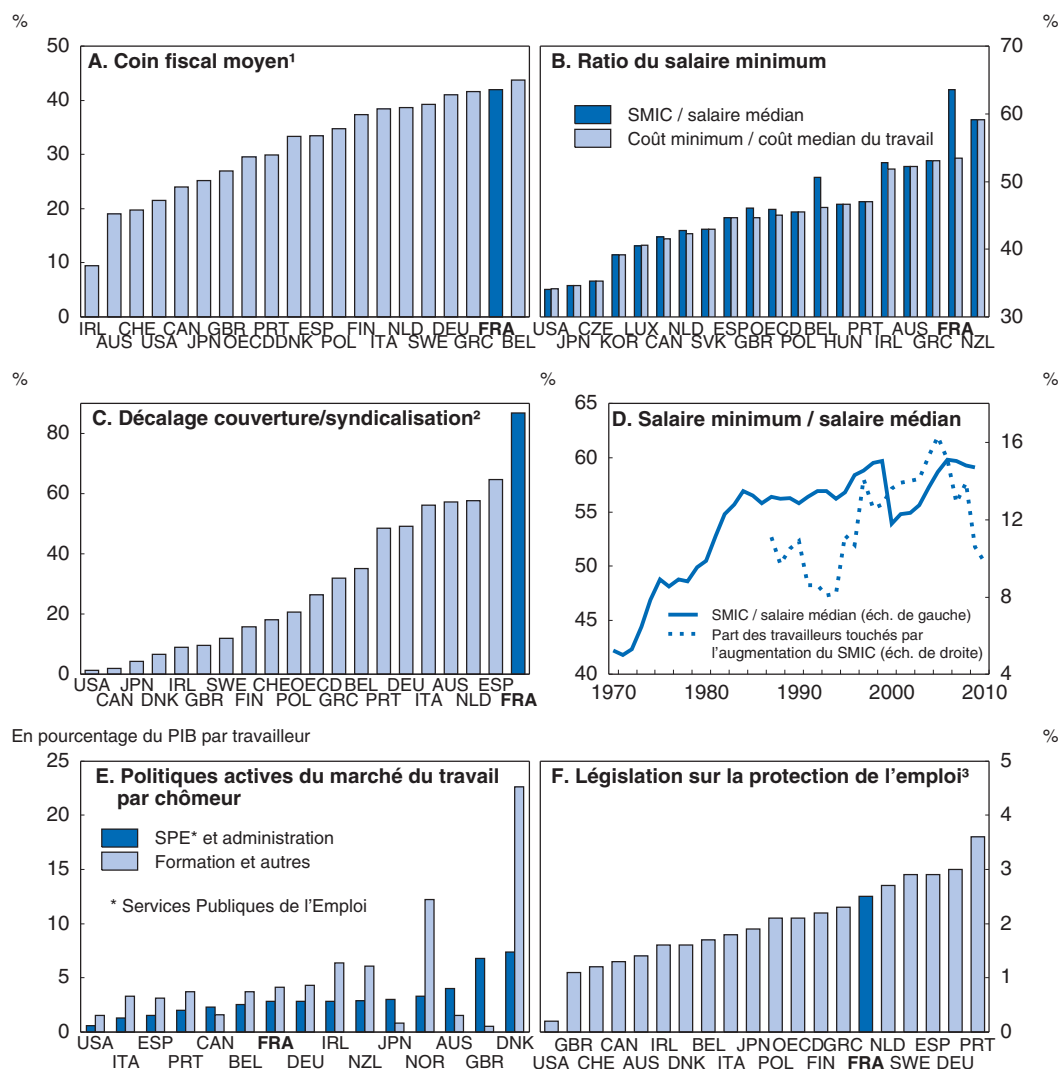
1. L'analyse ACP est menée à partir de 9 variables de politiques du marché du travail et 3 variables de résultat, moyenne 1985-2007.

Source : De Serres, A., A. Hijzen et F. Murtin (2011), « The influence of labour market institutions and policies on unemployment inflows and outflows in selected OECD countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377257>

Le coin fiscal est élevé en France, ce qui affecte à la fois l'offre et la demande de travail. Dans un contexte où l'assainissement des finances publiques est une priorité, la réduction des prélèvements pesant sur le travail ne peut se faire que par un changement de la structure fiscale ou un basculement d'une partie du financement de la protection sociale vers d'autres bases ; le chapitre 2 émet des propositions en ce sens. L'impact négatif du coin fiscal sur l'emploi est en théorie renforcé par les rigidités salariales. Or, le salaire minimum rapporté au salaire médian est plus élevé en France que dans n'importe quel pays de l'OCDE. Pour contrecarrer ce niveau élevé, les allègements de cotisations ciblées jusqu'à 1.6 Smic (Salaire minimum interprofessionnel de croissance) visent à réduire le coût du travail pour les bas salaires, ce qui permettrait de préserver de 600 000 à 800 000 emplois (Rapport Tavernier, 2009) : ces allègements doivent donc être maintenus. Malgré ces allègements, le coût du travail au niveau du Smic reste élevé en comparaison internationale (graphique 1.9, panneau B). Si le Smic permet de limiter les inégalités salariales des travailleurs à temps plein, il est sans doute inefficace pour contenir les inégalités de revenus en raison de ses retombées en termes de temps partiel subi et de chômage des jeunes et des peu qualifiés. Depuis 2007, les hausses discrétionnaires au-delà des revalorisations résultant de la loi ont été évitées, et une commission d'experts indépendants a été créée en mai 2009 pour déterminer les évolutions souhaitables du Smic. Ces efforts sont bienvenus, devront être prolongés pendant de nombreuses années

Graphique 1.9. Principales faiblesses du marché du travail français



1. 100 % du salaire de l'employé moyen dans un couple avec deux enfants.
2. Différence arithmétique entre le taux de couverture et le taux de syndicalisation. Le taux de couverture des conventions collectives est égal au pourcentage de travailleurs couverts par une convention collective, qu'ils soient ou non syndiqués.
3. Emploi régulier ; l'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif.

Source : OCDE, Objectif croissance 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377276>

pour pouvoir inverser la tendance, et semblent avoir contribué à amorcer une décline de la proportion de salariés concernés par la revalorisation du Smic (graphique 1.9, panneau D). Par ailleurs, les politiques de soutien aux revenus du travail (Prime pour l'emploi, Revenu de solidarité active) ont contribué de façon significative à la progression du pouvoir d'achat des salariés rémunérés au Smic au cours des dix dernières années (Groupe d'experts sur le Smic, 2009 ; OCDE, 2009a) et constituent un bon instrument pour lutter contre la pauvreté.

Un haut niveau de salaire minimum tend aussi à limiter l'intérêt des négociations collectives, et donc le niveau du dialogue social (Aghion et al., 2008) dans la mesure où dans la plupart des pays occidentaux, les partenaires sociaux attachent beaucoup d'importance au processus de négociation salariale. Il n'est sans doute pas étranger à la faible

syndicalisation des salariés français (Cahuc et al., 2008). De fait, dans de nombreux secteurs, le salaire minimum de branche est inférieur au Smic, et dès lors non appliqué. De plus, les écarts de salaire minimum entre secteurs semblent plus faibles en France que dans les autres pays, reflétant probablement inefficacement les écarts sectoriels de performance économique<sup>6</sup>. Or le faible niveau de représentativité (graphique 1.9, panneau C), mesuré par la différence entre la part des salariés couverts par les conventions collectives et le taux de syndicalisation, pourrait être un facteur important du chômage (De Serres et al., 2011).

La réforme de la représentativité syndicale de 2008 n'allant pas assez loin (Cahuc et Zylberberg, 2009), le mode de financement des organisations syndicales et patronales doit être réformé car celui-ci manque de transparence et ne repose pas suffisamment sur les cotisations des adhérents, caractéristiques qui expliquent en grande partie la chute vertigineuse de la syndicalisation et la très mauvaise qualité des relations sociales (Andolfatto, 2007). De plus, une large représentativité constitue sans doute une condition préalable au développement du droit conventionnel, préconisé par Barthélémy et Cette (2010), avec pour objectif d'aboutir à une flexibilité négociée, gérée par les partenaires sociaux eux-mêmes, et ce afin d'éviter que le droit conventionnel ne s'élabore à l'encontre des « outsiders ». L'amélioration du dialogue social, gage d'une gestion plus pacifique des contentieux dans l'entreprise et de réformes du marché du travail moins conflictuelles, passe sans doute en effet par une contraction du droit réglementaire, qui est trop complexe et contraignant et, simultanément, par la montée en charge du droit conventionnel (Barthélémy et Cette, 2010).

Il n'y a pas eu de réduction substantielle du *dualisme du marché du travail* entre contrats à durée indéterminée (CDI) et contrats temporaires, ces derniers représentant environ 10 % des emplois mais la majorité des embauches. La façon la plus directe de s'attaquer au problème né de la segmentation des contrats consiste à créer un contrat unique plus souple que l'actuel CDI, tout en internalisant le coût social du licenciement (Blanchard et Tirole, 2003 ; Cahuc et Kramarz, 2005) et en sécurisant davantage les parcours professionnels. Compte tenu des difficultés politiques à mettre en œuvre cette réforme, il conviendrait au moins d'élargir la définition du licenciement économique, de simplifier davantage les procédures de licenciement et de réduire les obligations de reclassement par les entreprises. Ces assouplissements pourraient être conditionnés à l'atteinte d'objectifs en termes de formation professionnelle, dans l'esprit de ce qui est proposé par Lemoine et Wasmer (2010). Plus généralement, l'accès à la formation professionnelle est très inégalitaire, reflétant en partie la dualité entre contrats de travail. L'accès aux bonnes formations pourrait être amélioré en développant les évaluations des programmes de formation et en fournissant une meilleure information (Lemoine et Wasmer, 2010).

Le nouveau mode de rupture du contrat de travail à l'amiable, dite « rupture conventionnelle », instaurée en juin 2008, ouvre aux parties la possibilité de qualifier ensemble leur rupture autrement que comme une démission ou un licenciement. Il a rencontré une montée en charge spectaculaire avec environ 190 000 ruptures homologuées en 2009, où elles ont représenté 10 % des entrées à Pôle emploi, l'agence nationale publique pour l'emploi, faisant suite à une rupture de CDI, et 270 000 en 2010<sup>7</sup>. Cette réforme va dans le bon sens dans la mesure où ces ruptures négociées permettent de pacifier les relations en cas de séparation et de réduire l'incertitude relative à la procédure et aux coûts/indemnités de licenciement. Mais elle peut aussi engendrer des effets

d'aubaine qui grèvent les comptes sociaux, puisque la rupture conventionnelle ouvre droit aux allocations chômage, pouvant conduire ainsi à des préretraites déguisées.

La réforme des retraites adoptée à l'automne 2010 (voir chapitre 2) devrait engendrer un accroissement substantiel de l'emploi des seniors. En améliorant les perspectives d'emploi, elle devrait aussi contribuer à changer les comportements à la fois des employeurs et des employés vis-à-vis du travail des seniors, et notamment en ce qui concerne l'investissement dans la formation. La réforme devrait ainsi prolonger la tendance à l'augmentation du taux d'emploi des seniors, qui s'explique par un ensemble de politiques mises en place depuis une décennie : allongement de la durée de cotisations par la réforme des retraites de 2003 et en fonction des gains d'espérance de vie, mise en place de la surcote, assouplissement du cumul emploi-retraite, quasi-disparition des régimes de préretraite, suppression de la contribution Delalande, développement, notamment dans les grandes entreprises, des entretiens de deuxième partie de carrière et des bilans de compétence ; extinction progressive (jusqu'à élimination totale prévue en 2012) des dispenses de recherche d'emploi (qui concernait 322 000 personnes fin 2009)<sup>8</sup> ; et suppression des mises à la retraite d'office avant 70 ans (DARES, 2010b).

Toutefois, même si la plupart des dispositifs publics de subvention des préretraites ont été supprimés, d'autres canaux existent toujours qui permettent aux seniors de sortir de manière précoce du marché du travail via notamment le chômage indemnisé et les dispositifs d'invalidité. Avec la reprise, il faut limiter au maximum l'accès à ces dispositifs<sup>9</sup>. Depuis 2009, dans le but de favoriser l'emploi des salariés âgés, les branches professionnelles et les entreprises de plus de 50 salariés non couvertes par les branches sont invitées à conclure tous les 3 ans des accords ou des plans d'action répondant à un cahier des charges minimal. Une pénalité de 1 % de la masse salariale, versée à l'assurance vieillesse, est envisagée pour les entreprises non couvertes par un accord d'entreprise ou un plan d'action. Cependant, les accords de branches signés en faveur du recrutement ou du maintien dans l'emploi des seniors contiennent effectivement très peu de mesures de recrutement. De plus, la discordance entre les évolutions de salaire et de productivité en fonction de l'âge peut aussi contribuer au faible taux d'emploi des seniors. Les pouvoirs publics pourraient encourager les partenaires sociaux à placer la question de la progression salariale en fonction de l'âge au cœur des négociations salariales, y compris dans le secteur public. La formation tout au long de la vie est aussi un des leviers possibles d'amélioration de l'emploi des seniors. En novembre 2009, les partenaires sociaux ont conclu un accord sur le développement de la formation professionnelle, la sécurisation des parcours professionnels et le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi seniors<sup>10</sup>.

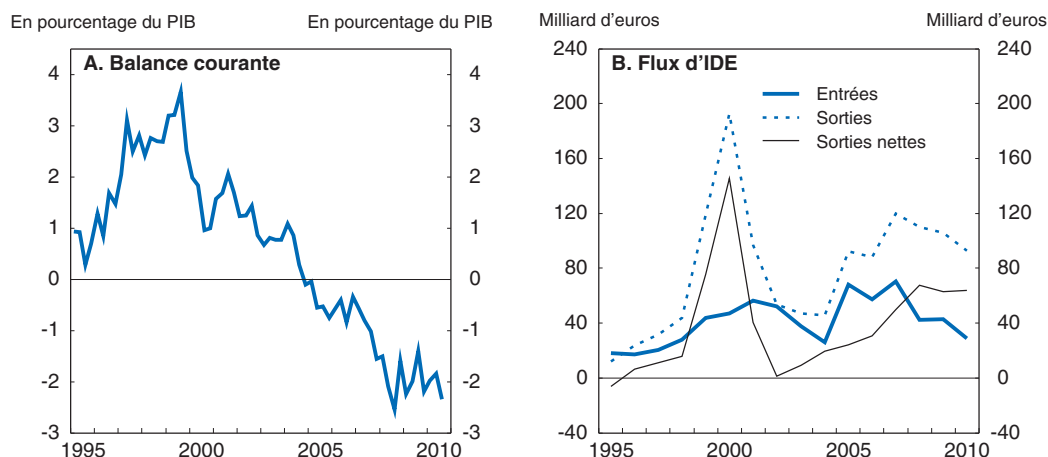
Dans de nombreux pays, les initiatives publiques récentes se sont pour une large part orientées vers une « flexicurité » accrue, c'est-à-dire un système d'organisation du marché du travail d'origine danois qui combine flexibilité des contrats de travail (avec moins de contraintes pour l'embauche et le licenciement) et haute sécurité des revenus pour les travailleurs entre deux emplois. Le troisième pilier de ce système est une politique active du marché du travail qui, par des services intensifs d'orientation et de reconversion, facilite le retour à l'emploi des travailleurs qui ont été licenciés. La flexicurité vise à protéger les revenus et le capital humain (l'employabilité) des personnes au lieu de maintenir des emplois obsolètes, ce qui facilite l'adaptation au progrès technique et soutient ainsi la croissance de la productivité et des salaires. Pour que la flexicurité fonctionne de manière adéquate, il faut que l'engagement de l'État à garantir les ressources des chômeurs et à apporter une aide active dans la recherche d'emploi

s'accompagne de l'obligation pour les bénéficiaires d'accepter des offres raisonnables d'emploi, même quand cela implique des conditions d'emploi moins attrayantes que précédemment. Il s'agit dès lors de construire une stratégie d'aide au retour à l'emploi qui renforce le lien entre prestations, recherche d'emploi et participation à des mesures actives s'appuyant sur des services efficaces pour tous les demandeurs d'emploi, y compris les bénéficiaires du RSA. Dans le cadre de cette stratégie, un point clef doit être de rendre effective la définition d'« offre raisonnable d'emploi » qui détermine les devoirs des demandeurs d'emploi indemnisés.

En ce qui concerne le fort taux de chômage des jeunes, le coût élevé du travail (relativement à la productivité du travail) joue un rôle du côté de la demande de travail, tandis que, du côté de l'offre, un facteur contributif est le bas niveau de qualifications et l'insuffisance (par rapport aux besoins) des services de recherche d'emploi et de formation destinés à aider les jeunes, notamment dans les quartiers défavorisés, à accéder à des emplois permanents. Dans son étude sur l'emploi des jeunes en France, l'OCDE (2009b) propose de développer le parrainage de jeunes issus de l'immigration par des cadres du secteur privé. D'une manière générale, le fonctionnement actuel du marché du travail se traduit par une insuffisante formation de capital humain, qui prive un grand nombre de jeunes à la fin de leur scolarité des précieux atouts de l'expérience du travail et de l'apprentissage par la pratique à un stade crucial de leur vie professionnelle, d'où la nécessité de renforcer l'accompagnement personnalisé des jeunes sans qualification (OCDE, 2009b). Cette nécessité est renforcée par le maintien, mis en avant par les tests PISA, de fortes inégalités dans les performances scolaires en France. Le plan d'urgence qui porte sur l'emploi des jeunes, adopté en 2009, va dans le bon sens en misant sur les contrats en alternance, via l'introduction de subventions, dont la mesure « zéro charges pour les apprentis », qui a pris fin en décembre 2010. Or, les employeurs ont eu tendance à embaucher des apprentis déjà relativement qualifiés, et il faudrait donc renforcer les incitations à recruter et former des jeunes sans qualification, en mettant la priorité sur le développement des contrats en alternance pour les jeunes peu qualifiés tout en subordonnant une mesure du type « zéro charges apprentis » à des engagements d'embauche de ce public sur des contrats réguliers. Le gouvernement prépare un « plan de relance global » sur les questions de l'apprentissage et de l'alternance.

## Mettre l'accent du côté de l'offre productive

Depuis la fin des années 1990, le solde de la balance courante se dégrade continuellement d'un excédent supérieur à 3 % du PIB en 1999 jusqu'à un déficit de 2.1 % en 2010 (graphique 1.10). Des explications complémentaires ont été mises en évidence : dégradation de la compétitivité-prix dans la première moitié des années 2000 largement déterminée par l'appréciation de l'euro ; hausse du prix du pétrole ; modération salariale et faible demande en Allemagne<sup>11</sup> (Erkel-Rousse et Sylvander, 2006) ; moindre fragmentation internationale des processus de production (Boulhol, 2005 ; Erkel-Rousse et Garnerio, 2008). Il reste que l'ampleur et la régularité de cette tendance inquiètent à juste titre les décideurs politiques. Les difficultés françaises ne concerneraient pas que les biens (la France enregistre notamment de moins bonnes performances à l'exportation que l'Allemagne pour les produits haut de gamme comme pour les produits technologiques), mais aussi les services (Fontagné et Gaulier, 2008) : la France n'aurait pas tant un problème industriel qu'un problème structurel général du côté de l'offre (fiscalité, éducation, innovation, concurrence, etc.).

Graphique 1.10. **Balance des opérations courantes et entrées et sorties nettes d'IDE, France**

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques, n° 88 ; Banque de France.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377295>

En 2010, le déficit de la balance courante a été de 40 milliards EUR (ou 2.1% du PIB) provenant pour l'essentiel d'un solde négatif de 52 milliards EUR des échanges de biens et d'un excédent de 12 milliards EUR sur les services, dû en grande partie au tourisme. À ce déficit s'ajoutent comptablement des flux d'investissements directs étrangers sortants (IDE) toujours vigoureux à près de 100 milliards EUR compensés en partie par environ 45 milliards EUR d'IDE entrants, le solde d'IDE contribuant pour environ 2.8 % du PIB au déficit du compte financier de la France (graphique 1.10, panneau B). Bien que le montant plutôt élevé des IDE entrants semble indiquer que la France reste attractive, il peut en fait s'agir d'un artéfact provenant des flux intragroupes<sup>12</sup>. Ces sorties nettes d'IDE s'établissent à un niveau inégalé depuis 1999-2000, période au cours de laquelle la valorisation des sociétés cotées et le montant des opérations de fusion-acquisition atteignaient des montants record (Banque de France, 2010). L'équilibre de la balance des paiements est alors atteint via des flux d'entrée massifs portant sur des investissements de portefeuille. Influencée par le cumul des déficits de balance courante, la position extérieure de la France serait débitrice d'environ 200 milliards EUR (soit environ 10 % du PIB), le solde créditeur du stock d'IDE de 400 milliards EUR étant plus que compensé par la position nette débitrice des investissements de portefeuille (300 milliards EUR) et des autres investissements (350 milliards EUR).

Le tableau 1.4 illustre et nuance le recul bien réel des performances à l'exportation de la France. Sa part dans les exportations mondiales a certes reculé progressivement de 6 à 4 points de pourcentage au cours des dernières années, mais cette évolution est pour l'essentiel due au rattrapage bienvenu des grands pays émergents. De fait, la France maintient peu ou prou sa position à l'export relativement aux pays du G7, alors que l'Allemagne surperforme et que les moins bonnes performances sont enregistrées par le Royaume-Uni, le Japon et les États-Unis. C'est en comparaison avec les autres pays de la zone euro, où les effets de change nominal sont neutralisés, que la piètre performance

Tableau 1.4. **Poids de la France dans les exportations mondiales en valeur (1997-2009)**

	1997	2000	2003	2006	2009	Variation <sup>1</sup> (pourcentage)
Part dans les exportations mondiales totales :						
Allemagne	10.4	8.9	10.1	9.5	10.1	-7
Italie	4.8	3.9	4.1	3.5	3.6	-24
<b>France</b>	<b>5.8</b>	<b>4.8</b>	<b>4.8</b>	<b>4.1</b>	<b>4.1</b>	<b>-31</b>
Canada	4.4	4.5	3.7	3.3	2.8	-33
États-Unis	14.0	12.6	9.8	8.8	9.4	-35
Japon	8.6	7.7	6.4	5.5	5.2	-36
Royaume-Uni	5.7	4.6	4.2	3.8	3.1	-42
G7, part des exportations mondiales	53.6	46.9	43.1	38.4	38.4	-29
Part dans les exportations des pays de la zone euro à 12 :						
Pays-Bas	11.0	11.7	11.1	11.8	12.7	22
Autriche	3.4	3.5	3.8	3.9	3.9	14
Allemagne	30.4	30.1	31.5	33.0	33.1	8
Belgique	10.3	10.1	10.8	10.9	10.9	6
Espagne	6.3	6.2	6.7	6.3	6.5	2
Grèce	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	-8
Portugal	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	-8
Italie	14.2	13.1	12.6	12.3	11.9	-11
Finlande	2.4	2.5	2.2	2.3	1.8	-14
Irlande	3.2	4.2	3.9	3.2	3.4	-14
<b>France</b>	<b>16.8</b>	<b>16.2</b>	<b>15.1</b>	<b>14.1</b>	<b>13.6</b>	<b>-20</b>

1. Différence entre les parts moyennes des périodes 2007-09 et 1997-99, par rapport à la part moyenne 1997-99.

Source : Nations Unies, Base de données Comtrade.

française apparaît nettement. Entre 1997-99 et 2007-09, la part des exportations françaises dans les exportations des pays de la zone euro (à 12 pays) recule de 20 %.

La précédente étude de l'OCDE sur la France (OCDE, 2009c) consacre un chapitre à l'analyse de la dégradation de la compétitivité des entreprises françaises. Des mesures récentes de politique économique marquent la volonté du gouvernement français d'améliorer le potentiel de l'économie en renforçant l'offre : suppression de la taxe professionnelle qui pénalisait les investissements ; montée en charge du crédit d'impôt recherche, même si le dispositif doit être évalué afin de corriger d'éventuels détournements ; renforcement de l'autonomie des universités qui doit être poursuivi ; « dépenses d'avenir » (financées par l'Emprunt national 2010) en faveur de l'enseignement supérieur, la formation et la recherche, visant notamment à faire émerger des universités d'excellence ; élargissement des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence ; croissance du nombre d'auto-entrepreneurs (voir annexe 1.A1). L'ensemble de ces mesures vont dans le bon sens, et la priorité doit continuer à être donnée dans ce domaine à la promotion de la recherche et de l'innovation, de la concurrence et à l'amélioration des performances du système d'éducation. OCDE (2009c) a fait plusieurs propositions pour aller plus loin (voir annexe 1.A1).

### Encadré 1.2. Recommandations sur le système financier et le marché du travail

#### Améliorer la supervision et la régulation du système financier

- Concevoir et mettre en œuvre des tests de résistance plus larges et fondés sur une méthodologie transparente, même en l'absence de coordination au niveau européen.
- Adopter des mesures macroprudentielles restreignant l'accès au crédit des ménages en cas d'emballlement prolongé des prix immobiliers.
- Renforcer la supervision des SIFIs. Mettre en place un mécanisme de résolution des crises bancaires permettant à la fois de garantir une plus forte capacité d'absorption des pertes dans un scénario de continuité d'exploitation (« going concern »), notamment sous forme de mesures de conversion et de réduction de dette (« bail-in » au gré du superviseur ou sous forme de capital contingent), et de réduire le coût de la faillite dans un scénario de dissolution ordonnée (« gone concern »).

#### Améliorer la performance du marché du travail

- Promouvoir la « flexicurité » et réduire le dualisme sur le marché du travail en élargissant la définition du licenciement économique, en simplifiant les procédures de licenciement et en limitant les obligations de reclassement des employeurs tout en améliorant les politiques d'activation.
- Prolonger la stratégie de retour à l'emploi pour renforcer le lien entre indemnisation, recherche d'emploi et participation dans des mesures actives reposant sur des services publics de l'emploi efficaces.
- Continuer d'éliminer toutes formes de préretraite, y compris celles s'appuyant sur le système d'allocation-chômage.
- Réduire le coin fiscal et faire baisser le coût minimum du travail relativement au coût moyen. Mieux utiliser la prime pour l'emploi et le RSA pour soutenir les ménages à faibles revenus qui travaillent. Encourager les partenaires sociaux à placer au centre des négociations salariales la question de l'évolution des rémunérations en fonction de l'âge.
- Cibler davantage les subventions bénéficiant à l'alternance sur les peu qualifiés, et évaluer régulièrement l'efficacité des dispositifs.

#### Notes

1. L'impact sur l'économie des grèves de cet automne contre la réforme des retraites proposée par le gouvernement devrait être faible dans la mesure où elles ont été concentrées sur le secteur des transports, de la distribution de carburants et des raffineries. Ainsi, la situation n'est pas du tout comparable avec les grèves de 1995 qui avaient été dures et très suivies, et avaient duré plus de 20 jours. L'INSEE estime alors qu'elles avaient eu un impact d'environ 0.2 % sur le PIB trimestriel.
2. Les quatre banques françaises qui ont été testées ont obtenu des résultats témoignant d'une résistance légèrement supérieure à la moyenne pour l'Union européenne : avec le scénario adverse retenu, elles n'enregistraient qu'une faible baisse de leur ratio de fonds propres de niveau 1 de 9.9 à 9.3 %. Des limites importantes dans la méthodologie retenue pour les tests de résistance portent d'une part sur le champ couvert, qui n'inclut pas le portefeuille bancaire (Blundell-Wignall et Slovik, 2010) dont l'exposition était pourtant environ quatre fois plus élevée que le portefeuille de négociation pour les banques françaises au moment des tests (ACP, 2010), et d'autre part sur la non prise en compte de l'exposition des compagnies d'assurance. Toutefois, en ce qui concerne les portefeuilles bancaires, leur prise en compte ne conduirait pas à des ratios de fonds propres sensiblement inférieurs à 9 % pour aucune des banques françaises testées dans le scénario défavorable (Morgan Stanley, 2010).
3. Les trois quarts des nouveaux préretraités en 2009 sont en cessation d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA).
4. Le taux d'emploi « sous-jacent » des 55-64 ans, c'est-à-dire corrigé de la structure démographique, a progressé de près de 6 points entre les trois premiers trimestres de 2003 et de 2010, en lien notamment avec les effets de mesures d'emploi des seniors prises progressivement depuis le début des années 2000.

5. Au-delà du marché du travail, cette segmentation est aussi inégalitaire en termes d'accès au logement et, réciproquement, le manque de fluidité sur le marché du logement tend à rigidifier le marché du travail (chapitre 3).
6. « The minimum wage in France », [www.cerc.gouv.fr/rapports/summary-cserc6.pdf](http://www.cerc.gouv.fr/rapports/summary-cserc6.pdf).
7. Contre 21 % pour les licenciements économiques, 51 % pour les autres licenciements et 18 % pour les démissions (Conseil d'analyse stratégique, 2010).
8. Les entrées en dispense de recherche d'emploi se sont élevées à 76 000 en 2009, en recul de moitié par rapport à 2007.
9. Par exemple, les chômeurs en fin de droit qui n'ont pas 60 ans mais validé tous leurs trimestres pour la retraite ont droit à l'Allocation Equivalente Retraite (AER) d'environ EUR 1 000 par mois jusqu'à l'âge de 60 ans, et sont dispensés de recherche d'emploi. Il s'agit d'un dispositif de solidarité géré par l'État. Le gouvernement a supprimé l'AER mais il l'a réintroduit par décret pour un an en 2009 suite à la crise, re-prolongé pour un an jusqu'à fin 2010. Le gouvernement s'est engagé à pérenniser le dispositif. De plus, pour les chômeurs de 61 ans et plus en fin de droit mais qui n'ont pas le nombre suffisant de trimestres pour avoir droit au taux plein, la période d'indemnisation est prolongée (tout en contribuant et donc validant les trimestres pour la retraite) jusqu'à l'âge légal du taux plein. Il s'agit d'un dispositif d'assurance géré par les partenaires sociaux qui devront éventuellement ouvrir des discussions pour changer la borne de 61 ans compte tenu de la réforme.
10. Cet accord prévoit, entre autres : l'établissement d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels destiné à renforcer la formation des demandeurs d'emploi et des salariés les moins qualifiés ; la possibilité pour un chômeur de conserver ses droits en matière de droit individuel à la formation acquis dans un emploi précédent ; la création d'un congé individuel de formation permettant aux salariés de suivre une formation qualifiante ou diplômante pouvant aller jusqu'à un an ; la mise en place d'enseignements visant à contribuer à un « socle de compétences », devant faciliter l'évolution et les transitions entre emplois tout au long de la vie professionnelle (aptitude à travailler en équipe, maîtrise des outils informatiques, pratique de l'anglais, etc.).
11. En revanche, au-delà de cet effet propre à l'Allemagne, ni les indicateurs habituels de la compétitivité-prix ou compétitivité-coût ni les effets de spécialisation géographique ou sectorielle ne donnent de signaux réellement concluants.
12. Le financement des prêts croisés intragroupes faussent les données d'IDE. Lorsque ces flux sont corrigés conformément au principe directionnel étendu recommandé par l'OCDE, les flux d'IDE sortants et entrants sont réduits d'environ 57 milliards EUR en 2009, le solde net des flux d'IDE restant négatif à hauteur de 70.4 milliards EUR (l'application du principe directionnel étendu laisse le solde net des flux d'IDE inchangé) (Banque de France, 2009).

## Bibliographie

- ACP (2010), « Résultats du test de résistance européen : les banques françaises parmi les plus solides d'Europe », *Communiqué de presse*, 23 juillet.
- Aghion, P., Y. Algan et P. Cahuc (2008), « Can Policy Influence Culture? Minimum Wage and the Quality of Labor Relations », *Document de travail CEPREMAP*, n° 0801.
- Ahrend, R., J. Arnold et F. Murtin (2009), « Prudential regulation and competition in financial markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 735.
- Andolfatto, D. (2007), *Les syndicats en France*, La documentation française.
- Artus, P. et L. Fontagné (2006), « Évolution récente du commerce extérieur français », *Rapport du Conseil d'analyse économique*, n° 64.
- Banque de France (2010), « La balance des paiements et la position extérieure de la France en 2009 », *Bulletin de la Banque de France*, n° 181.
- Barthélémy, J. et G. Cette (2010), *Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 88.
- Blanchard, O. et J. Tirole (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 44.
- Blundell-Wignall, A. et P. Slovik (2010), « The EU Stress Test and Sovereign Debt Exposures », *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, n° 4.

- Boulhol, H. (2005), « Le bazar allemand explique-t-il l'écart de performance à l'export par rapport à la France ? », *Flash IXIS-CIB*, n° 243, et Complément au Rapport Artus et Fontagné (2006).
- Buiter, W. et E. Rahbari (2010), « Is Sovereign Default "Unnecessary, Undesirable and Unlikely" For All Advanced Economies? », *Citigroup*, 16 septembre 2010.
- Cahuc, P., G. Cette et A. Zylberberg (2008), *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 79.
- Cahuc, P. et F. Kramarz (2005), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, La documentation française.
- Cahuc, P. et A. Zylberberg (2009), *Les réformes ratées du président Sarkozy*, Flammarion.
- DARES (2010a), « Les préretraites publiques en 2009 : dix fois moins d'entrées qu'en 1999 », *Analyses*, n° 62.
- DARES (2010b), « Emploi des seniors : pratiques d'entreprises et diffusion des politiques publiques », *Analyses*, n° 54.
- De Serres, A., A. Hijzen et F. Murtin (2011), « The influence of labour market institutions and policies on unemployment inflows and outflows in selected OECD countries », *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming.
- Erkel-Rousse, H. et M. Sylvander (2006), « Les performances relatives de la France à l'exportation », *L'économie française, comptes et dossiers*.
- Erkel-Rousse, H. et M. Garnero (2008), « Externalisation à l'étranger et performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne », *Complément au Rapport Fontagné et Gaulier (2008)*.
- Fontagné, L. et G. Gaulier (2008), *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 81.
- Groupe d'experts sur le Smic (2009), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts.
- IMF (2010), « France: 2010 Article IV Consultation », *IMF Country Report*, n° 10/240.
- King, M. (2010), « Banking: From Bagehot to Basel, and Back Again », *The Second Bagehot Lecture*, Buttonwood Gathering, New York City.
- Lemoine, M. et E. Wasmer (2010), *Les mobilités des salariés*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 90.
- Les Echos* (2010), « Les banques françaises chiffrent l'impact de Bâle III dans leurs comptes », 23 novembre.
- Morgan Stanley (2010), « Robust Recovery in Uncertain Times », *France Economics*, 22 novembre.
- OCDE (2009a), « Is Work the Best Antidote to Poverty? », *Perspectives de l'emploi*, Chapitre 3.
- OCDE (2009b), *Des emplois pour les jeunes*, Éditions l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Études économiques de l'OCDE : France*, Éditions l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, Éditions l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives économiques*, Chapitre 1, novembre.
- OCDE (2010c), « Moving Beyond the Jobs Crisis », *Perspectives de l'emploi*, Chapitre 1.
- Weitzman, M.L. (1974), « Prices vs. Quantities », *Review of Economic Studies*, vol. 41.

## ANNEXE 1.A1

*Progrès des réformes structurelles*

Cette annexe passe en revue les mesures prises sur la base des recommandations faites dans les *Études précédentes*. Les nouvelles recommandations qui émanent de cette *Étude* figurent dans le chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises depuis 2009
<b>POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL</b>	
Faire progresser le SMIC moins vite que le salaire médian, au moins en évitant les coups de pouce.	Une commission d'experts indépendants a été créée en mai 2009 pour déterminer les évolutions souhaitables du SMIC. Les hausses discrétionnaires ont été évitées au-delà des revalorisations résultant de la loi.
À défaut d'un contrat de travail unique, envisager d'autres moyens d'assouplir la réglementation du CDI, notamment en élargissant la définition du licenciement économique, en simplifiant les procédures de licenciement, et en allégeant les obligations de reclassement imposées aux entreprises.	Aucune mesure n'a été prise depuis l'introduction de la possibilité d'une « rupture conventionnelle » par consentement mutuel entre employeur et employé, qui est un premier pas ayant probablement un impact limité sur le dualisme du marché du travail.
Accorder une importance prioritaire à l'employabilité des jeunes et aux dispositifs de formation en cours d'emploi.	Le plan d'urgence pour les jeunes d'avril 2009 a misé sur les contrats en alternance, <i>via</i> l'introduction de subventions, dont la mesure « zéro charges pour les apprentis », qui a pris fin en décembre 2010. La Loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie a créé un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour financer la qualification et requalification des salariés peu qualifiés et des demandeurs d'emploi. Le gouvernement prépare un « plan de relance globale » sur les questions de l'alternance.
Supprimer progressivement les programmes de préretraite et veiller à ce que le système d'assurance-chômage ne serve plus à subventionner des retraits anticipés du marché du travail. Ne plus dispenser les chômeurs âgés de rechercher activement un emploi.	Le gouvernement a évité les erreurs du recours aux préretraites ; les dispositifs publics de subvention des préretraites ont presque tous été supprimés. Des canaux de moins en moins nombreux qui permettent aux seniors de sortir de manière précoce de l'emploi <i>via</i> le système d'assurance chômage continuent à exister. Toutefois, à partir de 2012, la dispense de recherche d'un emploi aura totalement disparu, ce qui devrait fortement limiter les « préretraites Unédic ». La loi de réforme des retraites de 2010 supprime les Cessations Progressives d'Activité dans la fonction publique et ferme la possibilité de partir après 15 ans de service pour les parents de 3 enfants.
Encourager l'emploi des seniors	Diverses mesures ont été prises pour encourager l'emploi des seniors, notamment au-delà de 60 ans : recul de 65 à 70 ans de l'âge de mise à la retraite d'office ; utilisation plus large de la surcote ; assouplissement des possibilités de cumul emploi-retraite. De plus, la loi oblige désormais à une gestion active des âges dans les entreprises et les branches par la conclusion d'accord ou de plan d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés, sous peine de se voir infliger des pénalités. Cependant, les accords signés contiennent très peu de mesures de recrutement. Par ailleurs, la loi prévoit une prime aux entreprises pour l'embauche d'un chômeur de plus de 55 ans en CDI ou CDD de plus de 6 mois sous la forme d'une subvention pendant un an d'un montant correspondant à 14 % du salaire brut dans la limite du plafond de sécurité sociale.

Recommandations	Mesures prises depuis 2009
Maintenir l'indexation de la durée de cotisation donnant droit à une pension complète sur l'espérance de vie. Envisager d'allonger encore la durée relative de cotisation.	Confirmation de l'allongement de la durée de cotisations en fonction des gains d'espérance de vie, sans que l'indexation soit automatique. La durée de référence des générations 1953 et 1954 a été fixée fin 2010 à 165 trimestres. Suivant la réforme des retraites adoptée en novembre 2010, l'âge minimum légal sera relevé progressivement de 60 à 62 ans en 2018, et l'âge légal donnant droit à retraite sans décote de 65 à 67 ans en 2023.
Faire en sorte que les pensions de retraite soient actuariellement neutres, surtout dans la fourchette d'âge de la retraite.	En 2009, le taux de surcote a été uniformisé à 5 % en 2009, les conditions de cumul emploi-retraite ont été assouplies pour les assurés au taux plein, et la mise à la retraite d'office a été repoussée de 65 à 70 ans. La surcote s'applique désormais au minimum contributif.
Achever l'alignement des régimes des fonctionnaires sur le régime général.	La réforme 2010 contient des mesures spécifiques de convergence (alignement des taux de cotisations et fermeture du dispositif de départ anticipé pour les mères de 3 enfants alignement des modes d'attribution du minimum garanti). Par ailleurs, les dispositions de la réforme, notamment le relèvement des bornes d'âge, s'appliquent à tous les régimes. Le mode de calcul des retraites n'a pas été rapproché. Le système demeure très fragmenté, comprenant 21 « régimes de base » et de nombreux « régimes complémentaires », ce qui nuit à la transparence et à l'équité ; la prise en compte des carrières multiples reste aussi complexe.

#### POLITIQUE DE L'ÉDUCATION

Instaurer une autonomie des établissements d'éducation supérieure, notamment dans la gestion des ressources financières et du personnel.	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2011, la loi « Liberté et responsabilité des universités » (LRU) de 2007 aura permis de faire passer 75 universités à l'autonomie, soit 90 % de l'ensemble. Cependant, le rôle du Conseil national des universités dans la répartition des primes a été maintenu, ce qui laisse peu d'autonomie aux universités dans la fixation des rémunérations des enseignants-chercheurs. L'Emprunt national 2010 permettra de débloquer en 2011 3.6 milliards EUR de dotations pour l'enseignement supérieur, la formation et la recherche.
Instaurer une sélection explicite à l'entrée des universités et une orientation plus rigoureuse des jeunes au début de la dernière année du lycée.	Aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne la sélection. S'agissant de l'orientation, l'année 2009 a vu la généralisation de l'utilisation de la plateforme d'orientation « Admission Post-Bac ». Les lycéens peuvent ainsi bénéficier de l'orientation active (conseil par les universités, en coordination avec les proviseurs de lycées et leurs équipes éducatives), en vue de choisir une formation adaptée compte-tenu à la fois des débouchés et des résultats obtenus dans le secondaire.
Augmenter les frais d'inscription dans les universités en fonction du coût des prestations fournies.	Aucune mesure n'a été prise. Les universités ont la possibilité d'accéder au statut de « grand établissement » qui permet plus de souplesse dans l'organisation et le fonctionnement, notamment en ce qui concerne les frais d'inscription, mais ce statut est dérogatoire, fixé par voie réglementaire. De fait, la liste des grands établissements est hétéroclite et ne comprend <i>stricto sensu</i> qu'une université parmi les 30 établissements d'enseignements publics agréés.
Mettre en place un système de financement à remboursement contingent pour les étudiants, avec un remboursement par prélèvements fiscaux sur les revenus futurs.	Aucune mesure nouvelle depuis la mise en place en 2008 du prêt étudiant, qui n'est pas à remboursement contingent.

#### POLITIQUE DE RECHERCHE ET D'INNOVATION

Pour augmenter l'efficacité de la politique des pôles de compétitivité, conditionner le maintien des aides publiques aux résultats ; annoncer une date butoir pour les subventions tout en cherchant à leur substituer des fonds privés.	Aucune mesure n'a été prise. Une seconde évaluation triennale est prévue en 2011.
Organiser un rapprochement entre les grandes écoles et les universités en matière de délivrance de diplômes et de recrutement.	La montée en charge des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), qui a initié un rapprochement entre les grandes écoles et universités depuis 2007, se poursuit. 4 ont été créés en 2009 et 4 en 2010, soit 19 au total et d'autres sont en cours de création. Cette perspective est renforcée par l'instauration des « pôles d'excellences » dans le cadre des « investissements d'avenir ».
Effectuer des évaluations régulières de l'efficacité du dispositif du crédit d'impôt recherche de manière à l'ajuster au mieux s'agissant de sa configuration et de sa portée.	Le crédit d'impôt recherche, avec une dépense fiscale de 4.5 milliards EUR en 2010 et 2.1 milliards prévus en 2011, représente l'un des dispositifs de soutien à la R-D les plus favorables au monde. Le dispositif a fait l'objet d'une évaluation en septembre 2010 par l'Inspection générale des finances. L'étude conclut à l'existence d'un effet de levier sur la dépense privée et préconise la stabilité du dispositif au moins jusqu'en 2013.
Favoriser l'introduction d'actions de groupe ( <i>class actions</i> ) et faire en sorte qu'elles soient applicables aux cas de préjudices dus à des pratiques anticoncurrentielles.	Aucune mesure significative n'a été prise. Le projet de loi de dépenalisation du droit des affaires inclut dans sa version actuelle l'introduction d'actions de groupe, de manière limitée et très encadrée, exclusivement pour le droit de la consommation et non pour la concurrence. Sa discussion n'est pas programmée. Actuellement, le gouvernement privilégie la voie de la médiation qu'il souhaite généraliser.

Recommandations	Mesures prises depuis 2009
<b>CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS, COMPÉTITIVITÉ ET RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION</b>	
Abroger les lois Royer et Raffarin sur l'urbanisme commercial afin d'abolir la procédure d'autorisation distincte de celle du permis de construire.	Une proposition de loi prévoit d'intégrer l'urbanisme commercial dans le droit de l'urbanisme, et la disparition du régime d'autorisation spécifique au commerce de détail.
Évaluer l'impact des mesures prises dans la LME concernant les conditions de négociation entre les distributeurs et fournisseurs, et voir s'il y a lieu de les assouplir davantage.	L'interdiction de revente à perte est maintenue.
Supprimer de manière graduelle les contingentements ( <i>numerus clausus</i> ) dans certains services juridiques (avocats au Conseil d'État et à la cour de cassation) ainsi que d'autres liés à la santé (pharmaciens, kinésithérapeutes et vétérinaires).	Le <i>numerus clausus</i> n'a pas été supprimé. Le décret du 22 avril 2009 relatif à l'évolution des professions juridiques et judiciaires introduit des aménagements marginaux de nature essentiellement administrative au problème central du rationnement de l'offre dans ces professions.
Assouplir les conditions d'entrée dans certaines professions soit en réduisant le champ d'activités sur lesquels elles possèdent un droit exclusif (architectes, notaires, huissiers de justice) ou en réévaluant les exigences en matière d'années d'études requises (architectes, vétérinaires, coiffeurs).	Le décret du 22 septembre 2009 est un premier pas, qui ouvre le capital des sociétés de participations financières de professions libérales d'huissiers, de commissaires-priseurs judiciaires et de notaires à d'autres membres des professions judiciaires ou juridiques. Cependant, la participation de non professionnels dans le capital des structures de ces professionnels n'est toujours pas à l'ordre du jour.
Renforcer la concurrence dans la téléphonie mobile en mettant en application la décision de favoriser la venue d'un quatrième opérateur de réseau et en facilitant l'accès des MVNO aux trois (ou quatre) réseaux.	Une quatrième licence 3G a été octroyée au seul opérateur candidat, Iliad (maison-mère de Free), le 18 décembre 2009 pour un prix de 240 millions EUR. Les attributions pour la 4G sont prévues pour mi-2011.
Dans le cas de l'électricité, mettre fin aux tarifs réglementés transitoires d'ajustement de marché (Tartam) en évitant leur reconduite au-delà de 2010. Plus généralement, reconsidérer le champ d'application des divers tarifs réglementés, au moins en ce qui concerne les clients non-résidentiels.	Le Tartam devait être supprimé en juin 2010, il a été prolongé. La loi NOME adoptée fin 2010 vise à développer la concurrence sur le marché de l'électricité, et prévoit la disparition progressive des tarifs réglementés.
Réduire le taux de l'impôt sur les sociétés en contrepartie de la réduction d'avantages fiscaux. Réduire les distorsions qui favorisent les financements par emprunt au détriment des financements par capitaux propres.	Aucune mesure n'a été prise.
Mettre en application la décision de supprimer la taxe professionnelle en 2010.	La taxe professionnelle a été supprimée à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2010 et remplacée par la contribution économique territoriale, composée de la cotisation foncière des entreprises, assise sur les bases foncières, et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dont le taux est fixé au niveau national selon un barème progressif.
Procéder à un allègement significatif des obligations réglementaires associées aux seuils sociaux dans les entreprises de 50 salariés et plus.	Aucune mesure n'a été prise.



## Chapitre 2

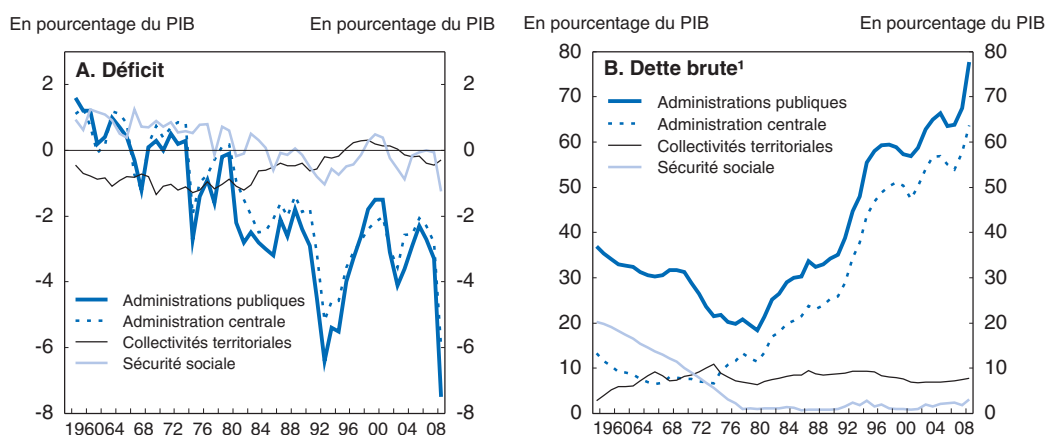
# Réduire la dette publique française : les options de l'assainissement budgétaire

Sous l'effet pour partie de politiques budgétaires procycliques en phases hautes, la France enregistre des déficits récurrents des administrations publiques, qui ont entraîné un quadruplement du rapport de la dette publique au PIB depuis les années 1970, pour dépasser 80 %. Réduire la dette publique est indispensable car un niveau élevé d'endettement peut nuire à la croissance sur longue période et avoir une incidence directe sur la viabilité budgétaire si les taux longs augmentent. Ramener le rapport de la dette publique au PIB à 60 % même d'ici à 2030 exigerait un effort budgétaire de 4 à 5 % du PIB (dans l'hypothèse de taux à long terme inchangés), qui supposerait d'atteindre de façon permanente un excédent du solde financier primaire des administrations publiques, ce qui est très ambitieux au vu de l'histoire budgétaire française depuis 1970. Le programme d'assainissement, qui vise à ramener le déficit des administrations publiques à 3 % du PIB d'ici à 2013, représente environ deux tiers de cet effort. Ce chapitre analyse les améliorations pouvant être apportées à la gouvernance budgétaire par l'introduction d'une règle budgétaire de déficit structurel et passe en revue les moyens de réduire le déficit public. La France ayant déjà un secteur public très étendu, la majeure partie de l'effort devra porter sur la maîtrise des dépenses. Un meilleur contrôle de la masse salariale dans la fonction publique, une amélioration de l'efficacité du secteur public et la limitation des coûts liés au vieillissement sont à l'évidence les options à privilégier. Du côté des recettes, les possibilités de réduction des dépenses fiscales sont nombreuses. En outre, l'élimination de distorsions affectant la base d'imposition favoriserait la croissance économique.

## Les finances publiques françaises souffrent de déficits récurrents

Il faut remonter à 1974 pour trouver un budget des administrations publiques excédentaire (+0.4 % du PIB) (graphique 2.1, panneau A). Depuis lors, la dette publique relativement au PIB a dérivé inexorablement à la hausse (graphique 2.1, panneau B). La principale source du déséquilibre budgétaire est, à première vue, l'administration centrale. Cependant, les déficits dans les autres secteurs sont simplement masqués par les transferts entre administrations. Des déséquilibres ont commencé d'apparaître récemment dans le système de sécurité sociale et pour les collectivités territoriales. L'accumulation de la dette est imputable à la mise en œuvre d'une politique budgétaire contracyclique durant les périodes de ralentissement économique et, au mieux, d'une politique non conjoncturelle, voire procyclique, durant les phases hautes. Ainsi, la dette accumulée lorsque l'économie se porte mal n'est pas compensée lorsqu'elle se porte bien, d'où une augmentation permanente de son niveau à long terme.

Graphique 2.1. **Déficit et dette brute de l'État par secteur**



1. La dette publique brute pour 1958-69 est calculée sur la base des déficits des administrations publiques ; la dette brute de l'administration centrale, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale est calculée sur la base des déficits pour 1958-77.

Source : INSEE ; OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377314>

### La crise globale a entraîné des niveaux de déficit record en 2009-10...

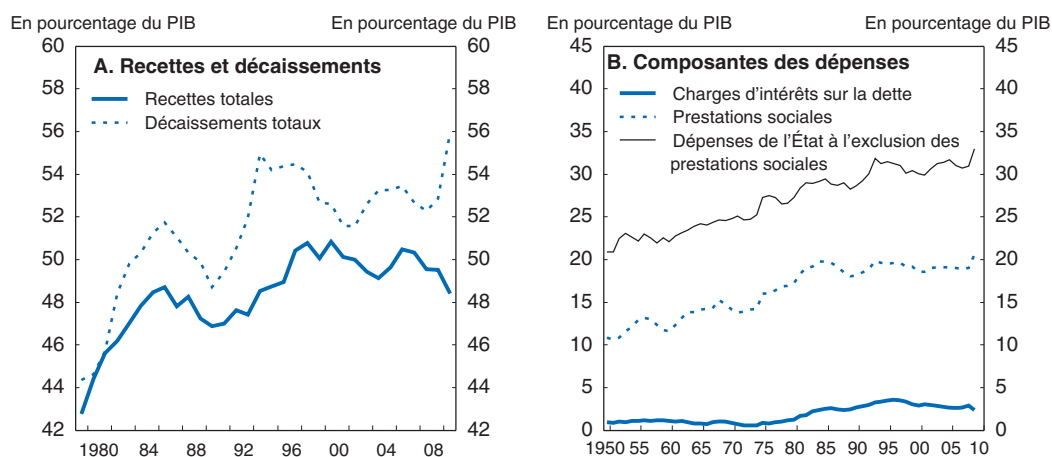
Le déficit des administrations publiques a culminé à plus de 7 % du PIB en 2009 et 2010, sous l'effet essentiellement du jeu des stabilisateurs automatiques, mais aussi des mesures discrétionnaires prises pour faire face au grave ralentissement de l'activité économique. Le gouvernement français a réagi rapidement en lançant, en décembre 2008, un plan de relance se conformant à peu près aux trois grands principes (intervenir rapidement et au bon moment, être ciblé, être temporaire) : i) il a été mis en

œuvre promptement ; ii) il a ciblé l'investissement public, le marché du travail, la trésorerie des entreprises, des secteurs spécifiques (industrie automobile et construction) et les populations les plus fragiles, de façon à soutenir la consommation ; et iii) son incidence sur le budget n'a concerné que 2009 et 2010. D'après les estimations officielles, l'action de relance budgétaire a représenté un effort de 38.3 milliards d'euros en 2009 et de 9.6 milliards d'euros en 2010, soit à peu près 2.5 % du PIB, avec un alourdissement de seulement 1.4 point de pourcentage du déficit public car nombre des mesures ont consisté en des opérations de trésorerie et des opérations financières sans impact sur le solde public en comptabilité nationale.

### ... dans un contexte où le niveau des dépenses publiques reste élevé

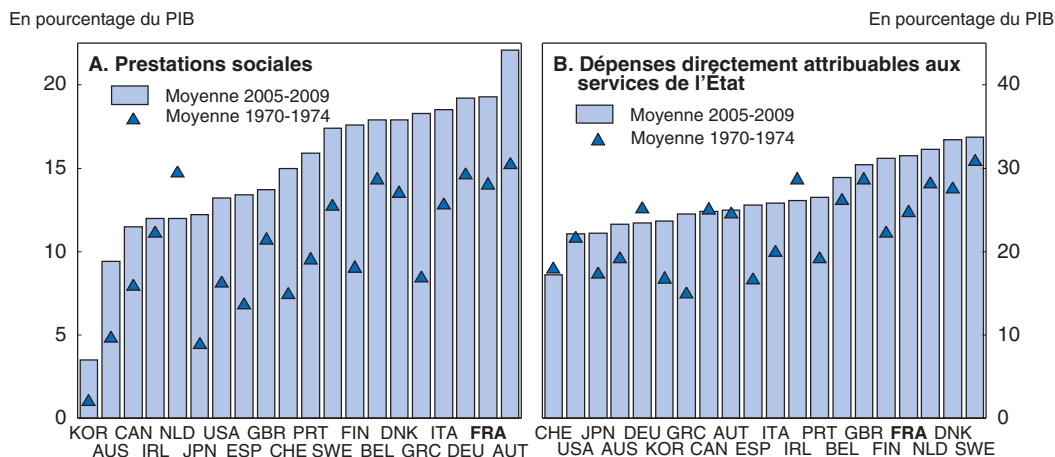
Les dépenses publiques en pourcentage du PIB se sont régulièrement accrues depuis les années 50 et, en 2009, elles avaient presque doublé pour représenter 56 % du PIB (graphique 2.2). Les recettes publiques ont suivi, mais sont restées à la traîne par rapport à l'expansion parfois marquée des dépenses. Les dépenses publiques directes (y compris les dépenses de consommation publique, les autres dépenses courantes et les investissements nets) peuvent expliquer une grande partie de la hausse tendancielle des dépenses globales<sup>1</sup>. Si la part des transferts sociaux (composés des prestations de sécurité sociale et de subventions payées par le gouvernement) dans les dépenses publiques a augmenté régulièrement jusqu'à la fin des années 1970, elle est restée stable depuis. Néanmoins, les prestations sociales représentent près de 20 % du PIB en France, l'un des plus forts pourcentages des pays de l'OCDE (graphique 2.3, panneau B). De même, les dépenses directes de l'État se situent à un niveau élevé en comparaison internationale (panneau A). Les dépenses publiques directes de la France sont considérablement plus importantes que dans d'autres pays ayant des prestations sociales comparables.

Graphique 2.2. **Évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques**



Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377333>

Graphique 2.3. **Dépenses publiques directes, prestations sociales et investissements publics dans les pays de l'OCDE**

Note : Les dépenses directes du gouvernement comprennent les dépenses de consommation finale, les autres dépenses courantes et la formation nette de capital fixe des administrations publiques. Les prestations sociales comprennent les prestations de sécurité sociale versées par les administrations publiques et les subventions gouvernementales.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377352>

## Il est indispensable de réduire la dette publique

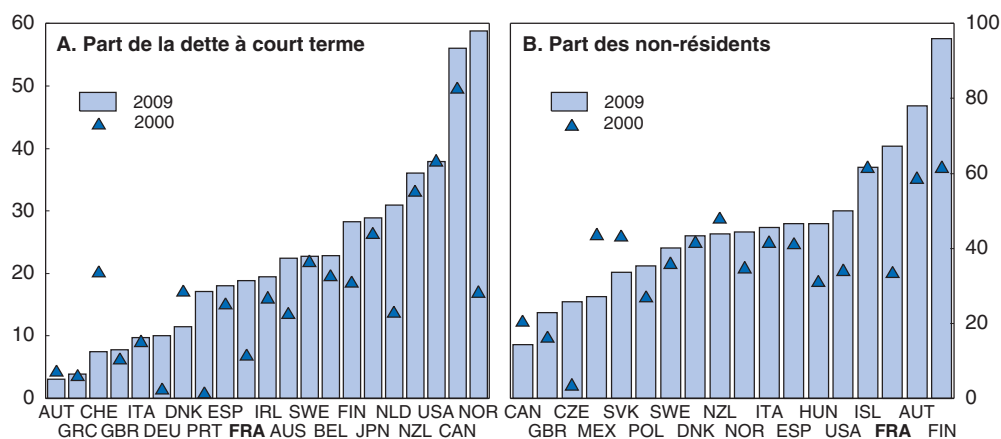
Malgré certaines limites, nombre d'études convergent pour pointer qu'un niveau élevé d'endettement public peut nuire à la croissance à long terme par le biais d'une augmentation des taux longs qui évince l'investissement privé. L'incertitude qui entoure les politiques qui pourraient être mises en œuvre à l'avenir pour réduire cet endettement risque en effet de décourager l'investissement privé. Reinhart et Rogoff (2010) trouvent une corrélation négative et croissante entre le ratio de la dette publique au PIB et le taux de croissance du PIB. Une dette supérieure à 90 % du PIB est associée à une croissance du PIB inférieure de 1 à 3 points de pourcentage en moyenne pour les pays développés et de 0.5 point pour la France. Kumar et Woo (2010) estiment qu'une augmentation de 10 points du ratio dette publique sur PIB réduit la croissance annuelle de 0.15 point de pourcentage. Pour Checherita et Rother (2010), l'impact sur la croissance potentielle est une perte d'au moins 1 point de pourcentage au-delà d'un niveau d'endettement de 80 à 120 % du PIB. La dette publique française s'approche rapidement du plafond de 90 %, ce qui pourrait commencer à compromettre la croissance de long terme.

Outre l'effet négatif sur la croissance à long terme, une augmentation des taux longs a une incidence directe sur les finances publiques. Un accroissement d'un point de pourcentage du rapport dette sur PIB pourrait se traduire par une augmentation jusqu'à 10 points de base des taux d'intérêt à long terme (OCDE, 2010a). Pourtant, l'expérience passée amène à penser que les pays où l'endettement s'accroît ne sont pas nécessairement confrontés à une hausse immédiate des taux longs si leurs marchés financiers sont développés et si leurs institutions budgétaires ont une bonne réputation, ces caractéristiques permettant l'accumulation de déséquilibres budgétaires importants. Cependant, si le sentiment du marché change, les taux d'intérêt peuvent augmenter fortement, mettant en danger la soutenabilité de la dette publique. En effet, comme pour l'impact sur la croissance, les taux à long terme peuvent ne réagir à une augmentation du


rapport de la dette brute des administrations publiques au PIB que si celui-ci dépasse un certain plafond – 75 % du PIB, d'après Égert (2010)<sup>2</sup>. Une fois ce niveau atteint, chaque hausse de 10 points de pourcentage du coefficient d'endettement entraîne une augmentation de 40 points de base des taux longs par rapport aux taux courts<sup>3</sup>. À titre illustratif et compte tenu du niveau actuel de la dette publique (1 620 milliards EUR projetés pour 2010 dans les Perspectives Économiques de l'OCDE), une hausse de 40 points de base de l'ensemble des taux d'intérêt ajouterait à long terme à peu près 6.5 milliards EUR (0.3 % du PIB) aux charges annuelles d'intérêts des administrations publiques.

La structure de la dette publique est assez saine relativement à celle d'autres pays de l'OCDE. Premièrement, la part de la dette à court terme (échéance de moins d'un an) dans la dette totale de l'administration centrale était légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE en 2009 (graphique 2.4, panneau A). Deuxièmement, l'échéance moyenne de la dette publique était un peu supérieure à la moyenne de l'OCDE qui était de 6.2 années pour cette même année. Néanmoins, le fait que les investisseurs non résidents détiennent les deux tiers de la dette publique française, soit une part bien supérieure à la moyenne de l'OCDE, et que la part de la dette à court terme soit passée à 20 % du total, soit deux fois plus que dans les autres grands pays européens, pourrait présenter des risques pour le refinancement de la dette au cas où le sentiment du marché connaîtrait un revirement soudain et extrême.

Graphique 2.4. **Structure de la dette de l'administration centrale dans les pays de l'OCDE**



Source : OCDE, dette de l'administration centrale, *Annuaire statistique* 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377371>

### Une importante restriction budgétaire est nécessaire

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2011 à 2014 qui prévoit une diminution du ratio de dette publique au PIB dès 2012 est bienvenue. Ramener la dette publique au-dessous de 60 % du PIB implique un effort majeur d'assainissement budgétaire. Stabiliser la dette publique à son niveau actuel exigera une réduction du déficit primaire d'environ 3 % du PIB (tableau 2.1)<sup>4</sup>. Pour ramener la dette publique à 60 % du PIB d'ici à 2030 ou 2020, des mesures d'assainissement

supplémentaires de 1 à 2 % du PIB sont requis. Un tel effort d'assainissement nécessite des excédents du solde primaire des administrations publiques pendant au moins dix ans, ce qui ne s'est jamais vu dans l'histoire budgétaire de la France depuis 1970. Or, le programme d'assainissement visant à ramener le déficit des administrations publiques à 3 % du PIB d'ici à 2013 représente environ deux tiers de l'effort nécessaire pour arriver à l'objectif de 60 % du PIB d'ici à 2030. Sous l'hypothèse de taux d'intérêt effectif de 3 %, le déficit primaire d'environ 0.3 % du PIB qu'implique le déficit total de 3 % permettrait de commencer à réduire le taux d'endettement, et seulement un assainissement supplémentaire de 1.5 % du PIB serait nécessaire pour ramener la dette à 60 % d'ici à 2030. Le risque provenant de taux d'intérêt de long terme plus élevés est illustré par le tableau 2.1. Que ce soit dans le scénario de stabilisation de la dette au niveau actuel ou dans celui d'un retour à 60 % du PIB, une augmentation du taux d'intérêt effectif de 3 % à 4 % engendrerait à long terme des coûts budgétaires supplémentaires d'environ 0.7 % de PIB.

### **L'assainissement pourrait nuire à la croissance économique**

Les restrictions budgétaires devraient avoir une incidence négative sur la croissance économique par le biais des effets multiplicateurs keynésiens. Pour la France, il ressort d'un rapport récent de l'OCDE que les multiplicateurs à horizon de deux ans concernant l'investissement public, la consommation publique et les transferts aux ménages sont, respectivement, de 1.0, 0.8 et 0.6, alors qu'ils sont de -0.3 et -0.6 pour les impôts indirects et les impôts sur le revenu des personnes physiques (OCDE, 2010a). Cependant, l'incidence négative directe sur la demande globale peut être contrebalancée par une incidence indirecte positive, qui peut être importante si la dette atteint un niveau élevé et si l'assainissement budgétaire amène à penser que la dette publique et les impôts vont diminuer à l'avenir, ce qui fera à son tour baisser l'épargne de précaution.

**Tableau 2.1. Simulations concernant les besoins d'assainissement dans différents scénarios**

	Taux d'intérêt nominal effectif sur la dette publique					
	Point de départ : déficit 2010			Point de départ : déficit 2013 = 3 %		
Pourcentage du PIB	3	4	6	3	4	6
Scénario 1 : stabilisation de la dette						
Solde primaire	-0.6	0.2	1.8	-0.7	0.2	1.9
Solde global	-3.1	-3.2	-3.2	-3.4	-3.5	-3.5
Scénario 2 : dette à 60 % d'ici à 2030						
Solde primaire	0.6	1.3	2.7	1.2	1.9	3.4
Solde global en 2030	-1.2	-1.1	-0.9	-0.6	-0.5	-0.2
Scénario 3 : dette à 60 % d'ici à 2020						
Solde primaire	1.8	2.5	3.9	3.8	4.5	6.0
Solde global en 2020	0.0	0.1	0.3	2.0	2.1	2.4

Note : Ces scénarios sont fondés sur une croissance moyenne du PIB réel annuel de 2 % et une inflation de 1.8 %.  
Source : Calculs de l'OCDE.

## Les pouvoirs publics prévoient un assainissement budgétaire graduel sur les quelques années à venir

Compte tenu des déficits record des administrations publiques, qui ont atteint 7.5 % du PIB en 2009, et des préoccupations grandissantes quant à la viabilité de la dette, le gouvernement a défini la trajectoire de l'assainissement budgétaire dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, prévoyant de ramener le déficit public en pourcentage du PIB à 3 % en 2013 et 2 % en 2014. Ces objectifs sont repris du programme de stabilité soumis par la France à l'Union européenne au début de 2010. Si le rythme de l'assainissement semble approprié, le gouvernement devrait faire état des mesures qu'il se propose de prendre rapidement pour réaliser les objectifs budgétaires au-delà de 2011.

L'objectif central du budget de 2011 (et de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-14) est la maîtrise des dépenses de l'administration centrale, du régime de sécurité sociale et, dans une certaine mesure, des collectivités territoriales, et également l'accroissement des recettes. Pour ce qui est du budget de l'État, les dépenses seront plafonnées au moyen de deux règles différentes, la plus contraignante d'entre elles devant être retenue. Les deux normes de dépenses sont : 1) la stabilisation en euros constants (règle dite « 0 volume ») sur l'ensemble des dépenses de l'État; et 2) la stabilisation en euros courants hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État, deux postes appelés à augmenter rapidement (règle dite « 0 valeur hors dette et pensions »). Une autre série de mesures vise à stabiliser la masse salariale dans la fonction publique des administrations centrales en continuant la politique actuelle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, en modérant la hausse des rémunérations dans l'administration centrale (gel du point fonction publique en 2011) et en réduisant l'emploi (2 600 postes) dans les *Organismes divers d'administration centrale* (ODAC). En outre, les dépenses de fonctionnement de l'État devraient diminuer de 5 % en 2011 et de 10 % à horizon 2013, grâce notamment aux gains de productivité suscités par la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Enfin, les ODAC ne sont pas autorisés à contracter des emprunts ayant une échéance supérieure à un an.

La croissance des dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale est assortie d'un objectif de 3.4 % pour 2011 (et à 3 % en moyenne pour 2012-14). L'objectif de 3.4 % se situe dans le contexte de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), fixé à 2.9 % pour 2011 (et à 2.8 % pour 2012-14). Suite à la réforme des retraites de 2010, et selon les estimations officielles, le déficit du régime de retraite sera faiblement réduit en 2011 et 2012, par rapport à un scénario de politiques inchangées, le plein potentiel d'économies étant réalisé en 2018 (Sénat, 2010a).

L'État ne peut influencer qu'indirectement sur les dépenses des collectivités territoriales, étant donné l'autonomie constitutionnelle dont celles-ci jouissent en matière budgétaire. Deux principales mesures sont budgétisées pour 2011 : i) le gel des transferts en valeur nominale de l'État vers les collectivités territoriales va réduire les dépenses en raison de l'exigence d'équilibre de la section de fonctionnement à laquelle sont soumises ces collectivités ; et ii) le moratoire sur les normes sanitaires et autres normes réglementaires imposées par l'État, dont la mise en œuvre peut être génératrice de surcoûts pour les collectivités territoriales.

Du côté des recettes, l'État a décidé de réduire les dépenses fiscales<sup>5</sup> de 11 milliards d'euros en 2011 (et de 3 milliards d'euros supplémentaires par an en 2012-14)

par rapport à un scénario de politiques inchangées. En plus de ces réductions de dépenses fiscales, le taux marginal d'imposition appliqué à la tranche supérieure des revenus est ainsi passé de 40 à 41 %, et le taux du prélèvement forfaitaire libératoire applicable aux revenus de capitaux mobiliers ainsi que le taux proportionnel sur les plus-values mobilières ont été augmentés d'un point. Le taux proportionnel sur la part des plus-values immobilières soumise à l'impôt a lui augmenté de 3 points. Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 dispose que tous les surplus de recettes constatés doivent être affectés à la réduction du déficit public.

### Renforcer le cadre budgétaire en introduisant une cible de déficit structurel...

Outre les diverses règles budgétaires imposées par l'appartenance à l'Union européenne, des règles opérationnelles ont été mises en place en France depuis un certains temps : notamment une règle de dépenses pour le budget de l'État depuis le milieu des années 2000 et pour les dépenses de santé depuis la fin des années 1990, et une règle d'or pour les collectivités territoriales (tableau 2.2). L'incapacité des règles de dépenses à contenir le déficit public démontre l'insuffisance de ces règles, qui n'ont pas de lien univoque et stable ni avec le déficit public ni avec la soutenabilité de la dette publique. L'incidence bénéfique de la règle de dépenses sur le solde budgétaire peut être contrebalancée du côté des recettes par des réductions d'impôts, par des règles de dépenses qui ne sont pas cohérentes avec les objectifs de déficit public ou bien sûr lorsqu'elles ne sont pas respectées (Joumard et André, 2009). De même, bien que l'article 34 de la Constitution française dispose que l'orientation pluriannuelle des finances publiques doit viser l'équilibre des comptes des administrations publiques, il reste peu efficace car la date à laquelle l'équilibre doit être atteint n'est pas précisée<sup>6</sup>. L'histoire des déficits budgétaires et l'augmentation du rapport dette sur PIB, en dépit des règles en place, militent en faveur de règles plus strictes dans le cas de la France<sup>7</sup>.

Le cadre général a besoin d'être consolidé en gagnant en cohérence et en lisibilité, d'abord par l'instauration d'une règle budgétaire stable et effective, et conforme avec l'issue des discussions européennes en cours. Pour éviter la procyclicité et assurer une baisse rapide du ratio dette/PIB, une règle de déficit structurel maximal pour l'ensemble des administrations publiques est souhaitable. Le fait que le gouvernement central ne contrôle pas directement le budget des collectivités territoriales et de certains organismes de sécurité sociale nécessite toutefois des mesures supplémentaires (voir ci-dessous). Pour être plus opératoire, la règle de déficit structurel pourrait se décliner selon des plafonds de dépenses et des planchers de recettes. Le choix de la cible exacte est une question politique et peut varier selon les circonstances (notamment la taille de la dette nationale et les obligations budgétaires futures), mais un objectif d'équilibre budgétaire permettrait de réduire le ratio dette/PIB à 40 ou 50 % dans un délai raisonnable (par exemple 20 ans) et de laisser ainsi des marges de manœuvre suffisantes pour gérer la plupart des chocs négatifs tout en respectant le plafond de Maastricht de 60 %. La cible pourrait être ajustée, lorsque la dette est inférieure à un niveau jugé suffisamment faible et définie dans la règle, pour simplement garantir la stabilisation du ratio dette/PIB. Dans ce contexte, une dette « suffisamment faible » à long terme n'implique pas une dette nulle, dans la mesure où un marché de la dette publique liquide

permet d'assurer la diversification des portefeuilles et de servir de référence pour les taux d'intérêt. Une telle règle n'est pas une fin en soi : un fort engagement politique relatif

Tableau 2.2. Règles budgétaires dans l'Union européenne, 2008 et mises à jour

Règles	Administrations publiques	Administration centrale	Administrations régionales	Collectivités locales	Sécurité sociale
Règle de la dette					
Plafond d'endettement	GBR (avant la crise)				
% du PIB	BGR, POL (60 %), SVN (40 %)				
% des recettes	EST		ESP, SVK	ESP, HUN, ROU, SVN	
Nouvelle dette		LTU		DEU, LVA, PRT, SVK	
Progression de la dette		HUN			
Règle de dépenses					
Croissance réelle	DNK	FRA, HUN			BEL (4.5 %), FRA
Plafond réel	NLD	FIN			
Croissance nominale		DEU, FRA	DEU, ITA	ITA	
Plafond nominal	BGR (40 %)	CZE, IRL, SWE, SVK, FRA			SWE
Règle de recettes					
Plafond des recettes	DNK				
Recettes exceptionnelles	DNK, NLD	LTU, FRA			
Fonds pour les mauvais jours				FIN	
Règle de déficit					
Fixée dans la loi		AUT	AUT	AUT	
Équilibre	EST		BEL	BEL, DEU, FIN, IRL, LTU, PRT, ROU, SWE	BEL, ITA
Équilibre sur le cycle	ESP				
Équilibre structurel	DNK, SWE (1 %), GBR	FIN (1 %)			
Règle d'or			FRA, ITA	FRA, ITA	
Excédent primaire	HUN				
Excédent structurel					
Déficit et dépenses	DNK, SWE	FIN	ITA	ITA	BEL
Délai					
1 an			ESP, FRA, ITA, PRT, SVK	BEL, DEU, ESP, FRA, HUN, IRL, LTU, PRT, LVA, ROU, SWE, SVN	
2 ans					
3 ans		CZE, HUN			ITA
4 ans	NLD, SVN	AUT, FRA	AUT	AUT	BEL, FRA
5 ans	GBR	DEU, IRL	BEL, DEU		

Source : Commission européenne.

à la nécessité d'assurer la viabilité des finances publiques reste crucial pour qu'une règle budgétaire fonctionne bien.

Une cible de solde structurel permet de purger les effets du cycle et les dépenses ou recettes ponctuelles (« one-off »), et d'éviter ainsi la procyclicité tout en laissant jouer les stabilisateurs automatiques. Cependant, la mise en œuvre d'un objectif portant sur le solde corrigé des fluctuations conjoncturelles peut être difficile car il dépend d'une mesure rapide et précise à la fois de l'écart de production (« output gap », l'écart entre le niveau du PIB réel et son niveau potentiel) et des élasticités des recettes et des dépenses à cet écart<sup>8</sup>. Il est essentiel que les estimations de l'écart de production et du déficit en temps réel ne divergent pas systématiquement des révisions ultérieures. Le tableau 2.3 montre qu'il n'y a pas eu de biais systématique majeur pour les révisions du déficit structurel et de l'écart de production de la France estimés par l'OCDE. De fait, l'écart maximal en valeur absolue entre la première estimation ex post du déficit cyclique (premier trimestre t+1 pour l'année t) et le déficit cyclique « définitif » est de 1 point de PIB, observé pour 2006, ce qui

Tableau 2.3. **Révisions par rapport aux premières estimations de l'écart de production et des déficits sous-jacents en France (révision moins première estimation)**

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
Déficit structurel	t+1	-0.5	-0.1	0.7	0.3	-0.2	-0.3	-0.1	0.0	0.1	0.0	-0.7	-0.7	0.5	-0.1
	t+2	-0.8	0.3	1.1	0.2	-0.5	-0.2	0.0	-0.3	0.3	-0.8	-1.0	-0.2	..	-0.2
Déficit nominal	t+1	-0.4	0.0	0.7	0.2	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.2	0.0	0.1	0.0
	t+2	-0.5	0.5	0.7	0.2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	0.0	0.3	-0.1	..	0.1
Écart de production	t+1	0.3	0.2	-0.5	-0.5	0.5	0.4	0.1	-0.1	0.3	-0.1	1.8	1.5	-0.8	0.2
	t+2	0.6	-0.4	-1.3	0.0	1.0	0.2	-0.2	0.5	0.2	1.4	2.7	0.4	..	0.4

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

est faible relativement à l'effort nécessaire sur le long terme. De plus, cette difficulté ne doit pas être exagérée dans le cas de la France, qui se caractérise par une économie plutôt stable en raison de la taille de son économie, d'une spécialisation moins marquée que dans de nombreux pays et de forts stabilisateurs automatiques.

Le calcul du déficit structurel devrait être totalement transparent et harmonisé au niveau européen à la suite des travaux menés au sein de l'« *output gap working group* », étant donné que cet indicateur est la pierre angulaire du programme annuel de stabilité soumis par la France à la Commission européenne. La règle de déficit structurel allemande utilise le solde public ajusté des fluctuations conjoncturelles établi par la Commission européenne.

Pour assurer une certaine flexibilité, la règle budgétaire peut être suspendue temporairement en cas de circonstances exceptionnelles, par exemple des catastrophes naturelles, des récessions extraordinaires, des conflits internationaux se traduisant par une augmentation significative des dépenses militaires ou autres ou des réformes structurelles majeures. Ces circonstances exceptionnelles doivent être cependant définies avec soin de façon à éviter qu'elles soient invoquées de façon excessive pour contourner les contraintes imposées par les règles, comme cela a été le cas avec la règle d'or que l'Allemagne appliquait précédemment, le gouvernement se prévalant régulièrement du déséquilibre macroéconomique pour pouvoir passer outre (Mody et Stehn, 2009). En cas de dérapage, que ce soit en raison de circonstances exceptionnelles ou de mauvaise exécution, il est utile de disposer d'un mécanisme explicite et exécutoire pour corriger les déviations *ex post* par rapport à la cible. Par exemple, la règle budgétaire en Allemagne exige non seulement que les dérapages passés soient comptabilisés sur un compte notionnel d'ajustement et, si les déficits cumulés atteignent 1.5 % du PIB, qu'ils soient corrigés au cours des phases d'expansion, mais aussi que les dépenses extraordinaires soient amorties à un horizon (non précisé) de moyen terme (Koske, 2010). Le cadre budgétaire de la Suisse est plus explicite sur les échéances pour corriger les dérapages. Si le dérapage cumulé dépasse 6 % des dépenses de l'année précédente (environ un demi-point de pourcentage du PIB), le gouvernement a l'obligation de réduire le déficit excessif dans les trois ans (Bodmer, 2006). Dans d'autres pays, y compris la Suède, il n'existe pas de mécanismes d'ajustement formel pour traiter les dépassements budgétaires (Boije et Fischer, 2007).

Un budget pluriannuel, dans l'esprit de la loi de programmation des finances publiques, mais plus détaillé, viendrait compléter la règle et renforcer sa crédibilité en explicitant clairement, et en termes concrets, comment l'objectif de déficit serait atteint. Généralement, de tels budgets portent sur une période de trois ans ou plus.

Camdessus (2010) a recommandé qu'un cadre budgétaire pluriannuel soit voté par chaque nouveau Parlement, comme dans le cas de la règle de dépense néerlandaise, où le nouveau gouvernement établit le programme budgétaire d'une manière très détaillée dans son accord de coalition. Les lois de finances annuelles, qui devraient être compatibles avec la programmation pluriannuelle<sup>9</sup>, seraient encore formulées et adoptées, comme aujourd'hui, et pourraient être utilisées pour adapter le cadre pluriannuel à l'évolution des circonstances, par exemple en corrigeant les dérapages passés. L'établissement d'une obligation constitutionnelle contraignant le gouvernement à élaborer un budget pluriannuel conforme à la règle de déficit (renforçant de fait l'article 34 de la Constitution actuelle), devrait rehausser la crédibilité de la politique budgétaire et accroître le coût politique de s'écarter de la règle.

### ... et en créant un conseil budgétaire indépendant

Un conseil budgétaire indépendant regroupant des experts reconnus pour leurs compétences en matière budgétaire permettrait également de renforcer le cadre, en expertisant les variables entrant officiellement, et à différents stades, dans le processus de budgétisation. Le conseil budgétaire serait chargé de vérifier la cohérence du programme pluriannuel et des projets de lois de finances annuelles avec la règle de déficit structurel. L'expertise des prévisions officielles par un organisme politiquement indépendant et la comparaison systématique de celles-ci au consensus augmenterait également la crédibilité en éliminant les prévisions macroéconomiques et budgétaires trop optimistes pour des raisons politiques, qui tendent à être associées à des dérapages budgétaires car la surestimation de la croissance du PIB (potentiel) ou de l'inflation peut être assimilée à une politique budgétaire expansionniste active *a posteriori* (Hagemann, 2010 ; Lebrun, 2007). En effet, le Groupe de travail sur la gouvernance économique dans l'Union européenne, adoptée par le Conseil européen, et l'OCDE (2010d) recommandent pour les pays de la zone euro de déléguer la préparation des prévisions macroéconomiques à un conseil budgétaire indépendant au niveau national. Les prévisions officielles du taux de croissance du PIB ont fait l'objet d'une distorsion quasi-systématique à la hausse en France par rapport aux prévisions de la Commission européenne, de l'OCDE ou celles du marché (consensus), et ont en conséquence été plus éloignées de la croissance *ex post*. Le tableau 2.4 montre que le biais optimiste proche de 0.3 point est significatif ; il est resté plutôt constant au cours du temps. En Autriche, en Belgique, au Canada, aux Pays-Bas et, plus récemment, au Royaume-Uni, l'État ne produit pas lui-même ses prévisions mais utilise celles publiées par des instituts de recherche indépendants (Autriche), celles du consensus de marché (Canada) ou des conseils budgétaires (les trois autres pays).

Un conseil contrôlerait en cours d'exécution les dérapages et préconiserait des mesures correctives rapides pour limiter de grandes déviations *ex post*. Une autre tâche du conseil indépendant consisterait à renforcer les règles de dépenses existantes en surveillant en permanence les failles utilisées pour contourner les objectifs de dépenses via le changement d'affectation de certains postes entre secteurs et via le non respect du principe de compensation (dit aussi principe de gage) associé aux dépenses fiscales. Cette compensation peut s'opérer soit par des nouvelles mesures du côté des recettes, soit par une baisse du plafond de dépenses (Boije et Fischer, 2007). Ce principe de gage est réaffirmé dans la loi de programmation des finances publiques 2011-14. Enfin, le conseil vérifierait que les marges de sécurité obligatoires sont respectées. Des marges de sécurité sont nécessaires pour prendre en compte les collectivités territoriales, dont les budgets ne sont

Tableau 2.4. **Le biais optimiste des prévisions officielles du taux de croissance du PIB par rapport aux prévisions indépendantes et du marché**

Écart par rapport aux prévisions	Moyenne pour			Bias estimé
	1984-2011	1990-2011	2000-11	Période globale
OCDE	0.29	0.32	0.35	<b>0.32**</b>
Commission européenne	0.31	0.32	0.36	<b>0.28**</b>
Consensus forecast		0.25	0.23	<b>0.24**</b>
Taux de croissance historique	0.51	0.81	0.86	<b>0.51**</b>

Note : L'écart est calculé comme la différence absolue entre les prévisions du gouvernement français et les prévisions de référence. Le biais estimé est obtenu en régressant l'écart sur une constante. \*\* indique que le biais est significativement différent de zéro au seuil de 5 %.

Source : Jonung et Larch (2004) pour les prévisions officielles, celles de la Commission européenne et du marché jusqu'à 2004, mise à jour faite par l'OCDE jusqu'à 2011.

pas entièrement contrôlés par l'État en France, et les chocs négatifs imprévus ainsi que les pertes de recettes possibles.

D'autres rôles encore pourraient être attribués au conseil budgétaire, comme cela a été le cas dans d'autres pays de l'OCDE. Premièrement, il pourrait être chargé d'établir une analyse non partisane des coûts des nouvelles mesures du côté des dépenses ou des recettes ainsi que des conséquences des politiques budgétaires courantes et prévues sur la viabilité de la dette à long terme. Le Congressional Budget Office (CBO) des États-Unis est un exemple typique d'un conseil budgétaire qui évalue les propositions budgétaires sur la base de ses propres prévisions et mène des analyses de l'incidence sur les coûts des nouveaux projets de loi. Aux Pays-Bas, le Bureau central de planification évalue les conséquences budgétaires du programme électoral des principaux partis politiques et prend position quant à l'incidence des nouveaux accords de coalition. Deuxièmement, il pourrait fournir des recommandations sur les politiques budgétaires et sur les actions correctrices à mettre en place, le cas échéant. Le Conseil suédois de la politique budgétaire fait connaître son avis sur les questions de viabilité budgétaire en plus d'évaluer la conformité avec l'objectif d'excédents et la qualité de l'action publique. Le Conseil économique du Danemark et le Haut Conseil des finances de la Belgique sont aussi chargés de publier des recommandations s'ils le jugent nécessaire (Debrun *et al.*, 2008 ; FMI, 2009).

## Réduire les déficits publics en coupant dans les dépenses

### **La masse salariale dans la fonction publique**

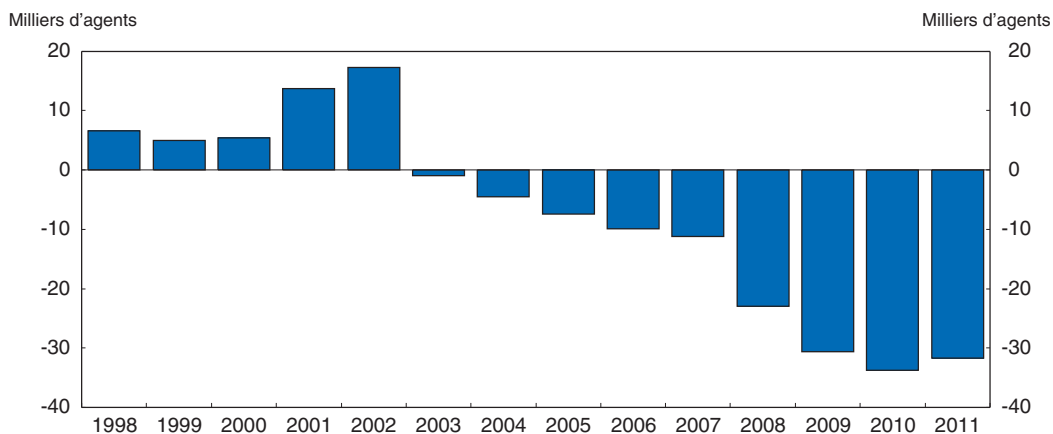
Pour respecter les règles « 0 volume » et « 0 valeur » applicables à la progression des dépenses de l'administration centrale, la masse salariale publique, qui en représente plus de 30 %, doit être stabilisée. Si les contributions versées par l'État pour financer les pensions et qui sont directement imputables aux agents de la fonction publique peuvent être maîtrisées dans le cadre de la réforme des retraites, décrite plus loin dans ce chapitre, les politiques concernant l'emploi et les salaires dans les services de l'État ont une incidence directe sur les traitements bruts. Ces derniers représentent 60 % de la masse salariale (y compris contributions sociales) des administrations publiques, laquelle détermine à son tour les frais généraux hors retraites, soit 10 % de la masse salariale publique.

Le traitement brut peut être décomposé en rémunération principale (79 %), indemnités générales (6 %) et primes spéciales spécifiques aux ministères (15 %). La


hausse des rémunérations dépend de la variation du point d'indice dans la fonction publique, auquel la rémunération principale et les autres composantes sont liées non seulement dans l'administration centrale, mais aussi dans les collectivités territoriales et le secteur hospitalier. Chaque hausse de 1 % de la valeur du point coûterait environ 1 milliard d'euros à l'État et environ 2 milliards d'euros à l'ensemble des administrations publiques. Cet indice, utilisé pour préserver le pouvoir d'achat de l'ensemble des agents de la fonction publique jusqu'en 2008, a été déconnecté de l'inflation en février 2008 par l'introduction d'une garantie individuelle du pouvoir d'achat, qui visait à compenser une éventuelle évolution négative du salaire réel. Les autres moteurs de la hausse des rémunérations dans la fonction publique sont la revalorisation annuelle de la grille des salaires et les augmentations spéciales pour des professions particulières. Les fonctionnaires qui sont en poste depuis deux années consécutives bénéficient de l'ensemble de ces trois éléments. La progression globale de la rémunération nominale moyenne de 3.6 % par an enregistrée de 1999 à 2009 a été atténuée par le fait que des agents quittant la fonction publique ont été remplacés par des personnes entrant dans la grille des salaires à des niveaux inférieurs, ce qui a permis de maintenir la hausse annuelle de la rémunération moyenne à seulement 2.2 % par agent (Cour des comptes 2010d).

L'administration centrale a introduit en 2003 une politique consistant à ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Depuis lors, l'emploi dans l'administration centrale a diminué (graphique 2.5), la réduction cumulée des emplois équivalents plein-temps atteignant 150 000, même si une partie de cette réduction reflète des transferts de l'administration centrale aux collectivités territoriales dans le cadre du processus de décentralisation. Il est aussi prévu que la moitié des gains résultant des réductions d'emplois soit rétrocédée pour compenser les coûts de la réorganisation et des heures supplémentaires rendues nécessaires par le non-remplacement des agents partis en retraite. D'après un rapport récent, la rétrocession aux agents des économies induites par le non-remplacement d'un départ sur deux a été nettement supérieure au taux prévu de 50 % (Cour des comptes, 2010d).

Graphique 2.5. **Évolution totale des emplois en équivalent temps plein dans l'administration centrale**



Source : Projet de loi de finances 2011.

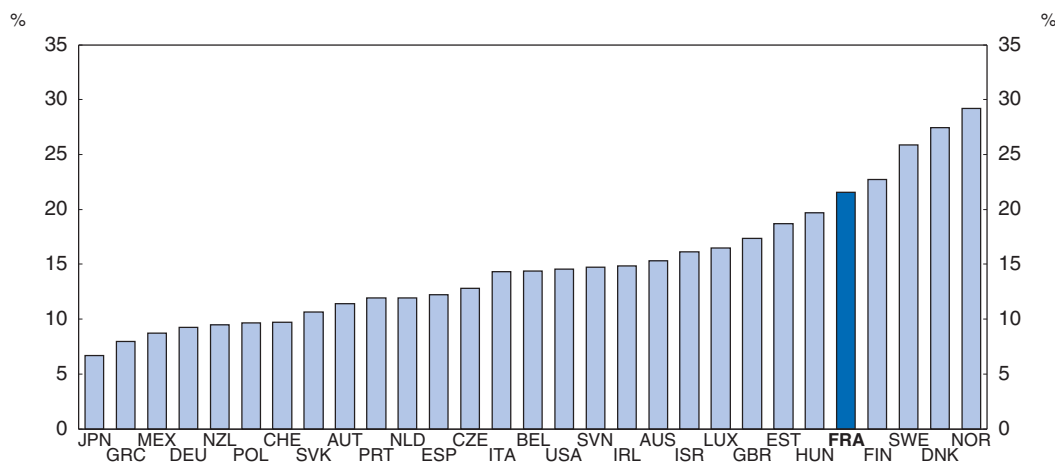
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377390>

À moyen terme, une stabilisation en termes nominaux de la masse salariale de l'administration centrale pourrait être réalisée par un gel de la grille des salaires, un plafonnement des indemnités de fonctions et la révision de certaines d'entre elles difficiles à justifier. À long terme, l'introduction d'échelons supplémentaires dans la grille salariale pourrait ralentir la hausse des rémunérations. Une nouvelle réduction du montant rétrocedé des économies imputables au remplacement partiel du personnel partant à la retraite contribuerait aussi à modérer la masse salariale publique. Surtout, la RGPP devrait permettre de mettre en évidence les possibilités de nouvelles suppressions d'emplois.

### **Améliorer l'efficacité du secteur public**

Outre la stabilisation de la masse salariale publique, les dépenses de l'État pourraient être réduites en améliorant l'efficacité du secteur public. La France a l'un des secteurs publics les plus larges de la zone OCDE si l'on se fonde sur les dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB, et sur la part de l'emploi des administrations publiques dans la population active (graphique 2.6). Pourtant, l'efficacité perçue du secteur public, mesurée par l'Indicateur mondial de gouvernance de la Banque mondiale, est faible : parmi les grands pays industrialisés de l'OCDE, seuls les États-Unis, l'Italie et le Japon obtiennent de moins bons résultats. Les gouvernements français successifs, reconnaissant les amplitudes des possibilités d'amélioration de l'efficacité du secteur public, ont lancé deux initiatives majeures pour remédier à ce problème : la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la RGPP.

**Graphique 2.6. Part de l'emploi des administrations publiques dans la population active en 2008**



Source : Banque Mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance 2010 ; BIT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377409>

### **En introduisant des mesures de performance dans le processus de budgétisation...**

La LOLF, adoptée en 2001 et appliquée pour la première fois dans le projet de loi de finances 2006, représente une modification de paradigme dans l'allocation des ressources budgétaires. Plutôt que d'allouer des crédits aux unités gouvernementales ainsi que par type de dépense (courantes ou d'équipement), sans connexion apparente avec les objectifs de la politique publique, elle établit une nomenclature budgétaire par destination des dépenses (par exemple, l'éducation, les soins de santé et la défense (les « missions »)). Les

missions comprennent un ensemble de programmes, eux-mêmes subdivisés en programmes et actions. Cette procédure accroît dans une large mesure la transparence en reliant les objectifs aux ressources. Les gestionnaires de programmes disposent d'une grande liberté pour ventiler les crédits en les transférant entre actions. La réalisation des objectifs, définis dans les annexes du projet de loi de finances, est suivie au moyen d'indicateurs de performance mesurant les résultats socio-économiques, la qualité du service et la performance de gestion, qui font l'objet de publications sous la forme de rapports annuels de performance. Avant 2005, le Parlement n'avait qu'un pouvoir limité et le projet de loi de finances était pratiquement impossible à modifier, le vote n'étant possible que sur quelques mesures. En revanche, le nouveau cadre prévu par la LOLF permet au Parlement de modifier chaque mission, exigeant ainsi du gouvernement qu'il justifie le niveau des dépenses et pas seulement leur augmentation. Enfin, la Cour des comptes doit certifier les comptes de l'État, après chaque exercice budgétaire, et déterminer l'exécution du budget. Dans le prolongement de la LOLF, la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), est entrée en vigueur en 2006 : elle a notamment visé à rendre le solde de la sécurité sociale plus transparent et a permis d'introduire la programmation pluriannuelle (Cour des comptes, 2010b).

Si des progrès importants ont été faits en ce qui concerne la mise en œuvre de la budgétisation sur la base des performances, de plus amples améliorations pourraient intervenir dans certains domaines. Premièrement, le système d'information sous-tendant l'évaluation et le calcul du coût complet des programmes doit être amélioré. Les données disponibles ne sont pas toujours fiables et il existe un grand nombre d'indicateurs de performance, qui peuvent varier au fil du temps, ce qui complique les évaluations *ex post*. Deuxièmement, les indicateurs de performance ne sont pas liés à l'exécution et à la supervision du budget. Enfin, la performance ne peut pas toujours être analysée car une partie des dépenses est réalisée sous la forme de dépenses fiscales et par des opérateurs (établissements et entreprises publics) qui sortent du périmètre de la LOLF (Cour des comptes, 2010e).

### ***... en examinant systématiquement l'efficacité des politiques publiques...***

La RGPP, lancée en 2007, avait pour objectif de revoir systématiquement toutes les politiques publiques afin de déterminer les catégories les moins efficaces et les moins utiles. Malheureusement, l'ambition initiale, qui était de remettre en cause l'existence même de certaines politiques, a été revue à la baisse et on vise désormais la réalisation de gains d'efficacité par le biais de la restructuration organisationnelle. D'après les estimations de l'exécutif, les réductions de coûts jugées possibles dans plus de 300 domaines devraient se chiffrer à près de 3 milliards EUR par an sur la période 2009-11. La moitié des économies estimées est liée à la politique de remplacement de seulement un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais cinquante pour cent d'entre elles étant rétrocédées aux agents, les gains nets sont ramenés à moins de 7 milliards EUR sur la période. Ce chiffre pourrait encore être surestimé car, en réalité, plus de la moitié des économies ont été rétrocédées, comme mentionné précédemment. Une série de 150 nouvelles mesures seront mises en œuvre à compter de 2011-13, qui, d'après les estimations, réduiraient les dépenses publiques de 10 milliards d'euros ; ces mesures peuvent être ventilées entre trois grands volets (RGPP, 2010). Premièrement, la masse salariale dans l'administration centrale sera réduite en continuant la politique de non-remplacement (3 milliards EUR). Deuxièmement, les dépenses de fonctionnement de

l'administration centrale seront diminuées de 2 milliards EUR de trois manières : i) établissement en 2009 d'une agence centrale des achats couvrant l'ensemble des ministères, ii) diminution des dépenses liées à l'immobilier par la réduction des espaces de bureaux occupés par l'administration centrale et le plafonnement des tarifs de location que l'État est prêt à acquitter et iii) rationalisation des fonctions de support. Troisièmement, les dépenses « d'intervention » (essentiellement des subventions) seront réduites de 10 % (5 milliards EUR) sur la période. Le montant global des économies d'environ 13 milliards d'euros au cours de la période 2009-13<sup>10</sup> n'est pas négligeable mais est inférieur aux réductions des dépenses d'environ 50 milliards EUR qui pourraient, d'après des analyses indépendantes, être réalisées (voir OCDE, 2010c pour les références).

Un résultat remarquable de la RGPP est la simplification des démarches administratives formelles qu'elle a suscitée. La simplification et l'accélération de la prestation de services publics en améliorent la qualité et contribuent à libérer des ressources dans l'administration publique. Une mesure clé à cet égard est la création d'un réseau physique de guichets uniques pour les déclarations fiscales, les demandeurs d'emploi et les entreprises privées, qui s'est accompagnée d'une expansion des services Internet, rendant possible la réalisation en ligne d'un grand nombre de formalités administratives (OECD, 2010f). Les temps d'attente et de traitement doivent être diminués d'un tiers dans les principales administrations, notamment les préfetures, les tribunaux, le fisc, les ambassades et les centres d'allocations familiales. Simultanément, l'État a décidé d'établir et de publier régulièrement des indicateurs de la qualité des services publics.

La RGPP, sous sa présente forme, pourrait néanmoins être améliorée à de nombreux égards. Une critique générale concerne l'absence de transparence sur les délais et le montant des économies réalisées dans certains domaines. Les documents publics officiels ne permettent pas aux lecteurs de relier les réductions de coûts résultant des réformes attribuables à la RGPP à leur incidence sur le budget global (Cour des comptes, 2010c). Si la RGPP et la LOLF doivent être complémentaires dans la recherche de gains d'efficacité, elles ne sont pas toujours compatibles l'une avec l'autre, la LOLF étant centrée sur les missions, alors que la RGPP a été menée dans une logique par service (Cour des comptes, 2010e). Plus généralement, les retombées seraient plus importantes si la couverture de la RGPP était étendue au-delà de la masse salariale publique et des dépenses de fonctionnement pour s'intéresser aux prestations sociales et aux programmes d'investissement. Par exemple, la réduction des prestations sociales jugées non utiles ou ne remplissant pas leurs objectifs pourrait conduire à des économies bien plus importantes que toute restructuration organisationnelle de l'administration s'occupant des transferts sociaux (OCDE, 2010c ; Cour des Comptes, 2009). Les gains d'efficacité pourraient être plus importants si la réorganisation des entités gouvernementales et l'examen des politiques publiques pouvaient viser également la sécurité sociale et les collectivités territoriales, même si pour ces dernières cela peut nécessiter des changements constitutionnels.

### ***... et en réorganisant les collectivités territoriales***

Après avoir fortement augmenté au cours des vingt dernières années, les dépenses des collectivités territoriales représentent maintenant à peu près 11 % du PIB<sup>11</sup>. Leur forte progression, due dans une certaine mesure à la décentralisation politique et administrative, n'a pas conduit à des déficits budgétaires majeurs (graphique 2.1), compte tenu de l'existence d'une règle d'or exigeant des sections de fonctionnement équilibrées

*ex ante*. Malgré l'absence de déséquilibres majeurs, les dépenses des collectivités territoriales pourraient être réduites : i) en simplifiant la structure complexe à plusieurs niveaux de ces collectivités, ii) en diminuant le nombre de municipalités, et iii) en créant des incitations pour que les collectivités territoriales réduisent leurs coûts.

Les deux principales vagues de décentralisation, lancées en 1983 et 2003, se sont traduites par le transfert de nombre de tâches de l'État aux trois niveaux de l'administration locale (régions, départements et communes). Entre autres, les régions ont été chargées de la gestion des lycées et de la formation professionnelle des chômeurs. Les départements se sont vu attribuer la responsabilité de la gestion des programmes sociaux et de santé et des collèges, alors que la gestion des transports publics urbains, des jardins d'enfants, des écoles primaires, des bibliothèques et des musées a été confiée aux communes. La décentralisation a sans doute amélioré l'efficacité allocative grâce à une meilleure adéquation des biens publics fournis aux préférences locales, un renforcement de la responsabilisation et la réduction des coûts de gestion (Grefe, 2005). Les gains d'efficacité effectifs dépendent de la mobilité du personnel entre niveaux d'administration. En France, les problèmes de redéploiement des fonctionnaires entre l'administration de l'État et les collectivités territoriales ont accru les coûts de la décentralisation. Par ailleurs, la décentralisation a sans doute conduit à des pertes d'économies d'échelle. Par exemple, le fait d'avoir donné aux régions la responsabilité des lycées et aux départements celle des collèges a sans doute nuit à la qualité ou augmenté les dépenses publiques là où les deux établissements sont situés sur le même site géographique, en raison de problèmes de coordination entre la région et le département. Dans le même ordre d'idées, le fait que la formation des chômeurs et des allocataires de minima sociaux, d'une part, et celle des salariés, de l'autre, soient confiées à des niveaux différents de l'administration locale peut engendrer des résultats sous-optimaux, en raison de problèmes de coordination (de La Rochefoucauld et Colin, 2008). Le chevauchement partiel des tâches, qui a conduit à la mise en place de capacités administratives faisant double emploi, associé à l'absence de toute structure hiérarchique entre les différents niveaux de l'administration locale, se traduit par une moindre transparence pour les citoyens, engendre une dilution des responsabilités et accroît les dépenses publiques (Conseil des communes et régions d'Europe, 2009). Supprimer un niveau de l'administration locale aiderait à préciser les tâches et les responsabilités et se traduirait par d'importantes réductions des coûts (Commission pour la libération de la croissance française, 2008).

Une source importante d'inefficacité est la très petite taille des communes françaises. La France compte près de 37 000 municipalités, un héritage historique, qui représentent 40 % du nombre total de municipalités au sein de l'UE27. Une commune française moyenne compte environ 1 800 habitants : 32 000 d'entre elles ont moins de 2 000 habitants, alors que seulement 103 en ont plus de 50 000. Ces chiffres contrastent fortement avec la moyenne européenne de 5 500 et la moyenne danoise, après leur réforme, de 55 000 habitants. Dans beaucoup de pays européens, les regroupements de municipalités ont réduit leur nombre par un facteur de 2 à 10 depuis les années 1950. La France a opté pour la coopération inter-municipale : en 2007, près de 2 600 établissements publics de coopération intercommunale (intercommunalité) couvraient 90 % des communes et 80 % de la population, ce résultat étant obtenu au moyen d'incitations financières (Conseil des communes et régions d'Europe, 2009 ; OCDE, 2010c). Une nouvelle loi sur les collectivités territoriales prévoit que toutes les communes devront faire partie

d'un établissement public de coopération intercommunale d'ici à 2014. Les regroupements de communes pourraient contribuer à une plus grande efficacité dans la prestation des services d'assainissement, d'alimentation en eau, de transport et de collecte des déchets. Des structures d'administration parallèles au niveau des communes se traduisent par des inefficiences importantes, aussi bien du point de vue du personnel que des représentants locaux. Cependant, les gains d'efficacité dépendront dans une large mesure du nombre de services partagés.

Les subventions d'État, qui représentent à peu près la moitié des recettes des collectivités territoriales, peuvent donner lieu aux problèmes classiques de ce genre de subventions : elles découragent les efforts de collecte de l'impôt et engendrent une augmentation des dépenses et des déficits (Blöchliger et Petzold, 2009). En outre, elles tendent à amplifier l'instabilité procyclique des recettes des collectivités territoriales (Blöchliger et Petzold, 2009). Une autre source de recettes importante pour les collectivités territoriales est constituée par les recettes fiscales affectées de l'administration centrale, qui sont utilisées pour couvrir les coûts des tâches et responsabilités qui ont été transférées par l'État. La dernière composante des recettes sont les ressources propres des collectivités. Les collectivités ont peu de marge de manœuvre dans la fixation de l'assiette et des taux qu'elles prélèvent elles-mêmes car l'État s'efforce de faire obstacle à la concurrence fiscale entre les communes. L'autonomie fiscale déjà limitée des collectivités territoriales françaises a été encore réduite par la réforme de la taxe professionnelle de janvier 2010, qui touche notamment les régions et les départements (Carrez et Thénault, 2010). Les choses sont particulièrement difficiles pour les départements car ils ne disposent également que d'une autonomie limitée du côté des dépenses : 80 % de leurs dépenses sont rendues obligatoires par des règles nationales. Cela conforte l'argument de la nécessité d'une fusion des départements et des régions. La faible autonomie fiscale et le manque de transparence de la charge fiscale réelle pesant sur les contribuables locaux en raison de la multitude (environ 50) des impôts locaux ne contribuent guère à la responsabilisation des collectivités territoriales, qui ne sont donc pas vraiment incitées à diminuer leurs coûts et à limiter leurs impôts. Le renforcement de l'autonomie fiscale serait un moyen direct de rendre ces collectivités davantage redevables vis-à-vis de leurs électeurs. Les impôts qu'elles prélèvent devraient représenter une part plus importante des recettes et une plus grande marge de manœuvre devrait leur être donnée pour déterminer l'assiette et les taux d'imposition, dans le contexte d'une réduction du nombre et d'une plus grande visibilité des prélèvements.

Dans la mesure où elle est due en partie à des facteurs exogènes, l'accentuation des disparités de revenu par habitant entre collectivités territoriales, induite par les différences de potentiel fiscal et la plus grande autonomie en matière d'imposition, pourrait être limitée par le biais d'un mécanisme de péréquation horizontale, redistribuant les recettes entre les municipalités, plutôt que par des subventions de l'État. C'est ce que prévoit la loi de finances pour 2011 qui préconise la création d'un fonds national de péréquation des recettes fiscales pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunaux (EPCI) – et un mécanisme de péréquation spécifique à l'Ile de France – à l'horizon 2012 : les sommes levées auprès des communes et EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est de 50 % supérieur à la moyenne nationale seront redistribuées aux communes et EPCI dont le potentiel fiscal se situe au-dessous de la moyenne nationale. Les sommes collectées par an devront atteindre 2 % des recettes fiscales des communes et EPCI en 2015. Il est prévu qu'en 2011 un rapport au Parlement propose un dispositif détaillé.

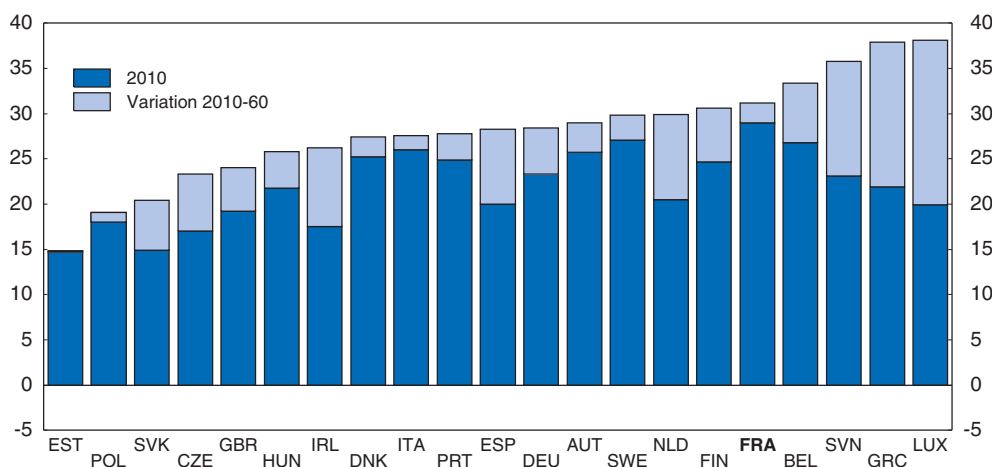
Les incitations à la réduction des coûts pourraient aussi agir du côté des dépenses. Les dépenses des collectivités territoriales peuvent être involontairement contraintes lorsque les impôts affectés au financement des transferts de compétences augmentent moins rapidement que les coûts des nouvelles tâches qui leur incombent. Le gel des subventions d'État en termes nominaux qui interviendra de 2011 à 2014 vise plus directement à susciter des gains d'efficacité. À long terme, l'État pourrait envisager d'introduire un cadre plus institutionnalisé pour encourager les réductions de coûts. Suite à une analyse approfondie des économies potentielles liées, par exemple, à une plus grande coopération intercommunale, il pourrait définir au préalable l'évolution des subventions aux collectivités territoriales, eu égard aux gains de productivité réalisables.

### **Le vieillissement de la population fait peser une menace sérieuse sur les finances publiques à moyen et long termes**

La population française devrait vieillir rapidement. D'après la Commission européenne (2009), un quasi doublement du nombre de personnes âgées et une augmentation de 50 % des personnes très âgées devraient être observés d'ici à 2060, sous l'effet du vieillissement de la génération du baby boom des années 50 et 60 et d'un allongement de l'espérance de vie à la naissance. Le vieillissement de la population est atténué par des taux de fécondité élevés et en progression légère depuis le milieu des années 90. Cette situation contraste fortement avec celle des autres pays de l'OCDE, où les très faibles taux de fécondité devraient se traduire par une contraction globale de la population, ce qui exacerbe les problèmes liés au vieillissement.

Le vieillissement de la population met les finances publiques à rude épreuve. Le nombre croissant de personnes âgées engendre une augmentation des dépenses publiques principalement par deux canaux : i) les soins de santé liés à l'âge et la prise en charge de longue durée<sup>12</sup> et ii) les dépenses au titre des pensions publiques, essentiellement les pensions de vieillesse mais aussi les pensions de réversion, les allocations de préretraite et les prestations d'invalidité. En outre, certains des coûts sont compensés par une diminution des dépenses au titre de l'éducation et des indemnités de chômage. D'après les

**Graphique 2.7. Dépenses publiques liées au vieillissement, en pourcentage du PIB**  
Avant effet de la réforme des retraites de 2010



Source : Commission européenne (2009), Sustainability Report 2009, European Economy 9.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377428>

projections de la Commission européenne (2009), le vieillissement de la population entraînera une hausse de 2 % du PIB des dépenses publiques en France entre 2010 et 2060, beaucoup moins que dans les autres pays européens (graphique 2.7). Néanmoins, le niveau de départ de ces dépenses est plus élevé car le pays dépense beaucoup plus au titre des pensions et des soins de santé en pourcentage du PIB que tout autre pays européen. En l'absence de mesures visant à contrebalancer la charge grandissante liée au vieillissement de la population (et notamment hors impact positif de la réforme des retraites de 2010 discuté plus bas), l'endettement public de la France s'établirait à des niveaux très élevés en 2050 (Commission européenne, 2009).

### **Dépenses de santé**

La France arrive en seconde position parmi les pays de l'OCDE pour la part des dépenses de santé, avec une part de 11 % du PIB. La France occupe la première place si l'on tient compte uniquement des financements publics consacrés aux soins de santé. Les dépenses de santé ont augmenté ces trente dernières années et devraient continuer de le faire. Les principales raisons de leur hausse tendancielle sont le progrès technologique constant, qui rend de nouveaux traitements disponibles mais plus coûteux, le vieillissement de la population, les facteurs épidémiologiques (augmentation du nombre d'obèses) et une hausse du revenu par habitant associée à une élasticité de la demande de soins de santé par rapport au revenu au moins unitaire (CCSS, 2010). On peut citer à cet égard les maladies cardiovasculaires : les contrôles, le dépistage précoce et les traitements plus efficaces augmentent le nombre de patients de longue durée, qui sont environ 2 millions en France ; il est extrêmement coûteux de les traiter – 18 milliards EUR en 2007 (CCSS, 2010). Les études comparant l'efficacité et la performance des soins de santé dans les pays de l'OCDE montrent généralement que la performance globale du système de santé français est parmi les meilleures. Néanmoins, des améliorations significatives pourraient être obtenues dans certains domaines, ce qui, compte tenu de la part importante des dépenses publiques de santé, pourrait aider la France à résoudre ses problèmes budgétaires (Journard *et al.*, 2010 ; OCDE, 2010c).

### **Renforcer la règle de dépenses des soins de santé**

Une règle de dépenses applicable aux dépenses de santé (*Objectif national des dépenses d'assurance maladie*, ONDAM), définie en termes de taux de croissance nominale, a été introduite en 1996 afin de les maîtriser<sup>13</sup>. Un Comité d'alerte, créé en 2004, adresse des mises en garde au Parlement, au gouvernement et à l'Union des caisses nationale d'assurance maladie qui sont tenus de prendre des mesures correctrices s'il y a un risque que les dépenses dépassent l'objectif à concurrence de 0.75 % ou plus. En 2005, la transparence de l'ONDAM a été renforcée. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale compare les résultats avec le plan antérieur, donne des précisions sur les composantes des dépenses et présente des prévisions pour les quatre années à venir dans une annexe.

En 2010, l'ONDAM pourrait être respecté : un tel résultat n'avait pas été atteint depuis 1998. Les principales raisons du non-respect quasi systématique sont des hypothèses sous-jacentes trop optimistes ou la survenue de dépenses non anticipées que le fonctionnement du système d'alerte ne parvient qu'imparfaitement à corriger en cours d'année. En fait, l'alerte n'a été activée qu'une fois depuis 2004 et, même dans ce cas, elle n'a pu empêcher un dérapage majeur. Cela est notamment dû au long délai nécessaire

pour que les premières mesures correctrices puissent être mises en place. Une première série de nouvelles informations influant sur l'ONDAM, à savoir les données comptables sur l'exécution au cours de l'année précédente, ne sont disponibles qu'au début avril. Le Comité d'alerte ne publie de manière systématique qu'un avis sur les causes de la croissance excédentaire des dépenses avant le 1<sup>er</sup> juin. Étant donné que les caisses de sécurité sociale ont un mois pour élaborer des mesures correctrices et le Comité un autre mois pour analyser l'impact des mesures proposées, les mesures d'ajustement ne peuvent n'être mises en œuvre que pour les tous derniers mois de l'exercice budgétaire (Cour des comptes, 2010f). Dans ces conditions, il semble nécessaire de diminuer le seuil de déclenchement de l'alerte et d'accélérer la mise en œuvre des mesures correctrices. La commission Briet (Rapport Briet, 2010) a recommandé de mettre automatiquement en réserve une partie du budget annuel au début de l'année afin d'accroître la résistance de l'ONDAM aux dérapages. Des réserves ont déjà été constituées pour l'exercice 2010 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 poursuit cette pratique conformément à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui exige que ces réserves soient constituées de manière systématique. Toujours selon les recommandations de la commission Briet, le seuil d'alerte sera progressivement abaissé à 0.5 % d'ici 2012-13. De plus, le rôle du comité d'alerte est élargi. Il se prononcera désormais *ex ante* sur la construction de l'ONDAM. Il assurera en outre un rôle de veille en continu et remettra dès le 15 avril aux ministres un premier avis sur l'exécution de l'ONDAM de l'année précédente.

### ***Tirer parti des possibilités de réduction des coûts***

Joumard *et al.* (2010) mettent en évidence plusieurs sources d'inefficiences dans le système de santé français. La lourdeur des dépenses administratives découle du réseau complexe et de la multitude de caisses de sécurité sociale et de caisses d'assurance complémentaires. Au sein de l'assurance maladie obligatoire, les processus en cours de regroupement de caisses et de mutualisation entre régimes, notamment en termes de partage d'information, doivent être encore amplifiés. Les dépenses administratives sont aussi élevées du fait d'un fort absentéisme parmi les salariés du secteur de la santé et les salariés du secteur de la sécurité sociale lui-même (Cour des comptes, 2010f). L'absentéisme est plus important en France que dans les autres pays européens, et les arrêts de travail pour maladie sont particulièrement fréquents dans les administrations de sécurité sociale par rapport au secteur privé ou les autres secteurs de l'administration publique<sup>14</sup>.

### ***Hôpitaux***

Une autre source d'inefficience tient à la fréquence et à la longueur des séjours dans les hôpitaux, particulièrement importante par rapport aux autres pays (Joumard *et al.*, 2010). Reconnaisant ce problème, le gouvernement a modifié graduellement les tarifs payés aux hôpitaux pour les encourager à privilégier les courts séjours et les traitements ambulatoires. Cette politique a accru la rentabilité relative de certains traitements ambulatoires et a suscité une augmentation des capacités de traitement ambulatoire des hôpitaux par rapport au nombre de lits. Parallèlement à cette politique, le développement de l'hospitalisation à domicile (HAD), réputée moins coûteuse, a connu un essor important depuis dix ans et une forte croissance depuis 2005 (+119 % d'activité). Même si elle représente moins de 1 % de l'offre hospitalière (Inspection

générale des affaires sociales, 2010), le développement de l'HAD participe à la recherche d'une plus grande efficacité dans l'organisation des soins hospitaliers.

Si les coûts n'ont diminué que légèrement en 2010, l'extension à tous les traitements de l'incitation tarifaire pourrait avoir des avantages à long terme (CCSS, 2010). Les hôpitaux publics reçoivent une indemnité uniforme par hospitalisation. Cette indemnité couvre également les traitements spéciaux, comme l'imagerie médicale, ce qui incite à éviter les actes médicaux inutiles. En revanche, les hôpitaux privés peuvent facturer ces actes au prix auquel un praticien privé peut les facturer à la sécurité sociale, en plus du séjour hospitalier. Cette divergence doit être corrigée. En outre, les tarifs versés aux praticiens privés sont excessifs (Cour des comptes, 2010f), et la Cour des comptes recommande l'alignement des tarifs sur les coûts d'équipement des médecins.

### **Contribution financière des usagers, rémunération des médecins, génériques et consommation de médicaments**

En France, la contribution financière des usagers ne représente en moyenne que 7 % du prix final des services de santé (OCDE, 2010g), ce qui peut se traduire par une demande excessive. En principe, la mise en place du parcours de soins coordonnés doit réduire la demande de soins spécialisés, qui a enregistré une certaine expansion au cours des dernières années. Il est également possible que les généralistes français, étant payés à l'acte, tendent à prescrire les meilleurs traitements possibles, et donc les plus chers, pour garder leurs patients, contrairement aux médecins dont le revenu est moins étroitement lié au nombre de consultations. La forte consommation par habitant de médicaments délivrés sur ordonnance en France pourrait refléter cette situation (OCDE, 2010c)<sup>15</sup>. Ainsi il convient d'envisager la montée en charge de la rémunération au forfait des médecins.

Les coûts de la forte consommation de médicaments peuvent être diminués en réduisant l'utilisation et le prix de ces médicaments. La consommation superflue de médicaments pourrait être freinée en réduisant l'accès aux médecins, soit par une limitation du nombre de consultations remboursées à un taux élevé, soit en augmentant le ticket modérateur. Nombre de pays ont recours aux produits génériques pour réduire les prix des médicaments. Pourtant, le potentiel d'économies représenté par les médicaments génériques reste largement inexploité en France. En 2009, la part de marché en volume de ces médicaments était de 33 % en France, contre 60 % environ en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (OCDE, 2010e). La politique de promotion des produits génériques en France s'appuie sur l'action des pharmaciens, qui sont appelés à substituer ces produits aux médicaments de marque. Depuis 2003, certains médicaments sont remboursés sur la base du produit générique le meilleur marché (prix de référence). En 2009, l'État a lancé une campagne pour encourager les généralistes à prescrire une certaine quantité de produits génériques : ils reçoivent une prime s'ils réalisent l'objectif optionnel de prescription de produits génériques figurant dans le contrat qu'ils ont signé (CCSS, 2010). Plusieurs actions sont possibles pour accroître la substituabilité. Premièrement, ce contrat pourrait être rendu obligatoire pour tous les généralistes, comme c'est le cas dans d'autres pays. Deuxièmement, la substituabilité est fondée en France sur le même contenu moléculaire, alors que la même valeur thérapeutique pourrait être utilisée comme critère de substitution. Troisièmement, une politique de remboursement intégral des produits génériques si la différence de prix avec le médicament de marque est suffisamment importante pourrait encourager la substitution. Quatrièmement, les prix de référence pourraient être utilisés systématiquement. Cinquièmement, les mutuelles ne

devraient pas rembourser un prix supérieur au prix du générique pour les médicaments de marque (le brevet ayant expiré). Enfin, et plus généralement, des indications supplémentaires relatives aux bonnes pratiques de prescription devraient être fournies aux médecins. Tandis que la source d'information principale dont disposent les médecins provient de l'industrie pharmaceutique, la Haute autorité de santé devrait donner des directives systématiques afin que les médicaments les meilleurs marchés à valeur thérapeutique équivalente soient prescrits.

### **La viabilité du système de retraite**

#### ***La réforme des retraites engagée par le gouvernement prouve son engagement dans les réformes***

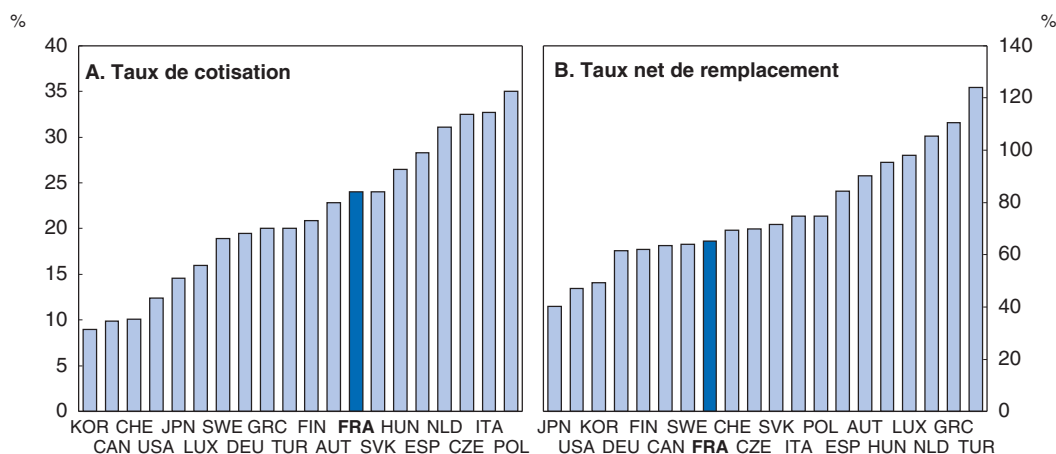
Il est possible de remédier aux déséquilibres du régime français de retraite en agissant sur ses principaux paramètres : i) accroître les cotisations de retraite en relevant leur taux ou en améliorant les taux d'activité et d'emploi, ii) relever l'âge de départ effectif à la retraite et iii) abaisser le taux de remplacement, à savoir le niveau des retraites versées par rapport au salaire moyen. Les estimations du Conseil d'orientation des retraites (COR, 2010), organisme consultatif auprès du gouvernement dont on trouvera la synthèse au tableau 2.5, témoignent des énormes efforts nécessaires pour rééquilibrer le dispositif. Il faudrait en effet relever l'âge effectif de départ à la retraite (avant réforme) de cinq ans pour rétablir l'équilibre d'ici 2020, et de dix ans s'il s'agit d'équilibrer les comptes du système de retraite en 2050. Il faudrait procéder à des ajustements des autres paramètres d'une ampleur analogue, si tous les ajustements devaient s'opérer sur un seul levier. Accroître les taux de cotisations, qui sont déjà relativement élevés, ou réduire les taux de remplacement, qui se situent légèrement en dessous de la moyenne de l'OCDE, ne sont pas des solutions prometteuses (graphique 2.8). Un relèvement des cotisations de retraite ne peut que porter préjudice à la croissance économique de long terme en alourdissant les coûts de main-d'œuvre ; de même, une réduction des pensions de retraite risque de se heurter à une vigoureuse résistance politique et sociale. Il y a plus de marge de manœuvre pour améliorer le taux d'emploi qui est inférieur à la moyenne de l'OCDE et qui est particulièrement faible pour les plus de 60 ans (voir le chapitre 1)<sup>16</sup>. L'âge moyen de cessation d'activité, qui était légèrement inférieur à 60 ans, et l'âge minimum légal, jusqu'à la récente réforme, figurent parmi les plus faibles des pays de l'OCDE, alors que l'espérance de vie de la population française à la sortie du marché du travail est supérieure à celle de n'importe quel autre pays de l'OCDE.

Le Parlement a adopté une loi de réforme des retraites à l'automne 2010 dans le but de réduire les engagements liés aux dépenses de retraite. Le cœur de la réforme consiste à relever progressivement les deux bornes d'âge de deux ans d'ici 2018 : l'âge minimum de départ à la retraite et l'âge donnant le droit à la retraite à taux plein<sup>17</sup>. Après la phase de

**Tableau 2.5. Ajustements nécessaires pour équilibrer le régime de retraite**

	2020	2030	2050
Équilibre à atteindre en agissant sur un seul des trois paramètres ci-dessous :			
Accroître les cotisations de retraite	5.2 pts	7.6 pts	9.8 pts
Réduire le taux de remplacement	22 %	30 %	36 %
Repousser l'âge effectif de départ à la retraite, par rapport à 2008	5 ans	7 ans et demi	10 ans

Source : COR (2010), Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010.

Graphique 2.8. **Cotisations de retraite et taux net de remplacement, 2007**

Source : OCDE (2009), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : Panorama des systèmes de retraite* ; OCDE, Base de données des Statistiques du marché du travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377447>

transition, l'âge minimum légal de départ à la retraite sera de 62 ans. En application de la réforme Fillon de 2003, les assurés qui n'auront pas cotisé assez longtemps pour bénéficier d'une retraite à taux plein seront pénalisés à concurrence de 1.25 % par trimestre manquant sur la retraite qui leur sera servie. Toutefois, quel que soit le nombre d'années travaillées, tout le monde bénéficiera d'une retraite à taux plein en cas de départ à 67 ans, sans pénalité, mais toujours en proportion de la durée de cotisation. La durée minimum de cotisation devrait passer progressivement de 40.5 ans pour la génération 1950 à 41.5 ans pour la génération 1960, conformément à la réforme Fillon adoptée en 2003. Les âges d'admission aux régimes de retraite anticipée au titre d'une incapacité physique ou des carrières longues sont relevés comme les autres bornes d'âge. Le droit à la retraite anticipée pour trois enfants dans la fonction publique a été supprimé. Pour faciliter l'emploi de personnes proches de l'âge de départ à la retraite, une subvention allant jusqu'à 14 % du salaire brut est proposée en cas d'embauche durable de chômeurs de plus de 55 ans. Enfin, des formes de préretraite qui persistent, notamment par le biais des prestations de chômage, vont être en grande partie éliminées par la suppression programmée en 2012 de la dispense de recherche d'emploi.

Du côté des recettes, outre l'augmentation des cotisations perçues liée aux différentes mesures induisant un report de l'âge de liquidation, de nouvelles mesures devraient permettre de les accroître de près de 8 milliards EUR en 2018. En 2018, quasiment un tiers de cette augmentation proviendra du relèvement du taux de cotisation sur le traitement des fonctionnaires qui sera progressivement porté de 7.85 à 10.55 %, cette augmentation étant répartie sur 10 ans. Cela se traduira non seulement par un gonflement des recettes, mais marquera aussi un pas vers l'harmonisation public-privé. Plus de la moitié de l'augmentation des recettes à horizon 2018 est imputable à des hausses d'impôts affectées : annualisation du calcul des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, relèvement de 1 point du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les plus-values de cession d'actifs financiers, de 3 points de l'impôt sur les plus-values de cessions d'actifs immobiliers, mesures auxquelles s'ajoute un relèvement des taux des contributions sociales spécifiques sur les options de

souscription ou d'achats d'actions (« stock-options ») et les actions gratuites et sur les retraites spéciales des hauts dirigeants (retraites-chapeaux), ce qui devrait représenter en tout 4.4 milliards EUR en 2018. De plus, il est fait l'hypothèse que le chômage devrait fortement baisser d'ici 2015. Les ressources ainsi libérées sur les prestations de chômage seraient transférées vers les comptes du régime public de retraite, soit 1 milliard EUR en 2018. Enfin, le Fonds de réserve pour les retraites, dont les ressources étaient censées ne pouvoir être mobilisées qu'après 2020, sera progressivement ponctionné pour amortir le déficit du régime de retraite durant la période au cours de laquelle il prend pleinement effet.

### ***La réforme des retraites était cruciale pour assurer la soutenabilité de la dette...***

Malgré de nombreuses et ambitieuses tentatives de réforme de 1993 à 2003, le régime français de retraite, système par répartition à prestations définies, a enregistré un creusement régulier de ses déficits depuis 2004, date de son dernier excédent. En 2010, avant la réforme des retraites votée fin 2010, le déficit a atteint 15 milliards EUR (11 milliards EUR pour tous régimes de base et 4.3 milliards EUR pour le Fonds de solidarité vieillesse)<sup>18</sup>, soit près de 1 % du PIB (LFSS, 2011). Le vieillissement démographique en cours va entraîner des tensions supplémentaires sur les dépenses liées au régime public de retraite. En 2008, ces dépenses s'élevaient près de 13 % du PIB, ce qui plaçait la France au troisième rang des pays de l'OCDE après l'Autriche et l'Italie, et ce qui représentait un quart des dépenses des administrations publiques. En l'absence de la réforme de 2010, le nombre de retraités serait passé de 15 millions en 2008 à 23 millions en 2050 et le nombre de personnes en âge de travailler par retraité aurait été ramené de 3.5 en 2010 à 2 en 2050. Le ratio des cotisants aux retraités n'était que de 1.8 en 2010 et aurait encore diminué jusqu'à 1.2 en 2050 (OCDE, 2009a ; COR, 2010). L'augmentation des dépenses de retraite qui en aurait découlé est estimée entre 0.6 et 1.2 % du PIB par la Commission européenne. Le COR (2010) évalue le besoin de financement du système de retraite en 2050 (avant réforme) entre 1.7 et 3 % du PIB, selon que la récente crise aura des effets temporaires ou durables sur le potentiel de production et le chômage. Cela tend en outre à montrer que, si l'on ne s'y était pas attaqué, le besoin de financement du système de retraite cumulé se serait élevé à près de 100 points de PIB d'ici 2050 (COR, 2010).

### ***... mais d'autres mesures seront nécessaires à plus long terme***

D'après les prévisions officielles, la réforme décrite précédemment permettra de rééquilibrer le régime public de retraite d'ici 2018. Néanmoins, il existe une incertitude concernant la viabilité du système par répartition au-delà de 2018, voire plus tôt si les prévisions s'avéraient trop optimistes d'ici là<sup>19</sup> ; cela pourrait exiger un effort supplémentaire à long terme. Toutefois, ces considérations sont prises en compte dans un décret accompagnant la réforme des retraites qui appelle au lancement de discussions en 2013 sur les conditions dans lesquelles un régime universel de retraite reposant sur un système par points ou des comptes notionnels pourrait être mis en place.

L'Allemagne, l'Italie et la Suède sont désormais dotés de régimes de retraite reposant sur des comptes notionnels ou des points<sup>20</sup>. Dans ces systèmes, les cotisations de retraite de chaque personne se traduisent par une accumulation de points ou d'unités de valeur sur le solde du compte de retraite, à partir duquel sont calculées les retraites servies selon des modalités actuarielles via un coefficient de conversion, qui tient compte de l'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite, des prévisions démographiques et des recettes et dépenses attendues du régime de retraite. Le coefficient de conversion est défini de façon

à assurer, en régime permanent, l'équilibre des dépenses et des recettes. Dans un tel régime, les futurs retraités choisissent librement leur âge de départ en retraite : soit ils partent tôt avec une petite retraite, soit ils bénéficient d'une retraite plus élevée moyennant une carrière plus longue<sup>21</sup>. La simplification de la structure actuelle, fort complexe, du système de retraite français (avec 38 régimes obligatoires et de nombreux régimes complémentaires ayant différentes conditions d'éligibilité et différents taux de remplacement) est indispensable au passage à un régime par points ou en comptes notionnels, prévoyant des mécanismes d'auto-équilibre. Cette transparence faciliterait les réformes parce que chacun serait à même de mesurer son impact sur sa situation personnelle, alors qu'actuellement tout le monde pense que la réforme va lui faire perdre relativement plus. Les salariés qui changent de secteur et sont couverts par des régimes différents au cours de leur carrière gagneraient à une amélioration de la transparence quant au niveau de leur future retraite. Il conviendra toutefois de veiller à ce qu'une réforme visant à améliorer l'équité entre retraités ne retarde pas la marche vers le retour à l'équilibre financier du système de retraite dans son ensemble.

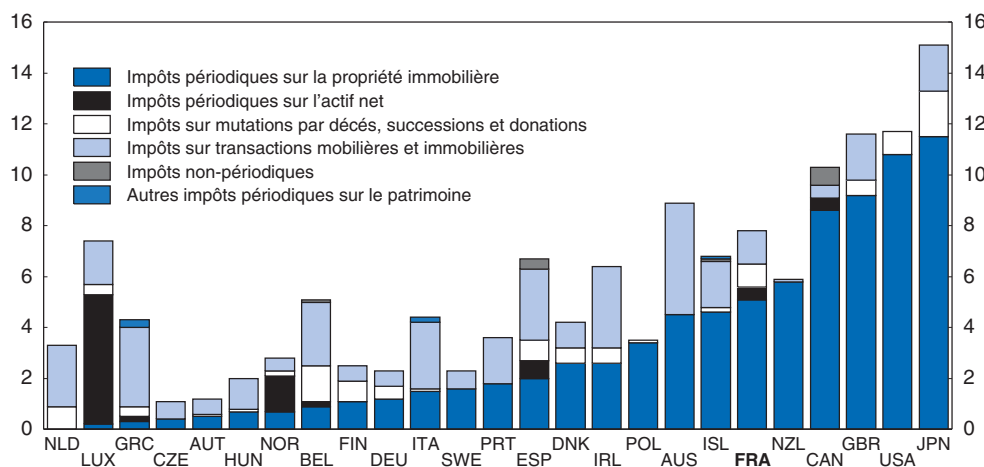
## Réduire les déficits budgétaires par un accroissement des recettes

### ***Éliminer les distorsions de l'assiette d'imposition***

En France, les impôts récurrents sur la propriété immobilière représentaient en 2008 2 % du PIB et 5 % des recettes fiscales, soit davantage que dans nombre de pays européens mais moins qu'observé dans des pays de l'OCDE comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou le Japon (graphique 2.9). Il existe une certaine marge de relèvement de ces impôts, qui sont généralement considérés comme ceux engendrant le moins de distorsions. Un doublement de leur part dans le total des recettes de l'État, jusqu'à atteindre les niveaux observés au Japon et aux États-Unis, ferait rentrer quelque 40 milliards EUR de plus dans les caisses de l'État. Les recettes supplémentaires engendrées par un accroissement de la fiscalité immobilière (un élargissement de la base ou hausse des taux des impôts périodiques sur l'immobilier et des droits de succession) pourraient servir à réduire les impôts qui produisent le plus de distorsions et qui pénalisent le plus la croissance économique, notamment les taxes sur les transactions (droits de mutation à titre onéreux par exemple) qui, en limitant les transactions, freinent la mobilité géographique. Parallèlement, les valeurs cadastrales, mises à jour pour la dernière fois en 1970, devraient être alignées sur les valeurs du marché et mises à jour régulièrement à l'avenir, et les avantages fiscaux liés à la propriété occupante devraient être supprimés (chapitre 3).

Un relèvement des impôts sur les successions et les donations, non seulement sur l'immobilier mais sur l'ensemble des actifs nets, peut présenter une alternative à l'imposition de l'épargne constituée tout au long de la vie, et être considéré comme un moyen de taxer notamment les revenus ou les gains en capital qui étaient exonérés du vivant de la personne. Ces impôts ont l'avantage d'engendrer moins de distorsions que les impôts annuels sur le patrimoine, parce que les successions sont moins planifiées. Dans la mesure où les donations peuvent permettre d'échapper à cet impôt, la fiscalité sur les donations devrait être rapprochée de celle sur les successions afin de limiter les stratégies d'optimisation fiscale (Owens and Brys, 2011).

L'élargissement des bases des impôts sur la consommation représente aussi une voie prometteuse pour améliorer la structure de la fiscalité. En France, les taux effectifs

Graphique 2.9. **Part des impôts immobiliers dans le total des recettes budgétaires, 2008<sup>1</sup>**

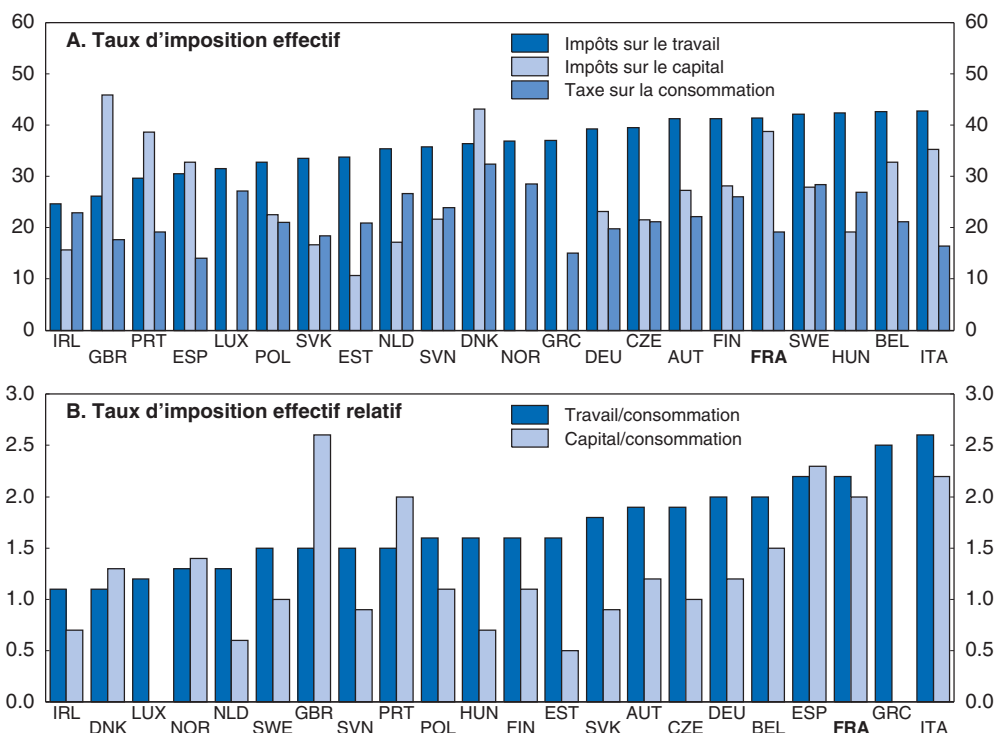
1. 2007 pour l'Australie, la Grèce, les Pays-Bas et la Pologne.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des Statistiques des recettes publiques 2010.

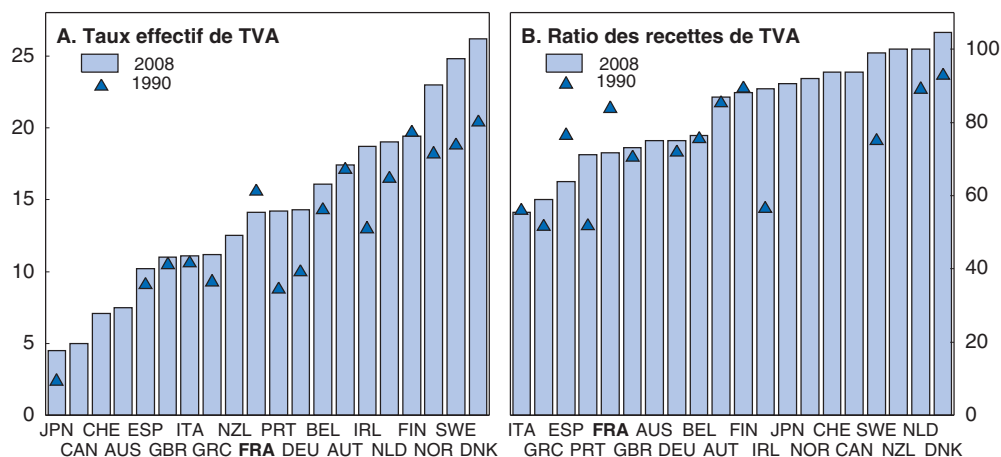
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377466>

d'imposition du travail et du capital (que l'on obtient en rapportant les recettes fiscales à l'assiette d'imposition) figurent parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (graphique 2.10, panneau A), alors que la consommation donne lieu à une imposition (y compris TVA et accises) dans la moyenne européenne (arithmétique ou pondérée par le PIB de chaque pays, qui est de 22.0 % et 19.7 % respectivement). En termes relatifs, cela implique que, comme en Espagne et en Italie, la fiscalité pesant sur le capital et le travail est deux fois plus lourde que sur la consommation (graphique 2.10, panneau B).

Le taux effectif de la TVA – mesuré par le rapport des recettes fiscales nettes de TVA à la consommation privée nette –, qui était de l'ordre de 14 % en 2008, est bien inférieur au taux normal officiel de 19.6 % mais figure dans la moyenne européenne, au même niveau que l'Allemagne et devant l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni (graphique 2.11, panneau A). La différence entre le taux normal et le taux effectif s'explique en partie par le fait que l'ensemble de la consommation privée n'est pas soumise à la TVA. En excluant les services non assujettis, dont les loyers fictifs (propriétaires occupants), l'intermédiation financière, les services domestiques et les services d'éducation, de santé et d'action sociale non-marchands, qui représentaient en 2008 environ 14 % à 16 % de la consommation privée, le taux effectif de la TVA passe de 14 % à presque 17 %. L'écart restant entre le taux normal de 19.6 % et le taux effectif de 17 % est dû au recours fréquent à des taux réduits. Les taux réduits appliqués sur les biens et services de première nécessité sont parfois justifiés par des raisons d'équité, parce que la consommation des ménages à faibles revenus porte dans une large mesure sur ces produits. Pour autant, l'efficacité de ces taux réduits est discutable car ils ne sont souvent pas bien ciblés sur les plus nécessiteux. Le versement de sommes forfaitaires sous conditions de ressources et des transferts ciblés peuvent réduire les inégalités à un moindre coût (Koske, 2010). Les taux réduits sont également utilisés pour soutenir l'emploi dans certains secteurs comme l'hôtellerie, la restauration ou les travaux de réparation des logements (en s'ajoutant aux autres dispositifs comme les allègements de cotisations sociales) ou pour diminuer le travail dissimulé, mais ce faisant engendrent des distorsions dans l'allocation de la main-d'œuvre.

Graphique 2.10. **Taux effectif d'imposition relative en Europe, 2000-08**

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données d'Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377485>Graphique 2.11. **Taux effectif de TVA et ratio des recettes de TVA, 1990-2008**

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des Statistiques des recettes publiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377504>

Le remplacement des taux réduits de TVA par le taux normal se traduirait par une augmentation mécanique d'environ 30 milliards EUR<sup>22</sup> des recettes de l'État (toutes choses égales par ailleurs). Toute augmentation supplémentaire d'un point du taux de TVA engendrerait environ 9 milliards EUR de recettes, ce qui implique qu'un relèvement du taux de 19.6 % à 25 % aboutirait à des recettes supplémentaires d'environ 50 milliards EUR<sup>23</sup>.

Les possibilités de dégager des recettes grâce à un relèvement du taux de la TVA sont donc énormes : même si l'on prend pour hypothèse une déperdition de 50 %<sup>24</sup>, on pourrait collecter de cette manière environ 40 milliards EUR, soit 2 % du PIB. Cette somme pourrait servir à réduire les déficits budgétaires ou, dans l'esprit de la « TVA sociale », à améliorer la structure de la fiscalité en réduisant les prélèvements sur le travail et le capital de façon neutre pour les recettes, tout en accompagnant ce dispositif d'un mécanisme de compensation des effets régressifs induits par le relèvement des taux de TVA.

En 2010, le gouvernement français a supprimé la taxe professionnelle prélevée sur les entreprises et l'a remplacée par un nouvel impôt, la contribution économique territoriale. L'assiette reposait sur la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière utilisés par les entreprises (17 %), leur chiffre d'affaires (3 %) et leur stock de capital (80 %). Le nouvel impôt se compose de deux éléments : i) un impôt assis sur la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière utilisés par les entreprises, la cotisation foncière des entreprises, et ii) un impôt progressif sur la valeur ajoutée des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. En outre, une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux a été introduite. La réforme réduit la charge d'imposition globale pesant sur les entreprises de 0.5 % de PIB en 2010 et de 0.3 % par la suite. Cette mesure bienvenue marque un pas important vers un rééquilibrage de la structure de la fiscalité en faveur de l'investissement et de l'activité (davantage de taxation foncière, moins de taxes sur le travail et le capital).

### **Perspectives d'augmentation des impôts environnementaux.**

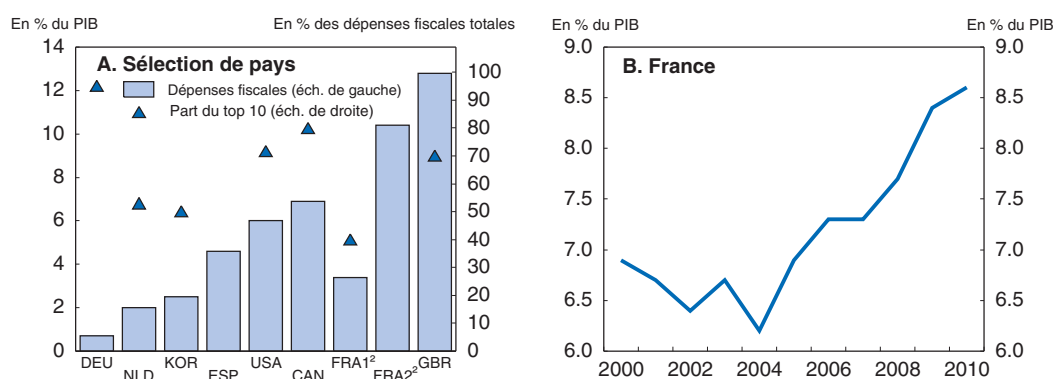
En France, les recettes liées aux impôts environnementaux représentaient 2.2 % du PIB en 2007, soit l'un des chiffres les plus faibles en Europe : seules la Belgique, l'Espagne et la Grèce prélèvent moins d'impôts environnementaux en pourcentage du PIB. De plus, ces recettes avaient déjà fortement diminué entre 1995 et 2007. Cela s'explique en partie par le recul des recettes fiscales liées à l'énergie, notamment en raison du vaste mouvement de report des voitures à essence vers les véhicules fonctionnant au diesel. Le déplacement de la consommation qui s'en est suivi, d'une essence fortement taxée à un diesel plus faiblement imposé que l'essence, s'est traduit par une baisse des recettes fiscales (Callonnec, 2009).

Comme indiqué au chapitre 4, en France, les externalités négatives locales et globales ne sont pas pleinement intégrées dans le prix des biens et services dont la production et la consommation infligent des dommages à l'environnement. Beaucoup peut être fait pour égaliser les taxes sur les produits énergétiques et s'attaquer aux sources de la pollution de l'atmosphère et de l'eau. Ce faisant, les recettes supplémentaires des impôts environnementaux pourraient contribuer à la réduction du déficit public ou des impôts pesant sur le travail et le capital. De fait, les possibilités de lever davantage de recettes par des taxes environnementales sont substantielles : l'accroissement de leur part dans le PIB de 2.2 % en 2007 à environ 6 %, comme c'est le cas au Danemark, se traduirait par un supplément de recettes budgétaires de 70 milliards EUR, toutes choses égales par ailleurs. Même si l'on part de l'hypothèse d'une déperdition de 30 % par exemple due à la réduction de la consommation de produits et services dommageables pour l'environnement (effets de quantité), contrebalançant l'effet de prix, une telle augmentation du poids de ces impôts rapporterait tout de même environ 50 milliards EUR de recettes budgétaires supplémentaires.

### Des possibilités considérables de réduction des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales, qui peuvent prendre la forme de déductions fiscales, d'exemptions, d'allègements (taux réduits), de reports, de réductions et de crédits d'impôt, jouent un rôle important dans la fiscalité française. Selon le projet de loi de finances pour 2011, 504 dépenses fiscales sont recensées, contre quelque 400 entre 2000 et 2004, malgré le retrait par le gouvernement de quelque 140 dispositions de la liste officielle des dépenses fiscales de 1997 à 2010 (Cour des comptes, 2010a). C'est un nombre très élevé par rapport aux autres pays. Comme le montre le panneau gauche du graphique 2.12 malgré les difficultés de la comparaison, l'Allemagne et les Pays-Bas ne sont dotés que de quelques dispositions de ce type. Dans les pays de l'OCDE, la majorité des dépenses fiscales concerne généralement l'impôt sur le revenu, la France constituant une exception à cet égard. Pour apprécier l'ampleur de ces dispositions, on estime que le coût des dépenses fiscales (en termes de recettes) représente pas moins de 12 % du PIB au Royaume-Uni, alors qu'il ne représente à peine 1 % du PIB en Allemagne (graphique 2.12, panneau A). Dans le cas de la France, des estimations du gouvernement font état d'un « manque-à-gagner » de 3.4 % du PIB en 2008. Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays, les dépenses fiscales françaises sont moins concentrées puisque les dix dispositions les plus importantes ne représentent que 40 % de leur total.

Graphique 2.12. **Dépenses fiscales dans une sélection de pays de l'OCDE et en France** <sup>Note :</sup>



Note : Le second graphique repose sur les données de la Cour des comptes, qui retient une définition plus large des dépenses fiscales.

1. 2008 pour la France, l'Espagne et les États-Unis ; 2006-07 pour la Grande-Bretagne ; 2006 pour l'Allemagne, la Corée et les Pays-Bas ; 2004 pour le Canada.
2. FRA1 fait référence aux estimations du gouvernement français figurant dans le Projet de loi de finances pour 2010 (Évaluation des voies et moyens, dépenses fiscales, tome n°2) ; FRA2 repose sur les estimations de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales et quasi fiscales.

Source : OCDE (2010b), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE* ; Cour des Comptes (2010a), *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377523>

Selon un rapport récent de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2010a) qui se fonde sur une définition plus large de la dépense fiscale que celle actuellement retenue par le gouvernement, le « manque à gagner » serait deux fois plus important. Si l'on y ajoute les « niches » sociales relevant du budget de la sécurité sociale, on obtient un chiffre global de quelque 10 % du PIB<sup>25</sup>. De plus, ce chiffre lui-même ne tient pas compte de l'interaction entre la base de calcul des impôts et les cotisations sociales, ni des « niches » fiscales et sociales accordées par les administrations publiques infranationales. L'Allemagne et le

Japon sont des exemples de pays où l'on a tenté de quantifier l'importance des dépenses fiscales des administrations locales (Cour des comptes, 2010b ; CPO, 2010).

La différence entre les chiffres avancés par le gouvernement et la Cour des comptes s'explique principalement par des différences de définition de la dépense fiscale. Le gouvernement n'inclut pas dans le champ les mesures dites d'allègement structurel, considérées comme des modalités particulières de calcul de l'impôt. De plus, les allègements à caractère incitatif (comme le bouclier fiscal qui met en œuvre un principe général de limitation de l'imposition), les exonérations de plus-values ainsi que l'application d'un engagement international (comme l'exonération de taxe pour le carburant d'aviation) ne sont pas classés en tant que dépenses fiscales, tout comme les mesures ayant une portée générale et procédant directement d'une logique de redistribution de l'impôt (par exemple, les tranches d'imposition et le quotient familial ou certains taux réduits de TVA destinés à permettre l'accès de tous à certains produits de base, comme l'alimentation, les médicaments ou les livres). En revanche, selon la Cour des comptes, « les dépenses fiscales sont des [dispositifs] dérogatoires par rapport à une norme fiscale [...], dont la mise en œuvre entraîne une perte de recettes publiques, c'est-à-dire une réduction d'impôt pour les bénéficiaires » (Cour des comptes, 2010a). Si les estimations du gouvernement semblent trop faibles, compte tenu de l'étroitesse de la définition retenue, celles de la Cour des comptes sont probablement trop élevées dans la mesure où le coût net des dispositifs peut être inférieur à leur coût brut, calculé mécaniquement, notamment pour des assiettes extrêmement mobiles et lorsque les « niches » produisent des recettes budgétaires supplémentaires ailleurs. L'ampleur réelle du manque à gagner se situe donc vraisemblablement dans la fourchette de ces deux estimations.

Le graphique 2.12, panneau B, montre que les dépenses fiscales de l'État ont augmenté de plus de 2 points de PIB de 2004 à 2010, sans doute en raison de la norme stricte de dépenses, à savoir la croissance réelle nulle, introduite en 2005 (Cour des comptes, 2010). Conscient de l'augmentation significative des dépenses fiscales, le gouvernement a voulu contenir leur évolution dans le cadre de la Loi de programmation des finances publiques 2009-12 par trois mesures: i) l'introduction d'une règle de gage selon laquelle le coût de la création ou du renouvellement de dépenses fiscales doit être compensé par une réduction de dépenses portant sur d'autres dispositifs ; ii) la limitation à 4 ans des dépenses fiscales nouvelles ou renouvelées ; et iii) la fixation d'objectifs annuels de variation du coût des dépenses fiscales (CPO, 2010). Pour la Cour des comptes (2010a, 2010b et 2010c), la règle de gage n'a pas été respectée par le gouvernement, même en 2009, puisque la compensation des coûts liés aux mesures nouvelles a été étalée sur plusieurs années au lieu de porter sur l'exercice concerné par les charges supplémentaires. Même si le gouvernement interprète la règle de gage pour la durée totale des dispositifs, le fait de ne pas compenser les dépenses fiscales immédiatement contribue inévitablement au creusement du déficit budgétaire dans le court terme. La Loi de programmation des finances publiques 2011-14 n'a pas repris les deux premières mesures, en partie parce qu'elle fixe des objectifs explicites de recettes nettes pour les économies à réaliser au titre des dépenses fiscales pour la période 2011-14. Toutefois, un problème important provient de ce que la Loi de programmation des finances publiques a le même statut juridique que la Loi de finances et que la Loi de financement de la sécurité sociale et n'est pas contraignante pour les autres textes budgétaires.

Même s'il est difficile de chiffrer avec précision le manque-à-gagner pour les administrations publiques, il est évident que le montant des « niches » pourrait être réduit

substantiellement. Les nombreuses modifications des « niches » et leur nombre important sont un facteur d'instabilité qui rend la fiscalité très complexe. Si l'on veut vraiment comprendre et exploiter les avantages du système, il faut disposer de compétences et de ressources considérables. En conséquence, les petites entreprises et les ménages les moins fortunés peuvent être désavantagés par rapport aux grandes sociétés et aux titulaires de revenus élevés. Au-delà de l'inégalité induite par cette complexité et le fait que ce sont les hauts revenus qui sont les plus susceptibles d'en bénéficier, les multiples objectifs assignés à certaines dépenses fiscales peuvent s'avérer contradictoires (OCDE, 2010b). Par exemple, le taux réduit de TVA appliqué aux engrais est contradictoire avec l'objectif de réduction de la pollution environnementale induite par ces mêmes engrais. En outre, on peut dans bien des cas s'interroger sur l'efficacité d'un certain nombre de mesures au regard des objectifs affichés par les autorités. Par exemple, favoriser les heures supplémentaires par le biais d'incitations fiscales semblerait ne pas avoir permis d'accroître significativement le nombre d'heures travaillées et aurait pu susciter des fausses déclarations visant à tirer parti des avantages du dispositif (Cahuc et Carcillo, 2010). Également, les dépenses fiscales liées à la croissance verte induisent sans doute des coûts de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> beaucoup plus élevés que ce qu'implique le prix du carbone proposé par le rapport Quinet (voir chapitre 4). De plus, le crédit d'impôt au titre de la R-D est une bonne mesure dans son principe, mais l'augmentation de son coût à la suite de son extension en 2008 justifie que son efficacité soit rigoureusement évaluée.

Mais même lorsque leurs objectifs sont atteints, de telles mesures peuvent induire des distorsions au sein de l'économie, comme l'exemple suivant l'illustre. Un récent rapport du Sénat (2010b) a conclu que l'application du taux réduit de TVA à certains secteurs (hôtellerie, restauration, travaux de rénovation et services d'aide à la personne) a atteint les objectifs visés de diminution des prix, d'augmentation du chiffre d'affaires et de création d'emplois peu qualifiés. Cependant, cette mesure fausse les comportements en matière de consommation et d'investissement. Pour atteindre des objectifs similaires, il aurait été préférable de recourir à des mesures neutres pour l'ensemble de l'économie (par exemple, via une réduction générale supplémentaire des cotisations sociales ciblées sur les bas salaires). Dans le but de diminuer les « niches » inefficaces ou celles engendrant le plus de distorsions, les dispositions n° 1, 2, 4, 6, 13 et 16 du Projet de loi de finances et n° 2 et 8 du Projet de loi de financement de la sécurité sociale (voir tableau 2.6), qui représentent au total 20 milliards EUR annuels, devraient être supprimées ou à tout le moins faire l'objet d'un réexamen attentif.

L'élimination des dépenses fiscales coûteuses et inefficaces contribuerait à accroître les recettes de l'État. Pour 2011, le gouvernement s'est engagé sur un effort de 11 milliards EUR de réduction des dépenses fiscales ainsi que des réductions annuelles de 3 milliards EUR pour la période 2012-14. Il va procéder à une évaluation attentive des dépenses fiscales figurant en annexe du Projet de loi de finances d'ici la mi-2011. Cela devrait se traduire par de nouvelles réductions.

Les informations fournies par le gouvernement sur les dépenses fiscales se sont considérablement améliorées depuis 2003, date à laquelle une loi organique a imposé pour la première fois la communication d'informations précises sur ces dépenses en annexe au projet de loi de finances. Actuellement, le gouvernement procède à des estimations du coût total des dépenses fiscales et indique la fiabilité des estimations concernant ces différentes dispositions. Les dépenses fiscales sont classées en fonction des programmes de dépenses, du type d'impôt et du type de contribuable. L'annexe donne des précisions sur

Tableau 2.6. **Principales niches fiscales et sociales annexées au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011**

Projet de loi de finances		mrds EUR	Projet de loi de financement de la sécurité sociale	mrds EUR
1	Taux de 5.5 % pour travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5.05	Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale (réduction « Fillon »)	21.18
2	Taux réduit de TVA pour la restauration	3.13	Exonération des heures supplémentaires et complémentaires	3.23
3	Prime pour l'emploi	2.98	Entreprises et travailleurs indépendants en Outre-mer	1.07
4	Abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites	2.70	Exonération au titre des contrats d'apprentissage	0.95
5	Crédit d'impôt au titre de la R-D	2.10	Exonération au titre de l'aide à domicile employée par un particulier fragile	0.86
6	Crédit d'impôt pour l'achat d'équipements utilisant une source d'énergie renouvelable pour la résidence principale	1.95	Contrat d'accompagnement dans l'emploi/ contrat unique d'insertion sous forme de contrat d'accompagnement dans l'emploi (à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2010)	0.78
7	Crédit d'impôt pour les intérêts des prêts contractés en vue de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale <sup>1</sup>	1.90	Exonération au titre de l'aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	0.76
8	Crédit d'impôt au titre d'emplois à domicile (tâches ménagères, garde d'enfants) pour les personnes exerçant une activité professionnelle et les chômeurs	1.75	Exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles (Régimes de base)	0.41
9	Exonération d'impôt au titre de l'aide à la personne	1.60	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE)	0.33
10	Demi part de quotient pour les parents isolés	1.44	Régime microsocial/Auto entrepreneur	0.25
11	Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1.40	Aide à la création d'emploi en zones franches urbaines (ZFU)	0.19
12	Exonérations destinées aux personnes âgées, handicapées ou aux titulaires de faibles revenus	1.38		
13	Exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires	1.36		
14	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1.30		
15	Taux réduit de TVA sur les médicaments remboursables	1.17		
16	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour le fioul domestique utilisé comme carburant diesel	1.10		
17	Réduction supplémentaire des taux de TVA pour les départements d'outre-mer	1.09		

1. Cette disposition a été supprimée en loi de finances initiale pour 2011.

Source : Projet de loi de finances 2011 et Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2011.

les dépenses fiscales nouvelles, renouvelées, annulées ou réduites par rapport au budget de l'année précédente ainsi que sur les dispositions supprimées depuis 2007 qui continuent d'induire des charges budgétaires. Depuis 2008, le gouvernement quantifie également les « niches » sociales dans une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale (CPO, 2010).

Pour autant, des progrès supplémentaires sont nécessaires si l'on veut avoir une vue claire de l'ampleur des « niches » fiscales et sociales, ainsi que de leur aptitude à remplir les objectifs des autorités. Premièrement, il convient de quantifier les coûts brut et net engendrés par les « niches », et non seulement pour l'administration centrale et les administrations de sécurité sociale, mais aussi pour les collectivités territoriales. Deuxièmement, il faudrait mettre en place un mécanisme concomitant et pérenne de compensation du manque-à-gagner lors de l'introduction ou du renouvellement des « niches » de façon à empêcher tout contournement des règles de dépenses. Enfin, il faut confier à un groupe d'experts indépendants une évaluation systématique et régulière,

*ex ante* et *ex post*, de l'efficacité des « niches » existantes et nouvelles, évaluation dont les résultats doivent se traduire par des mesures concrètes. Plus précisément, les mesures qui ne satisfont pas aux objectifs affichés ou qui le font à un coût élevé par rapport à d'autres mesures, doivent être supprimées. C'est dans cet esprit qu'une évaluation *ex ante* est préconisée au moyen d'études d'impact devant être systématiquement soumises au Parlement sur les dispositions fiscales nouvelles. Pour ce qui est de l'évaluation *ex post*, l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 prévoit la transmission au Parlement d'un rapport d'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales avant le 31 juin 2011.

### Encadré 2.1. **Recommandations en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques**

#### **Cadre budgétaire**

- Instituer une règle budgétaire générale et stable afin de renforcer le cadre existant. Définir cette nouvelle règle par un objectif de déficit structurel pour l'ensemble des administrations publiques, qui pourrait se décliner selon des plafonds de dépenses et des planchers de recettes. La méthode de calcul des déficits structurels devrait être transparente et harmonisée au niveau européen.
- Introduire un cadre budgétaire pluriannuel dans l'esprit de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-14, mais plus détaillé, qui soit cohérent avec la règle et la mette en œuvre, ainsi qu'une obligation constitutionnelle pour le gouvernement à adhérer à ce cadre.
- Créer un conseil budgétaire indépendant qui expertiserait les projections macroéconomiques utilisées pour le processus budgétaire, évaluerait la compatibilité de la programmation pluriannuelle avec la règle budgétaire, identifierait les échappatoires qui pourraient être utilisées pour contourner les règles de dépenses et surveillerait les dérapages en cours d'exécution.

#### **Efficacité du secteur public**

- Faciliter les évaluations *ex post* des programmes budgétaires conformément à la LOLF en définissant une petite série d'indicateurs de performance stables dans le temps. L'exécution et le contrôle budgétaires doivent être explicitement liés à ces indicateurs de performance.
- Étendre la couverture de la RGPP aux prestations sociales et aux programmes d'investissement ainsi qu'aux administrations de sécurité sociale et aux collectivités territoriales. Utiliser la RGPP pour revoir les politiques publiques inefficaces ou inutiles. Rendre la RGPP et la LOLF plus cohérentes l'une avec l'autre.
- Rechercher des économies d'échelle au niveau des collectivités territoriales en fusionnant les communes et en ramenant à deux les trois niveaux de collectivités. Accroître la mobilité professionnelle géographique et fonctionnelle des fonctionnaires pour tirer parti de la décentralisation.
- Inciter davantage les collectivités territoriales à réduire leurs dépenses. Leur octroyer une plus grande autonomie budgétaire les responsabiliserait et les amènerait à mieux rendre compte de leurs programmes de dépenses. Introduire un élément incitatif dans les dotations de l'État en assignant des objectifs d'efficacité aux collectivités territoriales et en récompensant celles qui enregistrent des performances supérieures aux objectifs.
- Limiter la rétrocession des gains du remplacement partiel des départs à la retraite dans l'administration centrale.
- Réduire les charges administratives de la sécurité sociale en simplifiant le réseau complexe de caisses d'assurance-maladie et de retraite.

### Encadré 2.1. **Recommandations en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques** (suite)

#### **Soins de santé**

- Abaisser le seuil d'alerte de l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) et raccourcir les délais nécessaires pour corriger les dérapages en cours d'exécution.
- Poursuivre les politiques visant à raccourcir la durée des hospitalisations. Accroître la contribution financière des usagers aux soins médicaux jugés non essentiels par les autorités sanitaires françaises. Faciliter la montée en charge de la rémunération au forfait des médecins.
- Poursuivre les efforts visant à réorienter la consommation de médicaments vers des médicaments génériques moins chers que les princeps.

#### **Régime public de retraite**

- Lier effectivement la période de cotisation aux évolutions de l'espérance de vie de façon continue et automatique.
- Réduire la complexité du système de retraite en harmonisant la multitude des régimes de retraite.
- Continuer d'éliminer toutes formes de préretraite, y compris celles s'appuyant sur le système d'allocation-chômage.
- Commencer à envisager l'introduction d'un système de retraite par points ou par comptes notionnels qui permette de procéder à des ajustements ordonnés et de compenser les déficits qui se font jour.

#### **Fiscalité**

- Élargir l'assiette de l'impôt en réduisant les dépenses fiscales. Introduire un mécanisme pérenne de compensation immédiate des recettes lors de l'introduction ou du renouvellement de dépenses fiscales. Évaluer, *ex ante* et *ex post* de façon systématique et régulière, l'efficacité des « niches » fiscales et sociales existantes et nouvelles. Étendre l'évaluation des pertes de recettes imputables aux « niches » accordées par les collectivités territoriales.
- Réduire les distorsions des impôts sur le travail et le capital en accroissant les impôts sur la consommation, via la limitation du champ d'application des taux réduits de TVA et le relèvement du taux normal de la TVA, tout en s'attachant à neutraliser les effets régressifs d'un tel basculement. Augmenter la fiscalité sur la propriété et la fiscalité environnementale pour internaliser intégralement les externalités locales et globales.

#### **Notes**

1. La consommation publique finale et les autres paiements courants ont augmenté régulièrement alors que l'investissement public net baissait en pourcentage du PIB.
2. Le seuil de 75 % du PIB est estimé sur la base d'un modèle avec seuil auprès d'un échantillon de 6 pays du G7 (Japon exclus) et sur la période de 2007Q1 à 2009Q4.
3. L'écart entre les taux des obligations d'État français et allemand à dix ans est passée de zéro avant la crise financière à 40 points de base environ en décembre 2010.
4. Par rapport au déficit primaire sous-jacent de 3.3 % en 2010, corrigé des effets de cycle et des *one-offs*.
5. Les termes « dépense fiscale » et « niche fiscale » seront utilisés comme synonymes dans le texte.
6. C'est pour cette raison que le président français, M. Nicolas Sarkozy, a annoncé début 2010 qu'il souhaitait modifier la Constitution afin d'établir une règle budgétaire contraignante. Comment ancrer la règle budgétaire dans la constitution est une question examinée par la commission d'experts et de membres du Parlement présidée par Michel Camdessus (Camdessus, 2010).
7. La réduction de la dette publique fut particulièrement importante et durable pour les pays dans lesquels des règles de déficit et de dépenses ont été mises en place conjointement (IMF, 2009).

8. Pour la règle de déficit suisse, la production tendancielle plutôt que potentielle est utilisée pour calculer l'écart de production. Pour ce faire, la croissance tendancielle est obtenue à partir d'un filtre de Hodrick-Prescott qui prend en compte le problème bien connu de fin d'échantillon en sous-pondérant la dernière observation (Bodmer, 2006).
9. La France a enregistré une amélioration considérable de son cadre budgétaire en introduisant une programmation pluriannuelle, initialement en 2008 pour 2009-12.
10. Le chiffre de 13 milliards EUR est obtenu en additionnant 2 milliards EUR par an en 2009 et en 2010 et 3 milliards EUR par an en 2011, 2012 et 2013.
11. En 2008, les communes, départements et régions étaient responsables respectivement de 56, 31 et 13 %, de l'ensemble des dépenses des collectivités locales.
12. Les coûts du placement dans des maisons de retraite, supportés essentiellement par les individus, représentent l'essentiel des dépenses de prise en charge de longue durée (OCDE, 2011).
13. L'ONDAM couvre aussi une partie des dépenses liées à la prise en charge de longue durée des personnes âgées et handicapées.
14. Les congés maladie des salariés sont fortement concentrés dans la période initiale de six mois durant laquelle les salariés malades reçoivent 100 % de leur salaire mais diminuent fortement lorsque les taux de compensation diminuent (Cour des comptes, 2010f). La Cour des comptes estime que la réduction à trois mois de la compensation à taux plein appliquée dans l'administration centrale réduirait l'absentéisme de l'équivalent de 1 200 salariés à temps plein par an. Des primes associées au nombre de journées travaillées par an et des contrôles plus rigoureux des causes des congés de maladie seraient aussi utiles dans cette optique (Cour des comptes, 2010f).
15. Le développement de la rémunération au forfait doit toutefois prendre en compte le fait que la rémunération des médecins à l'acte constitue une incitation utile à l'activité dans le contexte du ralentissement attendu de la démographie médicale au cours des prochaines années.
16. Les réformes du marché du travail permettraient de contribuer à ramener la dette publique sur une trajectoire viable – voir chapitre 1.
17. Par tranches de quatre mois par génération : la première génération concernée sera la génération 1951 : la montée en charge sera achevée pour la génération 1956.
18. Le COR estime que le déficit de l'ensemble des régimes de retraites est de 32.3 milliards EUR en 2010 avant la réforme. L'écart d'environ 17 milliards EUR par rapport au déficit de 15 milliards EUR avancé dans la PLFSS 2011 est principalement dû au fait que le solde du COR prend en compte les cotisations implicites de l'État employeur (15.6 milliards EUR en 2010) assurant l'équilibre du régime de retraite de la fonction publique d'État.
19. La réforme de 2010 prévoit la création d'un Comité de pilotage (Copilor) devant rendre chaque année un avis sur « la situation financière des régimes de retraite, sur les conditions dans lesquelles s'effectue le retour à l'équilibre du système de retraite à l'horizon 2018 et sur les perspectives financières au-delà de cette date »
20. Dans le cadre du régime de retraite allemand, les futurs retraités accumulent des points de retraite, alors qu'en Italie et en Suède, qui ont mis en œuvre des réformes des retraites en 1995 et 1998 respectivement, le niveau des pensions futures est déterminé en fonction à la fois du patrimoine retraite accumulé sur des comptes notionnels de retraite et de l'espérance de vie.
21. Ce qui importe réellement pour les retraites futures, ce sont les cotisations de retraite accumulées durant la carrière d'un individu, plutôt que son âge de départ à la retraite. De plus, la notion de pension à taux plein perd de sa signification.
22. On arrive à ce chiffre en multipliant la consommation privée projetée par l'OCDE pour 2011 (1 171 milliards EUR), ajustée par les recettes de TVA et les services non-assujettis, par l'écart entre le taux nominal et le taux effectif.
23. On obtient des recettes supplémentaires d'environ 10 milliards EUR pour chaque hausse de 1 point du taux de la TVA à la base de la consommation privée projetée par l'OCDE pour 2011, ajustée aux services non-imposables et en supposant l'élimination totale des taux réduits. Ainsi, une hausse du taux nominal de 19.6 % à 25 % entraînerait dans des recettes supplémentaires de 54 milliards EUR.
24. Le taux de déperdition de 50 % tient compte de la perte de l'ensemble des recettes fiscales due à l'impact récessif du relèvement de la fiscalité. À cet effet peut s'ajouter le risque de fraude à la TVA croissant avec les taux plus élevés.

25. Un autre rapport de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2010b) estime le montant des « niches » sociales à quelque 67 milliards EUR pour 2009, ce qui est considérablement plus élevé que l'estimation donnée par le gouvernement en annexe au Projet de loi de financement de la sécurité sociale (41.1 milliards EUR) en raison de différences de périmètre (l'annexe au PLFSS est limitée aux niches sur les revenus d'activité du secteur privé et ignore des allègements qui sont compensées par des transferts de l'administration centrale).

## Bibliographie

- Bichot, J. (2009), « Réforme des retraites : vers un big-bang ? », Institut Montaigne, Étude, mai.
- Blöchliger, H. et O. Petzold (2009), « Taxes or grants: what revenue source for sub-central governments? », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 706.
- Bodmer, F. (2006), « The Swiss debt brake: How it works and what can go wrong », *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 142, n° 3, 307-30.
- Boije, R. et J. Fischer (2007), « The Swedish budget "model": a genuine beauty or in need of a face lift? », *European Economy Economic Papers*, n° 275, 297-335.
- Cahuc, P. et S. Carcillo (2010), « La défiscalisation des heures supplémentaires : les enseignements de l'expérience française », 8 octobre.
- Camdessus, M. (2010), « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques », *Rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus*, 21 juin.
- Carrez, G. et M. Thénault (2010), « Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales », *Conférence sur les déficits publics*, 20 mai.
- Checherita, C. et P. Rother (2010), « The impact of high and growing government debt on economic growth: An empirical investigation for the euro area », *ECB Working Paper*, n° 1237.
- Commission des comptes de la sécurité sociale (2010), *Les comptes de la sécurité sociale : résultats 2009, prévisions 2010*, juin.
- Commission européenne (2009), « Sustainability Report 2009 », *European Economy* 9.
- Commission pour la libération de la croissance française (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française* (Commission Attali), Paris.
- Conseil d'orientation des retraites (2010), « Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010 », *Huitième rapport*, adopté le 14 avril.
- Conseil des prélèvements obligatoires (2010), *Entreprises et « niches » fiscales et sociales : Des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre.
- Conseil des communes et régions d'Europe (2009), *Balancing democracy, identity and efficiency: changes in local and regional structures in Europe*.
- Cour des comptes (2009), *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin.
- Cour des comptes (2010a), *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin.
- Cour des comptes (2010b), *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre.
- Cour des comptes (2010c), *Rapport public annuel 2010*, février.
- Cour des comptes (2010d), *Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État*, Enquête demandée par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre.
- Cour des comptes (2010e), *Résultats et gestion budgétaire de l'État : exercice 2009*, mai.
- Cour des comptes (2010f), *La sécurité sociale*, septembre.
- De la Rochefoucauld, B. et N. Colin (2008), *Collectivités territoriales : pour une obligation de rendre des comptes*, Amicus Curiae, La contribution au débat public de l'Institut Montaigne, décembre.
- Debrun, X., D. Hauner et M. Kumar, (2008), « Independent fiscal agencies », *Journal of Economic Surveys*, 23(1), 44-81.
- Égert, B. (2010), « Fiscal policy reaction to the cycle in the OECD: Pro- or counter-cyclical? », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 763.

- Fonds monétaire international (2009), « Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances », décembre.
- Girouard, N. et B. Price (2004), « Asset price cycles, “one-off” factors and structural balances », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 391.
- Grefte, X. (2005), *La décentralisation*, La Découverte, Paris.
- Hagemann, R. (2010), « Improving fiscal performance through fiscal councils », *OECD Economics Department Working Paper*, n° 829.
- Inspection générale des affaires sociales (2010), *Hospitalisation à domicile*, novembre.
- Jonung, L.B. et M. Larch, (2004), « Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts », *European Economy Economic Papers*, n°210.
- Journard, I. et C. André (2009), « Revenue buoyancy and its fiscal policy implications », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 598.
- Journard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: efficiency and institutions », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 769.
- Koske, I. (2010), « After the crisis – bringing German public finances back to a sustainable path », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n°766.
- Kumar, M.S. et J. Woo (2010), « Public debt and growth », Document de travail du FMI, n° 10/174.
- LFSS (2011), *Loi de financement de la sécurité sociale 2011*, [www.securite-sociale.fr/chiffres/lfss/lfss2011/LFSS\\_2011\\_en\\_chiffres.pdf](http://www.securite-sociale.fr/chiffres/lfss/lfss2011/LFSS_2011_en_chiffres.pdf)
- Lebrun, I. (2007), « Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: Lessons from the Belgian case », *European Economy Economic Papers*, n° 275, 337-61.
- Mody, A. et S.J. Stehn, (2009), « Germany's new fiscal rule: A responsible approach to fiscal sustainability », *VOX EU*, 11 août.
- OCDE (2009a), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 : Panorama des systèmes de retraite*, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques : France 2009*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), « Assainissement budgétaire : besoins, calendrier, instruments et cadre institutionnel », *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2010/2.
- OCDE (2010b), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2010c), *Pour une croissance forte et soutenable. Contribution de l'OCDE à la Commission pour la libération de la croissance française (2010)*, Paris.
- OCDE (2010d), *Études économiques : Euro area*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *Value for Money in Health Spending*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010f), *Better Regulation in Europe: France*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010g), *Health at a Glance*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Health Wanted? Providing and paying for long-term care*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Owens, J. et B. Brys (2011), *Impôts sur le patrimoine en France et dans d'autres pays membres de l'Union européenne*, OCDE, mimeo.
- Rapport Briet (2010), *Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie*, avril.
- Reinhart, C. et K. Rogoff (2010), « Growth in a time of debt », *NBER Working Paper*, n° 15639.
- RGPP (2010), *RGPP : Conseil de modernisation des politiques publiques*, juin.
- Röhn, O. (2010), « New evidence on the private saving offset and Ricardian equivalence », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 762.
- Sénat (2010a), *Projet de loi portant réforme des retraites : Rapport*, 2 septembre.
- Sénat (2010b), *Rapport du groupe d'études « Artisanat et services » sur le bilan du taux réduit de TVA dans la restauration*, 25 octobre.

## Chapitre 3

# Améliorer le fonctionnement du marché du logement

Le logement joue un rôle de premier plan dans l'économie de par son importance pour la dépense et le patrimoine des ménages, le bien-être, et aussi en raison de ses retombées sur les performances scolaires et l'emploi, et sur le cycle d'activité. Depuis un demi-siècle, l'amélioration impressionnante des conditions de logement bénéficie au plus grand nombre. Cependant, le mal-logement persiste, touchant environ 5 % des ménages, et les inégalités dans l'accès au logement se sont creusées depuis le milieu des années 1990, la hausse des prix immobiliers engendrant de forts effets distributifs. Alors que la brutalité de la crise économique laissait présager d'une violente correction à la baisse, le marché, soutenu par des conditions de financement exceptionnelles et certaines politiques stimulant la demande, s'est retourné et a rebondi vigoureusement en France comme dans de nombreux pays de l'OCDE. Si le risque de chute des prix est non négligeable, notamment en cas de renchérissement des conditions de crédit, la situation en France semble caractérisée par un manque d'offre de logements concentré dans certaines zones géographiques dites tendues.

Le rôle essentiel que le logement joue dans l'inclusion sociale des individus et les nombreuses imperfections inhérentes au marché du logement justifient l'intervention publique dans ce domaine. Une question cruciale est de savoir si les politiques mises en œuvre corrigent ces imperfections efficacement ou au contraire les amplifient, avec des retombées potentiellement négatives sur l'emploi, la croissance économique ou l'équité. Le principe général des politiques publiques en matière de logement devrait se décliner en trois volets : aides personnelles sous conditions de ressources, instrument le plus efficace car permettant un meilleur ciblage ; soutien direct à l'offre en zones tendues, notamment via le secteur social qui devrait se concentrer sur les ménages défavorisés ; réduction de certaines entraves aux mécanismes de marché, en rendant l'offre plus réactive, le marché plus fluide et transparent, et en limitant les nombreuses distorsions induites par la réglementation, la fiscalité et les subventions.

**L**e logement joue un rôle de premier plan dans l'économie. Il représente le premier poste de dépenses des ménages et de leur patrimoine, et son fonctionnement influe grandement à la fois sur le cycle macroéconomique et les performances du marché du travail. Le logement est aussi un bien de première nécessité dont on ne peut aisément moduler la consommation en raison des coûts élevés liés à la mobilité résidentielle. Il se trouve également au cœur de la problématique de l'égalité des chances en raison en outre de l'impact de la qualité du logement sur la santé et les performances scolaires. De plus, les évolutions des prix immobiliers, intrinsèques ou induites par les politiques, exercent de puissants effets distributifs entre générations, et entre propriétaires et locataires.

Les raisons de l'intervention publique en matière de logement reposent sur les fonctions du logement en matière d'inclusion sociale et sur de nombreuses imperfections du marché immobilier, notamment les externalités de voisinage, l'asymétrie d'information et d'importantes frictions. En effet, le logement est parfois considéré comme un bien tutélaire, c'est-à-dire un bien, comme la santé ou la culture, que les individus ne consommeraient naturellement pas en quantité suffisante, et ce à l'encontre de leur intérêt propre, ce qui justifierait un rôle paternaliste de l'État devant s'assurer que tous les ménages disposent d'un niveau minimum dudit bien. Certaines politiques de logement visent aussi parfois des objectifs de redistribution vers les ménages les plus pauvres, même si en théorie l'impôt sur le revenu et les aides personnelles sous condition de ressources peuvent jouer ce rôle. En pratique, des aides à la construction bien ciblées peuvent se justifier car le secteur privé ne semble pas trouver rentable de construire des logements pour les très bas revenus. De fait, les politiques publiques en France, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, mêlent encadrement des loyers, aides à la construction, allocations directes à la personne, réglementations, notamment celles relatives à l'urbanisme et au crédit à l'habitat, et fiscalité. Une question cruciale est de savoir dans quelle mesure ces politiques atteignent leurs objectifs efficacement. En matière de logements, l'enfer est pavé de bonnes intentions (Laferrère, 2006), et certaines interventions publiques peuvent au contraire amplifier les imperfections du marché, entraver ainsi son fonctionnement et nuire aux performances économiques.

### **L'importance macroéconomique du logement**

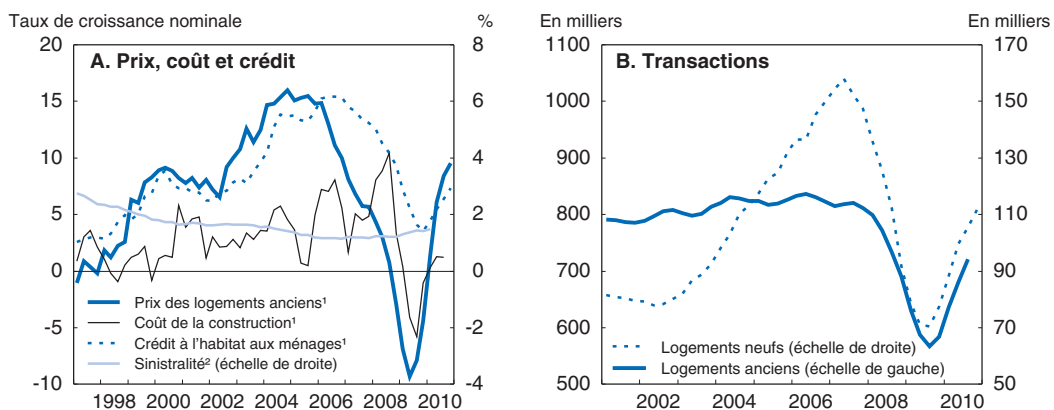
Quelques chiffres clés illustrent l'importance du logement pour l'économie française. Les dépenses courantes des ménages en logement, nettes des aides personnelles, représentent en moyenne sur les dix dernières années 21 % du revenu disponible des ménages, et l'investissement résidentiel 27 % de l'investissement total domestique. Fin 2009, les ménages possèdent environ 3 300 milliards EUR en logements hors terrains bâtis, et les terrains bâtis, logements et autres bâtiments représentent 60 % de l'ensemble des actifs financiers et non financiers des ménages, évalué à 10 600 milliards EUR, soit environ cinq années de PIB (Couleaud et Delamarre, 2010).

Comme beaucoup de pays de l'OCDE, la France a connu durant la décennie qui a précédé la crise financière mondiale une forte augmentation des prix immobiliers qui ont plus que doublé en valeur nominale, contribuant ainsi au cycle macroéconomique, avec un taux d'utilisation des capacités dans le secteur de la construction culminant à 95 %. Si le dynamisme des prix s'expliquait bien dans sa première phase par un rattrapage suite à la crise immobilière des années 1990 en France, l'accélération observée depuis 2002 est associée par certains analystes à l'apparition d'une bulle, certes alimentée par des facteurs réels soutenant la demande de logements, mais aussi potentiellement par le mimétisme et les anticipations irrationnelles des investisseurs. Aussi, le retournement des marchés immobiliers mondiaux au cœur de la grande récession a fait naître des craintes d'une baisse brutale des prix immobiliers en France.

Or, après un recul des prix de près de 10 % et une chute des transactions d'environ 25 % sur un an pour le logement ancien au plus fort de la crise, le marché s'est retourné, et les prix renouent avec leurs niveaux record (graphique 3.1), cette évolution des prix étant commune à de nombreux pays de l'OCDE (chapitre 1). De fait, les pratiques du marché du crédit en France, discutées en détail ci-dessous, ont permis d'éviter les dérives ayant engendré la déstabilisation du système financier de certains pays, et la sinistralité est restée limitée. De ce point de vue, le mode de financement du logement en France est sans doute de nature à limiter, relativement à d'autres pays, la transmission de la politique monétaire au cycle économique ainsi que les effets de richesse liés aux fluctuations des prix immobiliers. De plus, contrairement aux pays dans lesquels une bulle a éclaté et où les prix ne se retournent pas nettement à la hausse, tels que l'Espagne, les États-Unis, l'Irlande et l'Italie, peu d'observateurs accréditent l'idée d'un excès d'offre agrégée de logements en France. Du reste, la plupart des études concluent que l'évolution des prix en France est relativement bien expliquée par la hausse du revenu disponible des ménages, l'évolution des taux d'intérêt, les changements démographiques et sociaux (vieillesse, décohabitation entre générations, divorces, etc. qui ont favorisé l'augmentation du nombre de ménages), et l'allongement de la durée des prêts immobiliers (Miles et Pillonca, 2008 ; André, 2010 ; de Bandt *et al.*, 2010).

Même si ces travaux empiriques tendent à relativiser la possibilité d'une déconnexion majeure des prix d'avec leurs fondamentaux, ils n'impliquent cependant pas que le niveau de l'offre de logements soit satisfaisant, puisque, par exemple, une faible réactivité de


Graphique 3.1. Le marché du logement et son évolution, glissement annuel



1. Taux de croissance nominale.

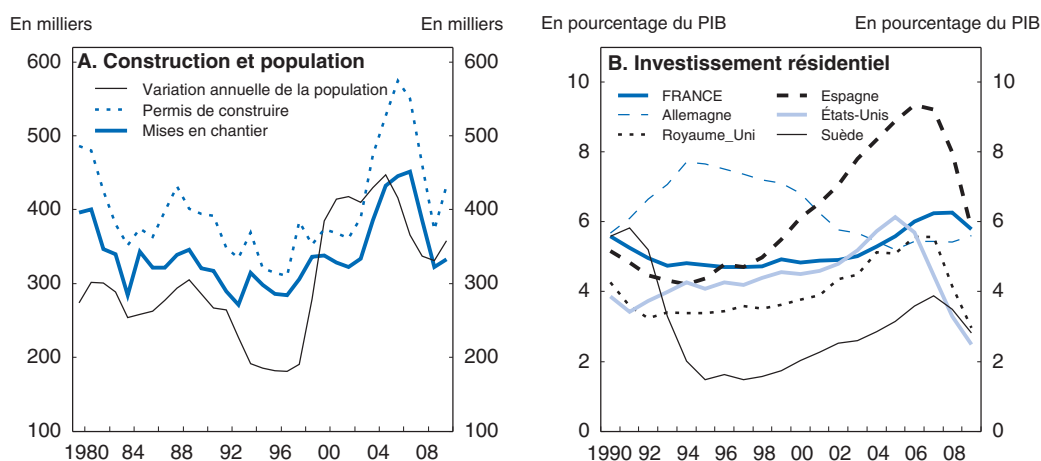
2. Taux de créances douteuses et litigieuses sur l'ensemble des crédits distribués aux ménages, niveau.

Source : Banque de France ; CGEDD et bases notariales ; INSEE ; MEEDDM.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377542>

l'offre aux chocs qui ont soutenu la demande peut faire partie de ces fondamentaux. Visuellement, la construction de logements et l'investissement résidentiel semblent avoir réagi avec un retard d'au moins 5 ans à l'accélération de la croissance démographique depuis la fin des années 1990 (graphique 3.2). De plus, la France fait partie des pays où l'investissement résidentiel a le moins réagi à la hausse des prix au cours du dernier cycle, même si le manque de réactivité semble plus prononcé au Royaume-Uni et aux Pays-Bas (André, 2010, graphique 8). Si la tendance passée peut difficilement être extrapolée dans la mesure où elle a été alimentée par un endettement croissant des ménages français, quoiqu'à partir d'un niveau bas relativement à la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses d'intérêt restent modérées (graphique 3.3). Ainsi, il est encore trop tôt pour écarter le risque d'une correction importante des prix tant les conditions de crédit favorables sont de nature à brouiller le diagnostic de fond, le marché restant sans doute vulnérable à un renchérissement marqué du coût du crédit. À plus court terme toutefois, il est à craindre que la prolongation de conditions de crédit favorables n'alimente une augmentation déraisonnable des prix, ce qui suggère, d'une manière générale, de proscrire les mesures non ciblées soutenant la demande.

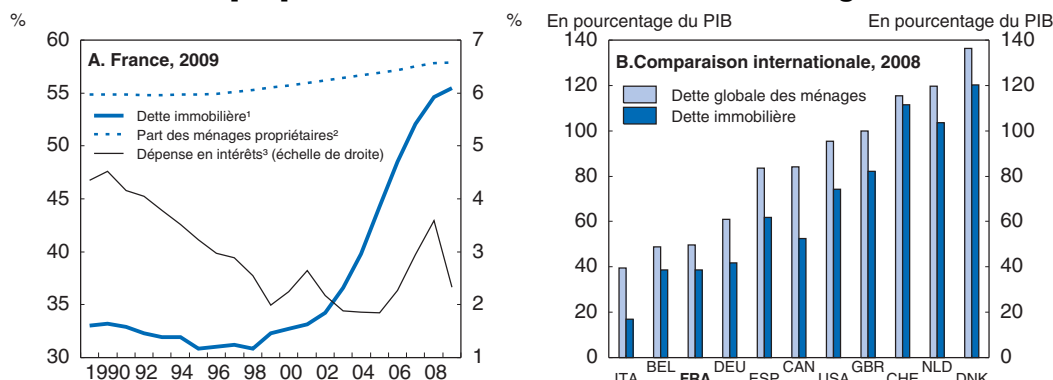
Graphique 3.2. **Construction de logements et investissement résidentiel**



Source : INSEE ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377561>

Graphique 3.3. **Endettement immobilier des ménages**



1. En pourcentage du revenu disponible des ménages.
2. En pourcentage des résidences principales.
3. Intérêts payés par les ménages, en pourcentage de leur revenu disponible.

Source : Banque de France, Observatoire des crédits aux ménages ; MEEDDM, Comptes du logement, 2008 (panneau A) ; OCDE, Bases de données des statistiques financières et des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88 ; données des banques centrales nationales (panneau B).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377580>

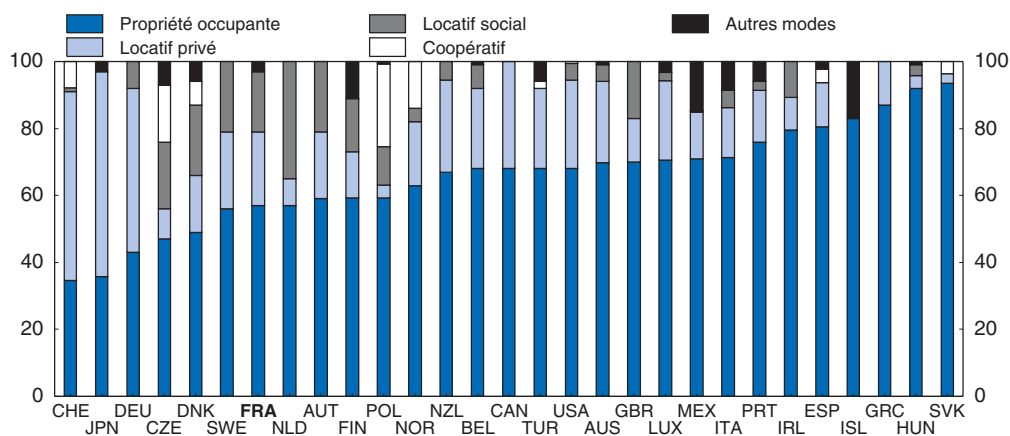
## Une crise du logement ?

### Une situation intermédiaire en termes de structure d'occupation

En 2009, il y avait 27.9 millions de résidences principales en France : 58 % correspondent à la propriété occupante, 24 % au locatif privé, 16 % au locatif social et 2 % à d'autres modes (hôtels, hébergement, etc.), auxquelles il faut ajouter 3.2 millions de résidences secondaires et de 2 à 3 millions de logements vacants selon les sources. Cette structure place la France dans une situation intermédiaire parmi les pays de l'OCDE (graphique 3.4) avec un taux de propriétaires occupants plutôt faible, et une part du logement social dans le marché locatif importante, bien qu'inférieure à celle d'autres pays (République tchèque, Pays-Bas, Autriche, pays Nordiques, Royaume-Uni, Irlande et Pologne). Presque exclusivement détenu par des particuliers, le parc locatif privé est très fragmenté (Driant, 2008). Toute une part du secteur social, particulièrement celle qui a été construite dans les années 1960 et 1970, reste négativement marquée en termes d'image par les formes urbaines prises par le logement au cours de cette période.

Graphique 3.4. **Structure d'occupation dans les pays de l'OCDE**

En pourcentage du parc de logements, 2009



Source : Andrews, D., A. Caldera-Sánchez and Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 836.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377599>

### Amélioration tendancielle des conditions de logement et hausse des prix

Après plus d'un demi-siècle d'amélioration continue au bénéfice de la grande majorité des ménages, les conditions de logement n'ont jamais été aussi bonnes. En 1954, plus de quatre logements sur dix n'avaient pas l'eau courante, seul un quart était équipé d'un W.-C. intérieur, et 10 % seulement disposaient d'une douche ou d'une baignoire. En 1984, 16 % de logements manquaient encore de l'un de ces trois éléments contre moins de 2.5 % en 2004 (Jacquot, 2005). Le nombre de pièces par personne est passé de 1.0 en 1954 à 1.4 en 1984 et 1.8 en 2006, et la surface moyenne par personne a connu une évolution similaire. Parallèlement, les situations de surpeuplement (sous-peuplement), telles que définies par l'INSEE, ont diminué (augmenté) drastiquement, au moins jusqu'au début des années 1990. L'amélioration de la qualité des logements est de fait un facteur important de l'accroissement du taux d'effort, défini comme la part du revenu disponible brut que les ménages consacrent aux dépenses courantes de logement, nettes des aides personnelles<sup>1</sup>.

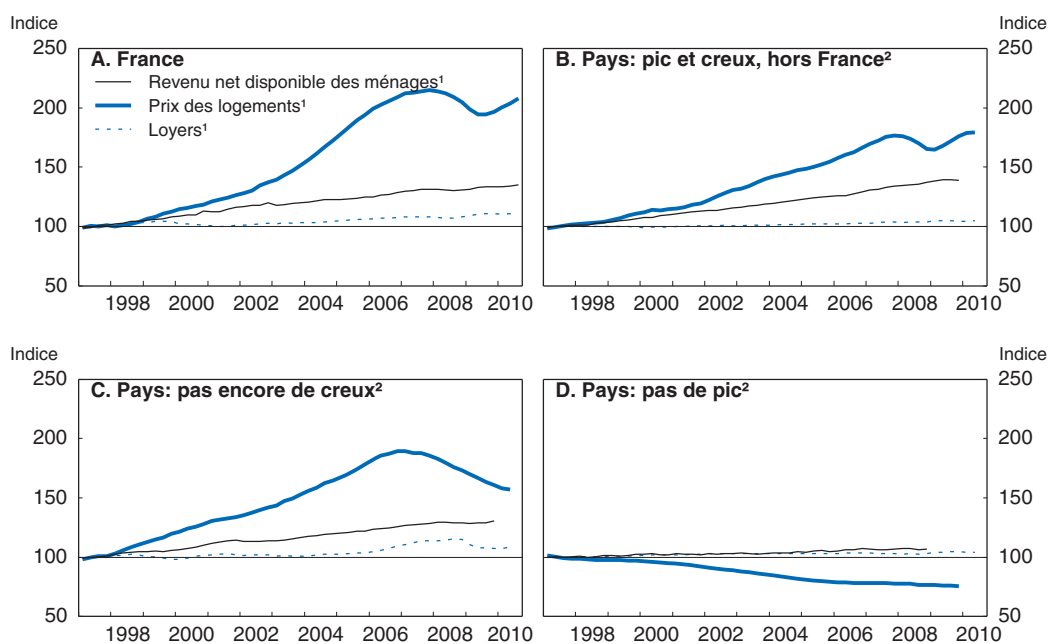
De même, la hausse des prix est alimentée par les coûts associés aux changements dans les modes de vie (vieillesse de la population, déshabitation entre générations, séparations, etc.), qui sont en partie le reflet de choix et de rigidités (conduisant par exemple au sous-peuplement bien documenté de logements occupés par des personnes âgées). Enfin, le taux de propriétaire de la résidence principale a augmenté de 7 points en 20 ans.

Cependant, le renchérissement de l'accès au logement nourrit le sentiment largement répandu d'une crise du logement en France. L'analyse de l'évolution des prix et des loyers par région suggère qu'il n'existe pas une crise générale du logement en France, mais des situations tendues, concentrées dans quelques grandes agglomérations marquées par un fort déséquilibre entre l'offre et la demande. La croissance des prix immobiliers a connu un rythme nettement plus prononcé que celle des loyers et du revenu disponible moyen (graphique 3.5), les loyers eux-mêmes progressant en termes réels. Ce sentiment semble corroboré par l'accroissement marqué du taux d'effort moyen, d'environ 10 % dans les années 1960 à 17 % en 1984 et près de 23 % en 2006 (Jacquot, 2005 ; Briant et Rougerie, 2008). Cette hausse du taux d'effort, que l'on retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 3.6) concerne à la fois les locataires et les accédants à la propriété, malgré l'allongement sensible de la durée des prêts<sup>2</sup>.

La progression du ratio des prix immobiliers rapporté aux loyers n'est pas un indicateur suffisant de la surévaluation du prix des logements. En théorie (voir par exemple Poterba, 1992), le ratio prix/loyers est égal à l'inverse du coût d'usage du logement, qui dépend des taux d'intérêt, de la fiscalité et des coûts de dépréciation et d'entretien du

Graphique 3.5. **Prix de l'immobilier, loyers et revenu disponible réels des ménages**


1997 = 100

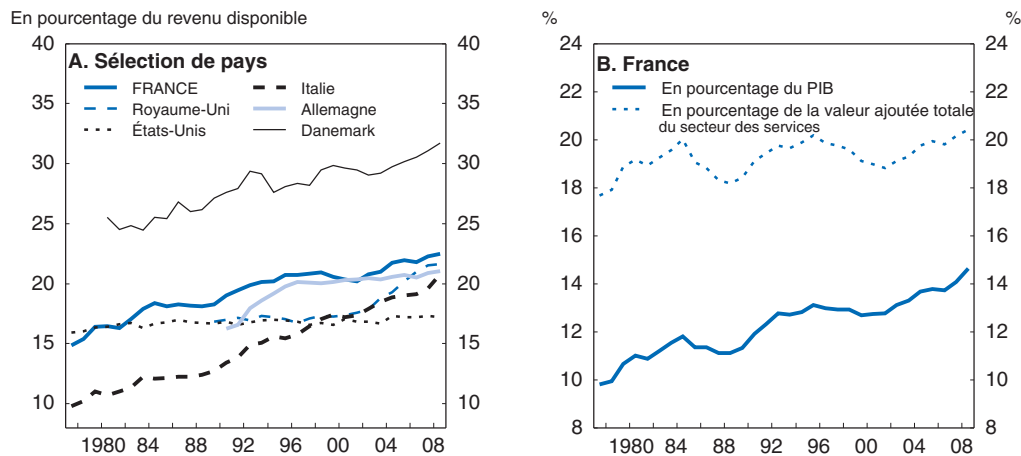


1. Corrigé par le déflateur des dépenses de consommation finale privée.

2. Moyenne simple des catégories contenues dans le tableau 1.2.

Source : OCDE, Bases de données des Principaux indicateurs économiques et des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377618>

Graphique 3.6. **Dépenses de logement, 1978-2009**

Source : OCDE, Bases de données des Comptes nationaux, STAN et des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377637>

bien immobilier. Une baisse du coût d'usage peut donc permettre d'expliquer un accroissement rationnel du rapport prix/loyers. Alors que ce ratio était en 2010 supérieur de 41 % à sa moyenne depuis 1985, lorsqu'il est corrigé pour prendre en compte l'évolution du coût d'usage, l'écart à la moyenne « n'est que » de 10 à 20 % (encadré 3.1). Une limite de cet indice, brut ou ajusté, est de ne fournir une idée du ratio prix/loyer que relativement à une date ou période de référence, et non dans l'absolu. Or, si le taux d'intérêt d'équilibre est proche du taux de croissance du PIB potentiel, alors le rendement locatif brut de l'investissement immobilier mesuré par le loyer annuel rapporté au prix d'achat est théoriquement proche de la somme des taxes, des coûts de dépréciation et d'entretien et de la prime de risque (notée  $z$ , voir encadré 3.1). D'après le tableau 3.1, ce rendement locatif brut varie dans un échantillon de 37 villes françaises entre 3.6 % et 7.5 % (avril 2010), la situation étant plus homogène pour les grandes villes où le rendement est compris entre 5 % et 6 %, ce qui est cohérent avec les ordres de grandeur évoqués pour  $z$ . Naturellement, toute hausse des taux d'intérêt réel qui ne refléterait pas celle des perspectives de croissance économique (en tant qu'indicateur à long terme d'augmentation des prix immobiliers) exposerait le marché immobilier à un risque de correction plus ou moins sévère.

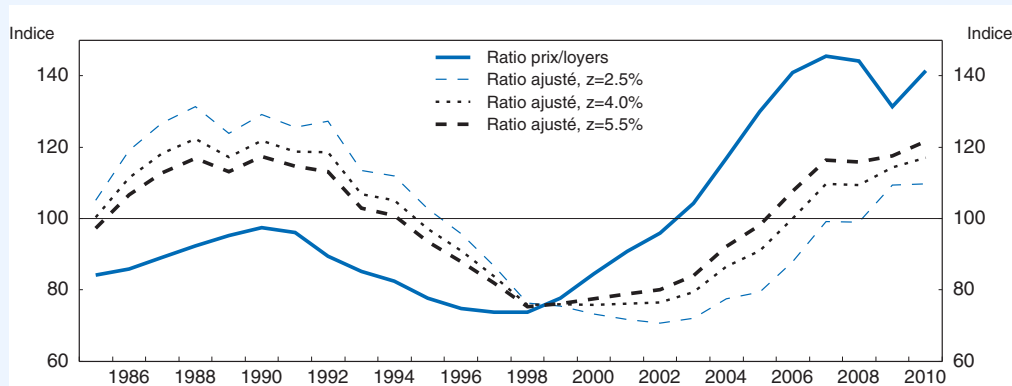
La comparaison avec les autres pays de l'OCDE ne semble pas accréditer l'idée d'un manque d'offre agrégée de logements en France ni celle d'un niveau excessif des loyers (graphique 3.8), même si ce constat n'exclut pas une mauvaise adéquation au niveau local entre demande et offre de logement. De plus, il n'est pas certain que l'augmentation des dépenses de logement relativement au revenu disponible ou au PIB soit une mesure judicieuse. Elle a par exemple pour contrepartie la baisse d'autres composantes de la demande comme les dépenses consacrées à l'alimentation et à l'habillement. Dans un contexte où les pays développés poursuivent leur tendance séculaire à la désindustrialisation, alimentée en grande partie par des gains de productivité structurellement plus dynamiques dans l'industrie que dans les services, qui engendre un accroissement structurel du prix réel des services, il est sans doute plus probant de rapporter les dépenses de logement à la valeur ajoutée dans les services. Le panneau B du graphique 3.6 fournit alors un éclairage très différent avec une quasi-stabilité de ce ratio.

### Encadré 3.1. Évolution du ratio prix/loyers ajusté par le coût d'usage du logement

Le coût d'usage du logement,  $R$ , est déterminé par le taux d'intérêt nominal ( $i$ ), les taxes sur l'immobilier ( $t$ ), la prime de risque liée à l'investissement immobilier ( $\rho$ ), les coûts de dépréciation et d'entretien ( $\delta$ ) et les anticipations de croissance nominale des prix immobiliers ( $\pi$ ), soit  $R = i + t + \rho + \delta - \pi$ . Durant les 40 dernières années, les prix immobiliers ont en moyenne crû quasiment au même rythme que le PIB nominal en France\*. En extrapolant, cette relation permet d'exprimer le coût d'usage par l'expression  $R = x + z - g$ , où  $x$  est le taux d'intérêt réel anticipé,  $z = t + \rho + \delta$  et  $g$  est le taux de croissance du PIB réel. Des ordres de grandeur pour  $z$  peuvent être obtenus de la façon suivante. Le taux de dépréciation et d'entretien est de l'ordre de 2 % à 3 % par an. La question de la prime de risque est plus épineuse : même si l'on retient généralement un taux de 2 % pour compenser l'aversion naturelle au risque, l'acquisition d'une résidence principale peut être l'occasion de se prémunir contre le risque d'évolution des loyers futurs, qui figurent au passif inter-temporel du ménage. De ce point de vue, l'accès à la propriété diminue les risques. En conséquence, une prime de risque comprise entre 0 % et 2 % semble raisonnable. En raison notamment d'anticipations adaptatives, le rôle de valeur refuge parfois attribué à l'investissement dans la pierre a été renforcé dans certains pays de l'OCDE, dont la France, par les mauvaises performances des marchés actions depuis une décennie. L'ordre de grandeur des taxes sur l'immobilier est obtenu en divisant les recettes fiscales (taxe foncière, taxe d'habitation, droits de mutations, impôt sur la fortune) par la valeur du patrimoine immobilier, soit environ 0.6 %, ce qui donne pour  $z$  une fourchette de 2.5 % à 5.5 %. Le graphique ci-dessous présente l'évolution du ratio prix/loyers ajusté par le coût d'usage ainsi calculé.

### Graphique 3.7. Évolution du ratio prix-loyer ajusté par le coût d'usage du logement

Données annuelles, moyenne 1985-2010 = 100



1. Le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB potentiel sont calculés en moyenne mobile sur 3 ans. Le taux d'intérêt est le taux actuariel de l'emprunt d'État à 10 ans augmenté de 50 points de base.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377656>

\* Le lien entre la progression des prix de l'immobilier résidentiel et la croissance nominale du PIB se retrouve dans l'analyse en coupe des pays de l'OCDE, à l'exception de la Corée. Pour les pays dont les séries sont disponibles entre 1970 et 2009, l'augmentation annuelle moyenne des prix immobiliers et celle du PIB nominal présentent un coefficient de corrélation linéaire de 94 % (qui tombe à 43 % en incluant la Corée), avec une relation quasi unitaire.

### **Les situations de mal-logement perdurent, et les inégalités face au coût du logement s'accroissent**

Cependant, et bien que le phénomène soit encore mal observé, les données disponibles convergent pour pointer qu'une part importante de la population, environ 5.5 % soit 3.4 millions de personnes, reste logée dans des conditions insatisfaisantes (Fondation Abbé Pierre, 2010), avec une compréhension relativement extensive du mal-logement. La nette amélioration pour le plus grand nombre rend d'ailleurs le mal-logement d'autant moins acceptable, la situation des sans-abris (dont le nombre serait proche de 130 000 d'après Briant et Donzeau, 2011) étant la manifestation de l'exclusion sociale la plus criante. Si le mal-logement recouvre des situations hétérogènes allant du logement insalubre aux situations d'hébergement d'urgence et au non logement, de nouvelles formes de mal-logement se sont développées récemment comme le camping.

À bien des égards, les questions soulevées par la concentration géographique des logements pour les ménages pauvres débordent largement les seules politiques de logement. Une précédente *Étude France* (OCDE, 2007) consacre un chapitre à l'exclusion sociale, dont les recommandations relatives à la lutte contre la concentration géographique de la pauvreté et les phénomènes d'hystérèse spatiale, pertinentes pour la question du logement, étaient les suivantes :

- Poursuivre les politiques visant à développer le logement social dans les zones avec des opportunités d'emploi. Cibler davantage ces logements sur les personnes pauvres tout en conservant l'objectif de mixité sociale. Évaluer la politique du logement en prenant en compte ses multiples impacts, pas uniquement sur les ressources financières. Poursuivre les efforts d'accompagnement des familles expulsées sans introduire de contraintes contreproductives sur les bailleurs.
- Simplifier les zonages existants, accroître leur ciblage, évaluer régulièrement leur efficacité et les abandonner quand ils ne sont pas efficaces. Attacher les aides qui visent les personnes directement aux personnes.
- S'assurer que les mécanismes d'allocation des ressources entre les territoires donnent les moyens aux collectivités territoriales de lutter contre la pauvreté en fonction de leurs besoins et qu'elles soient incitées à le faire efficacement.

Le logement est ainsi au cœur du débat social, certaines catégories de population connaissant des difficultés d'accès au logement (Jacquot, 2005). D'après Driant (2008), un double fossé s'est creusé suite à la hausse du coût du logement. Une grande majorité des ménages a bénéficié de l'amélioration du parc, les propriétaires tirant également parti de l'accroissement de leur patrimoine, tandis que la situation des catégories vivant dans des conditions d'inconfort et d'insalubrité semble se dégrader. D'autre part, même parmi ceux qui bénéficient de meilleures conditions d'habitat, le clivage se serait accru entre ceux qui peuvent choisir toutes les composantes de leur logement, et notamment leur localisation, et ceux dont les moyens financiers ne leur permettent qu'un choix partiel, entraînant l'étalement urbain et des concentrations de pauvreté. La baisse importante de la mobilité dans le parc social, qui se traduit par une réduction du taux de rotation annuelle de 12.6 % en 1999 à 9.5 % en 2008, souligne tant les perspectives limitées d'accès au logement social des ménages les plus défavorisés que les rigidités pesant sur la mobilité résidentielle des occupants de logements sociaux.

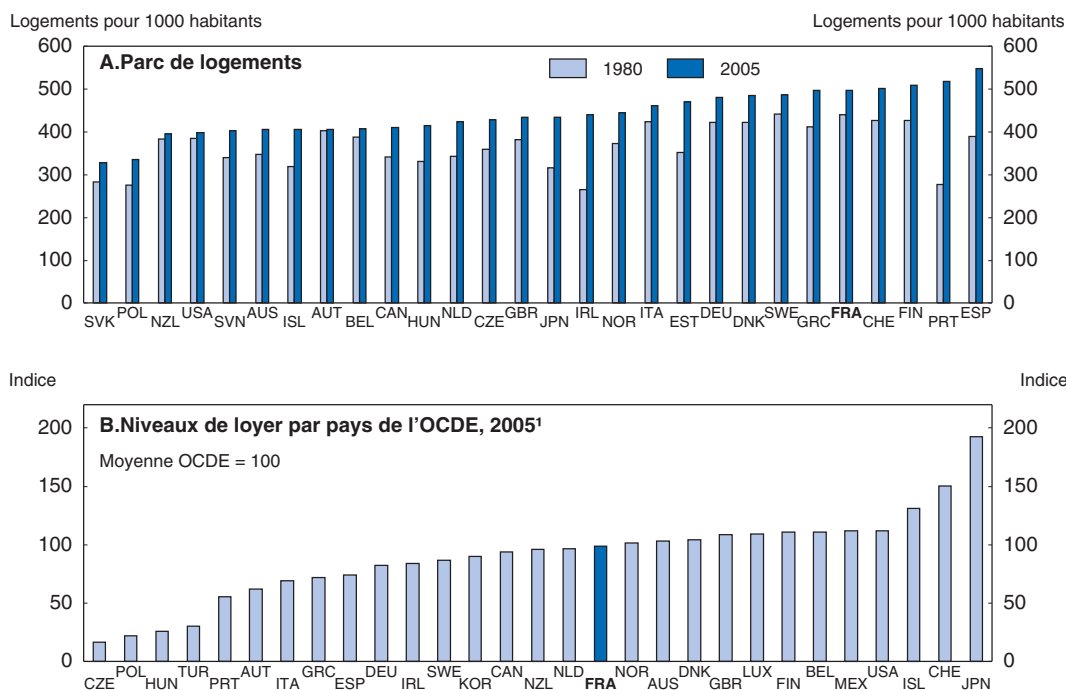
Tableau 3.1. **Rendement brut du marché locatif privé**

	À la vente	À la location (par an)	Rentabilité brute <sup>1</sup>
	EUR/m <sup>2</sup>	EUR/m <sup>2</sup>	%
Paris	6 061	304	5.0
Marseille	2 739	154	5.6
Lyon	2 924	153	5.2
Toulouse	2 527	149	5.9
Nice	3 670	171	4.7
Strasbourg	2 534	144	5.7
Montpellier	2 308	137	5.9
Bordeaux	2 830	148	5.2
<b>Moyenne<sup>2</sup></b>			<b>5.7</b>

1. Ratio du prix de location sur le prix de vente au m<sup>2</sup>.

2. Moyenne calculée sur les 37 villes pour lesquelles les données sont disponibles.

Source : FNAIM, avril 2010.

Graphique 3.8. **Statistiques descriptives du logement**

1. Les niveaux de loyers sont comparés en parité de pouvoir d'achat. Ils indiquent la valeur exprimée dans la même devise de l'achat du même volume de services de logement. Les niveaux de loyers prennent en compte les différences de qualité en termes de taille de logement, de nombre de pièces et de la présence du chauffage central.

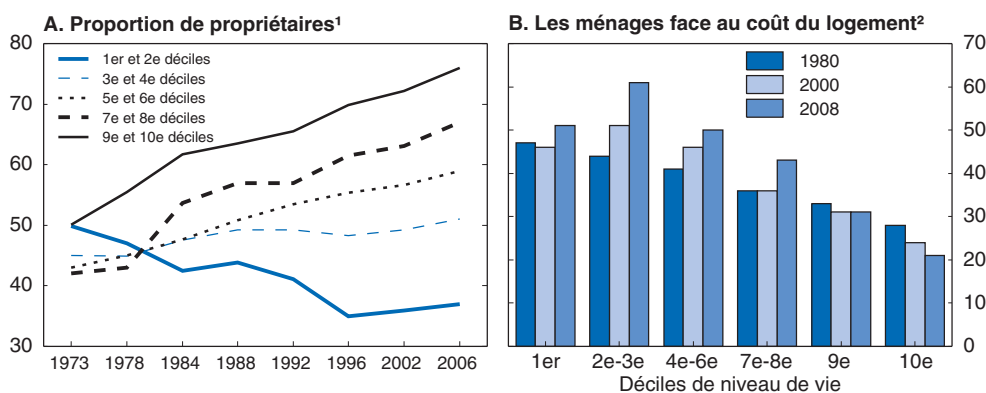
Source : Andrews, D., A. Caldera-Sánchez and Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 836.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377675>


Les écarts de statut d'occupation en fonction du revenu se sont également nettement creusés (graphique 3.9). Selon Fack (2008) et Briant (2010), les ménages modestes seraient de plus en plus locataires et rencontreraient des difficultés accrues pour accéder à la propriété, bien que la proportion de propriétaires dans les deux premiers déciles de

revenus se soit stabilisée depuis le milieu des années 1990 (graphique 3.9). Au final, depuis 30 ans, les dépenses de logement constituent une charge de plus en plus lourde pour les ménages ayant un niveau de vie modeste; cette tendance affecte même depuis les années 2000 les classes moyennes supérieures. La tension sur le marché du logement est de plus concentrée géographiquement, le Secrétariat d'État au Logement identifiant 13 départements en zones tendues situés en Ile-de-France, sur la Côte d'Azur et à la frontière Suisse, où la production de logement n'a sans doute pas suivi la progression démographique depuis plusieurs décennies. Dans ces zones, l'anxiété inhérente à la recherche d'un logement est accentuée par l'intense sélection opérée par les propriétaires.

Graphique 3.9. **Accroissement des inégalités**



1. Proportion de propriétaires par décile de revenu par unité de consommation; en pourcentage de l'ensemble des ménages.
2. Proportion d'individus déclarant que leurs dépenses de logement constituent une lourde charge, une très lourde charge ou une charge à laquelle ils ne peuvent faire face.

Source : Fack (2005, 2008), panneau A ; CREDOC (2010), enquêtes *Conditions de vie et aspirations des Français*, panneau B.  
 StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377694>

### Politiques de logement en France<sup>3</sup>

Les marchés du logement dépendent largement du contexte historique et institutionnel de chaque pays. Néanmoins, la plupart des politiques du logement des pays de l'OCDE ont pour même finalité que chacun dispose d'un logement convenable à raison de ses capacités financières. À cet objectif essentiel sont associés d'autres buts, comme la promotion de la mixité sociale ou la facilitation de l'accession à la propriété. Pour parvenir à ces fins, l'intervention publique s'appuie sur une grande diversité d'aides personnelles, d'aides à la pierre, d'avantages fiscaux, d'avantages de taux d'intérêt et de réglementations. En 2008, le total des aides publiques directes s'élève à 37 milliards EUR, soit 1.9 % du PIB (tableau 3.2 et graphique 3.10). De plus, l'augmentation de la dépense en logement rapportée au PIB induit une tension en termes de calibrage des politiques publiques, puisqu'une part constante du PIB consacrée aux aides se traduirait par une part plus faible relativement à la dépense en logement, et donc une moindre efficacité de l'aide.

La multiplicité des buts poursuivis pose la question de leur cohérence et de leur articulation. La volonté de mixité sociale entre par exemple potentiellement en conflit avec l'objectif de loger chacun en fonction de ses moyens, dans la mesure où des ménages précaires se voient refuser l'accès au parc social faute de place tandis que des ménages qui pourraient se loger dans le parc privé y sont tolérés. D'autre part, le fait d'encourager le

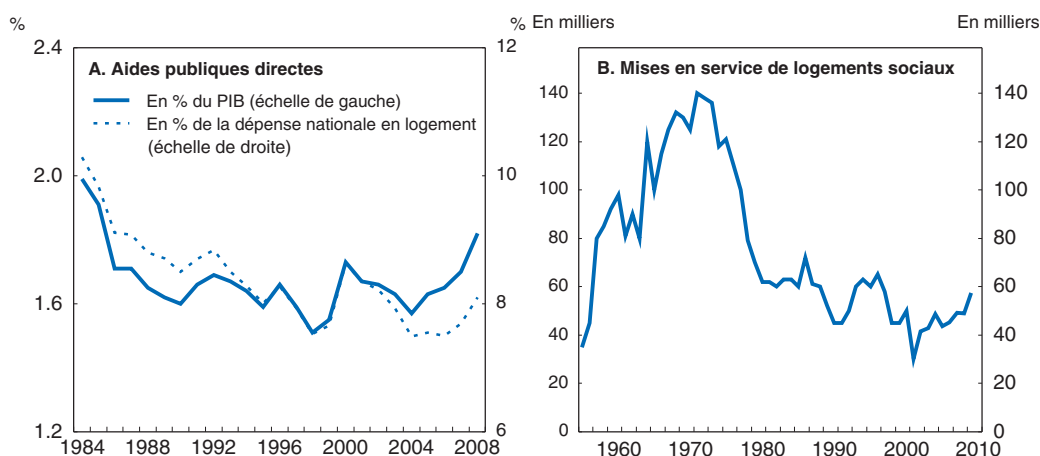
logement social (loi Solidarité et Renouvellement Urbains, SRU, de 2000) n'est compatible avec la promotion de l'accession à la propriété qu'au prix d'une limitation du secteur locatif privé, qui est pourtant le secteur le plus fluide du marché du logement.

Tableau 3.2. **Aides publiques directes, 2008**

	Milliard d'euros		Milliard d'euros
<b>Ensemble</b>	<b>37.1</b>	Exonération de Taxe d'habitation	1.2
<b>Aides personnelles</b>	<b>15.7</b>	Avantages spécifiques aux propriétaires occupants	2.4
Dont : Accédants à la propriété	1.0	Réduction d'impôt pour intérêts d'emprunts <sup>1</sup>	0.2
Locataires	14.2	Crédit d'impôts relatif aux dépenses d'équipement des propriétaires occupants	2.2
<b>Subventions et avantages de taux d'intérêt</b>	<b>5.2</b>	Avantages spécifiques aux propriétaires bailleurs privés	2.1
Construction de logement social	2.0	Mesures en faveur de l'investissement locatif	0.7
Réhabilitation	0.8	Crédit d'impôt relatif à des travaux d'amélioration ou des dépenses d'équipement	1.3
Prêts accession propriété (Prêt à taux zéro)	1.5	Avantages spécifiques au logement social	2.2
Prêts Action Logement	0.8	TVA réduite pour l'investissement locatif social	1.8
Autres, dont prêt d'épargne logement	0.1	Exonération de l'impôt sur les sociétés	0.4
<b>Avantages fiscaux</b>	<b>16.2</b>	Exonération de Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0.5
Taux de TVA à 5.5 % pour travaux	5.4	Réduction des droits de mutation (compensation par l'État depuis la réforme de 1998)	1.6
Exonération de Taxe foncière sur les propriétés bâties	0.9		

1. Cette mesure pourrait atteindre 1.9 milliards en 2011 ; bien qu'elle soit supprimée en 2011, elle affectera les finances publiques jusqu'au 2015.

Source : MEEDDM, Compte du logement 2008.

Graphique 3.10. **L'effort public en faveur du logement**

Source : MEEDDM, Compte du logement 2008 (panneau A) ; MEEDDAT/SESP (panneau B).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377713>

### **Assurer à chacun un logement convenable à raison de ses moyens financiers**

Le droit au logement est l'objet principal de la loi du 31 mai 1990, qui dispose que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». La loi du 5 mars 2007 sur le DALO (droit au logement opposable, c'est-à-dire dont on peut se prévaloir en justice) vient renforcer pour l'État l'exigence d'assurer à chacun un logement décent adapté à ses besoins et à ses capacités, en passant d'une d'obligation de

moyens à une obligation de résultats, garantie par des voies de recours devant le tribunal administratif en cas d'absence de relogement malgré une décision favorable d'une commission dite de médiation. Plus de 170 000 demandes ont été déposées en vue de l'obtention d'un logement depuis 2008 (ces demandes ont été reconnues prioritaires pour 50 000 ménages, plus de 30 000 d'entre eux ont été relogés), et le comité de suivi alerte régulièrement les pouvoirs publics quant au nombre croissant de ménages déclarés prioritaires mais non relogés dans le délai légal<sup>4</sup>.

Dans les années 1950, la politique du logement s'est traduite par une intervention massive destinée à pallier la pénurie de logements causée par la seconde guerre mondiale et le retard de construction accumulé entre les deux guerres, notamment en raison du gel des loyers qui est devenu l'archétype de l'idée bien intentionnée dont les conséquences sont pires que le mal (Laferrère, 2004). Au milieu des années 1970, la volonté de l'État de se désengager de l'intervention directe pour laisser jouer les mécanismes de marché a entraîné un tournant majeur dans la politique du logement. À la prédominance des aides à la pierre a succédé le développement des aides personnelles (15,7 milliards EUR en 2008), mieux ciblées sur les ménages modestes, et bénéficiant en 2008 à environ 20 % de l'ensemble des ménages. À première vue, les aides personnelles permettraient aux locataires les plus modestes du parc social de diminuer leur taux d'effort de 33 % à 10 % (Driant et Rieg, 2004). Cependant, l'efficacité de ces aides est atténuée par la faible réaction de l'offre : une part importante de ces aides aurait nourri l'augmentation des loyers, ces effets persistant à moyen terme (Fack, 2005).

Le logement social, segmenté et caractérisé par une faible mobilité, représente toujours un terrain d'intervention majeur de l'État sur le marché du logement, et le nombre de logements sociaux mis en service semble avoir rebondi après le creux du début des années 2000 (voir graphique 3.10, panneau B). Les opérateurs du logement social peuvent être publics ou privés, disposent pour la plupart d'une compétence locale et sont à but non lucratif. Le logement social est financé via des prêts bonifiés adossés à l'épargne défiscalisée des ménages, et est soutenu par diverses subventions et exonérations fiscales<sup>5</sup>. La diversité des prêts locatifs aidés introduit une forte segmentation dans le logement social dans la mesure où les loyers plafonds qui leur sont associés diffèrent et ne s'adressent donc pas à la même catégorie de ménages. La faible mobilité en dehors du parc résulte, au moins en partie, de l'attractivité des loyers largement en deçà des loyers du secteur privé et du droit au maintien dans les lieux. Par exemple, sous certaines conditions, les logements sociaux peuvent être transmis directement à un proche de l'occupant précédent<sup>6</sup>. Pour lutter contre cette faible mobilité (taux de rotation de 9,5 % en 2008 contre 18 % dans le secteur locatif privé), le *supplément de loyer de solidarité* (SLS) s'applique depuis 2008 aux locataires dont les ressources dépassent de 20 % les plafonds d'entrée dans le parc social (contre 40 % auparavant), et son montant est progressif en fonction des ressources du ménage. De plus, la loi du 25 mars 2009 a prévu des mesures de fin de droit au maintien pour les locataires dont les ressources dépassent de 100 % le plafond pendant 2 ans. Cependant, les organismes gérant les logements sociaux rechignent à mettre en œuvre ces mesures qui pourraient leur faire perdre une source stable de revenus.

Afin de développer l'investissement locatif privé, l'État a mis en place depuis 1984 une succession de dispositifs incitatifs, dont le plus récent, le dispositif dit « Scellier », repose sur une réduction d'impôts calculée en proportion de l'investissement immobilier réalisé et ouverte aux bailleurs en contrepartie du respect de certaines conditions, notamment des

plafonds de loyers et de ressources des locataires. Ces dispositifs ont permis de construire 585 000 logements entre 1995 et 2009. Dans le contexte du plan de relance de l'économie, le dispositif a évolué vers un meilleur ciblage associé à des contreparties fiscales plus généreuses. Dès sa création en 2009, le « Scellier », permettant initialement de bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 25 % de la valeur du bien (dans la limite de 300 000 EUR), a été réservé aux zones tendues tirant ainsi les leçons du dispositif précédent, critiqué pour avoir mené à la construction de logements neufs dans des zones déjà saturées. L'amélioration de l'habitat a aussi constitué un champ d'action ambitieux pour l'État avec près de 7 milliards EUR octroyés en 2008, l'aide principale étant constituée par l'avantage fiscal procuré par le taux de TVA à 5.5 % pour travaux, dont un autre objectif consistait à dynamiser l'activité et l'emploi d'un secteur à forte intensité de main-d'œuvre et à lutter contre le travail dissimulé<sup>7</sup>. Cependant, l'utilisation d'un tel instrument est discutable car il distord l'allocation de la main-d'œuvre entre secteurs (chapitre 2).

### **Encourager la mixité sociale**

La notion de mixité sociale s'est élaborée en réaction à la concentration croissante de populations en difficulté dans les zones défavorisées, notamment les quartiers d'habitat social, où la proportion de locataires dont les ressources sont inférieures au revenu médian est passée de 41 % en 1973 à 68 % en 2002 (Driant et Rieg, 2004). En effet la concentration géographique de la pauvreté contribue à sa persistance car les personnes vivant dans des zones où la pauvreté prédomine n'ont pas accès aux réseaux sociaux qui pourraient faciliter leur insertion économique. De plus, les comportements de « passager clandestin » de certaines communes (dits encore NIMBY : *Not In My Backyard*) reportent ailleurs l'effort qui doit être déployé pour fournir des logements à loyer modéré. Ces externalités sous-tendent l'intervention publique en matière de mixité sociale. Intégré dans le droit par la loi d'orientation pour la ville de 1991, l'objectif de mixité est confirmé par la loi SRU de 2000, qui prescrit un seuil de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants, sous peine de prélèvements sur leurs ressources fiscales. Toutefois, certaines communes préfèrent payer les pénalités peu dissuasives prévues par la loi SRU plutôt que de construire le quota de 20 % de logements sociaux<sup>8</sup>.

Cependant la mise en pratique de cet objectif, au cœur des préoccupations de la politique de la ville, se heurte à la nécessité, à laquelle fait face le Secrétariat d'État au Logement, de loger les ménages les plus modestes à raison de leurs capacités financières. Par exemple l'instauration du SLS et son durcissement, souhaitables pour accroître la mobilité en sortie du parc social, rendent de fait le parc social moins attractif pour les couches moyennes de la population. De plus, l'attribution des logements sociaux souffre de l'intervention d'un grand nombre d'acteurs. En effet, en échange de leur participation au financement du logement social, l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux reçoivent des droits de réservation dans le parc social, et sélectionnent des candidats qu'ils jugent prioritaires, qui ne sont pas nécessairement ceux qui ont le plus besoin de logements sociaux. Dans les faits, la mixité reste limitée avec une nette séparation géographique entre des logements sociaux de ménages pauvres et des logements sociaux de ménages relativement aisés. Il reste que les problèmes posés par la concentration géographique de logements pour les ménages défavorisés débordent largement les seules politiques de logement. En outre, limiter la ségrégation urbaine est difficile car elle résulte de choix sociaux rationnels et spontanés des agents (Fitoussi et al., 2004).

### ***Une politique volontariste en faveur de la propriété***

L'attachement de l'État à promouvoir la propriété se manifeste par une large gamme d'aides et de mesures fiscales. Les aides personnelles, bénéficiant à environ 11 % des ménages accédants, sont accordées sous condition de ressources ou en accompagnement d'un prêt conventionné. Avant sa réforme en 2010, le prêt à taux zéro (PTZ), accordé également sous conditions de ressources, était la mesure qui pesait le plus en termes budgétaires, l'État prenant à sa charge le montant des intérêts<sup>9</sup>. Par ailleurs, un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt permettait depuis 2007 de déduire de l'impôt sur le revenu, pendant cinq ans, une partie du montant des intérêts des prêts contractés pour l'acquisition de la résidence principale. La montée en charge de cette mesure devrait engendrer une dépense de 1.9 milliards EUR en 2011. Enfin, l'exonération de la taxation de la plus-value immobilière sur la résidence principale et la non-imposition des loyers imputés favorisent de surcroît la propriété occupante<sup>10</sup>. Le gouvernement a décidé en 2010 de supprimer le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, et en contrepartie d'élargir l'assiette du PTZ en supprimant la condition de revenus mais en le réservant aux primo-accédants. Ce nouveau PTZ+ est davantage subventionné pour les faibles revenus, les zones tendues et les achats dans le neuf. L'avantage accordé au neuf crée des distorsions entre le neuf et l'ancien, mais peut se justifier compte tenu de la faible réactivité de l'offre (voir plus bas). En revanche, une évaluation du PTZ a montré que s'il permet effectivement de déclencher des accessions à la propriété il engendre aussi des effets d'aubaine importants, limitant drastiquement l'effet multiplicateur sur l'investissement résidentiel (Gobillon et Le Blanc, 2005). Ces résultats suggèrent d'assortir ce dispositif d'un plafond de ressources, un soutien général à la demande pouvant même être dangereux dans le contexte actuel d'inflation des prix immobiliers. Dans le cadre de cette réforme, il aurait été souhaitable de supprimer également les prêts aidés associés à une épargne préalable subventionnée par l'État, qui distord le crédit à l'habitat (cf. infra). D'une manière générale, le gouvernement devrait faire réaliser systématiquement des études sur l'efficacité des politiques de logement qui seraient alors régulièrement présentées au Parlement.

### ***La fiscalité sur le logement, une source non négligeable de revenus pour l'État***

Le logement est une source importante de recettes fiscales, puisque les prélèvements effectivement perçus (c'est-à-dire sans prendre en compte les compensations éventuelles versées par l'État aux collectivités territoriales) liés directement au logement représentent 66 milliards EUR en 2008, soit environ 8 % des recettes fiscales totales (voir tableau 3.3). Au niveau local, trois taxes fondées sur la valeur locative cadastrale portent sur la production de services de logements : la taxe d'habitation (15.5 milliards EUR) est un impôt acquitté par l'occupant fortement personnalisé puisqu'elle fait l'objet de nombreux abattements et exonérations, liés au revenu du contribuable et à la situation familiale, l'État compensant dans certains cas les collectivités territoriales; la taxe foncière sur les propriétés bâties ; et la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont dues par les propriétaires (21.5 milliards EUR à elles deux). Les revenus immobiliers des propriétaires bailleurs sont également taxés à hauteur de 3.3 milliards EUR. L'impôt sur la fortune (ISF) porte pour partie sur la propriété immobilière. Les cessions de biens immobiliers font aussi l'objet de prélèvements dits « droits de mutation à titre onéreux » (7 milliards EUR au total, habitation et professionnel), qui comprennent notamment la taxe de publicité foncière, les

Tableau 3.3. **Recettes, 2008**

	Milliard d'euros		Milliard d'euros
<b>Total des prélèvements relatifs au logement</b>	<b>66.0</b>	<b>Prélèvements liés aux mutations</b>	<b>7.2</b>
En pourcentage des recettes fiscales totales	7.8	Taxe de publicité foncière (y compris inscription aux hypothèques)	0.6
<b>Prélèvements liés au service de logement</b>	<b>41.4</b>	Salaire du conservateur des hypothèques	0.2
Taxe d'habitation	15.0	Droits d'enregistrement	5.8
Taxe foncière sur les propriétés bâties	20.0	Prélèvements de l'État pour frais d'assiette et de recouvrement	0.1
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0.8	Impôt sur les plus-values immobilières	0.5
Part immobilière de l'impôt sur la fortune <sup>1</sup>	2.1	<b>Taxe sur la valeur ajoutée<sup>2</sup></b>	<b>17.0</b>
Impôt sur les revenus immobiliers dont CSG:	3.3	Sur terrains	2.8
Contribution sur les revenus locatifs	0.1	Sur logements neufs	11.2
Taxe sur les logements vacants	0.02	Sur frais de notaire	0.4
<b>Prélèvements liés à la construction (taxe locale d'équipement...)</b>	<b>0.5</b>	Sur frais d'agences	0.5
		Sur dépenses d'amélioration et gros entretien	1.9

Note : Ce tableau présente les recettes effectives. Les compensations par l'État aux collectivités territoriales ne sont pas prises en compte.

1. Estimation basée sur la part du patrimoine des ménages du décile supérieur portant sur l'immobilier (50 %).

2. La TVA sur l'énergie et les charges (10 milliards d'euros) n'a pas été comptabilisée.

Source : *Compte du Logement et Rapport de l'Observatoire des finances locales, 2009.*

droits d'enregistrement et le salaire du conservateur des hypothèques (cf. infra). Enfin la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) portant sur le logement rapporte 17 milliards EUR par an.

## Limiter les distorsions

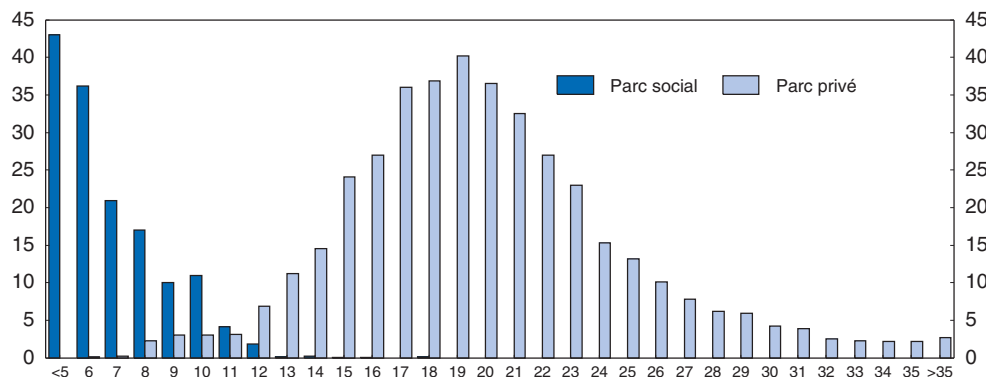
Le marché du logement français se caractérise par de nombreuses distorsions induites par les politiques publiques, dont l'ampleur se justifie difficilement par le souhait de corriger les imperfections de marché. Elles se rapportent notamment à la segmentation du marché locatif, à l'encadrement des loyers du secteur privé, à l'inadéquation des valeurs locatives cadastrales et au traitement fiscal des différents modes de logement. Le logement social, source d'autres distorsions, est abordé en fin de chapitre.

### Réduire la segmentation marquée du marché locatif

Le marché locatif français est marqué par un dualisme prononcé. En effet, le secteur du logement social couvre 45 % du parc locatif et pratique des loyers sensiblement plus faibles que dans le secteur privé, entraînant une forte segmentation. Le loyer moyen du parc social est 60 % plus faible que celui du parc privé, mais la décote est de 40 % lorsque les différences de localisation et de qualité sont prises en compte (Gilli, 2008 ; Trevien, 2008). Cela signifie que la subvention implicite des loyers du secteur social est de l'ordre de 11 milliards EUR par an, soit 0.6 % du PIB<sup>11</sup>. Le graphique 3.11 illustre cette segmentation à Paris où le manque de logements à loyers intermédiaires est criant. Cette pénurie de logements intermédiaires ferait suite au retrait des investisseurs institutionnels du marché de l'immobilier depuis le milieu des années 1990 et pourrait être la cible du recentrage des subventions à l'investissement locatif privé, dans l'esprit du « Scellier intermédiaire » qui comporte les plafonds de loyers les plus bas dans le cadre du dispositif « Scellier ».


Quelles sont les conséquences d'une telle segmentation ? À partir de prédictions théoriques confirmées par les expériences passées de contrôle des loyers, l'imposition de

Graphique 3.11. **Distribution des loyers à Paris, 2008**  
Milliers de logements par loyer mensuel au mètre carré, en euros<sup>1</sup>



1. Les catégories du loyer au mètre carré sont simplifiées: la catégorie 10, par exemple, correspond à l'intervalle de prix plus de 9 et moins de 10 EUR par mètre carré.

Source : CREDOC (2010), Les difficultés de logement des classes moyennes et les besoins de mobilité résidentielle.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377732>

niveaux de loyers artificiellement bas réduit la quantité et la qualité des logements disponibles : elle crée une demande excessive à ces conditions avantageuses, décourage les nouvelles constructions, retarde l'entretien nécessaire du parc existant, réduit la mobilité résidentielle et celle du travail, engendre une inadéquation entre les logements fournis et souhaités, exacerbe la discrimination, nourrit des pratiques de marché noir, favorise la corruption et court-circuite plus généralement les mécanismes de marché pour le logement (Arnott, 1995). Un contrôle des loyers sur une partie du parc de logements, même s'il permet de réduire le loyer moyen total, tend à augmenter les loyers du secteur libre et restreindre l'offre globale. Nombre de ces conséquences se retrouvent probablement dans le cas français, sauf peut-être celle relative au nombre de logements disponibles compte tenu des subventions à la production de logements sociaux qui accompagnent le contrôle des loyers. Selon une estimation rapide simplement destinée à fournir des ordres de grandeur, le contrôle des loyers dans le secteur social conduirait à une augmentation des loyers du secteur privé de 5 %, une baisse du loyer moyen total de 1.3 % et une réduction de 1.3 % de l'ensemble des logements disponibles (voir encadré 3.2).

Le mode de soutien public au logement social revêt deux formes en France : des aides à la production et des aides personnelles aux locataires sous conditions de ressources. L'équilibre respectif de ces deux modes d'intervention mériterait d'être réexaminé car une vaste littérature empirique montre que le premier est source à la fois d'inefficacité et d'inéquité par rapport au second (Olsen, 2002 et 2009). Le surcoût du mode axé sur les subventions à la production est estimé selon les études entre 10 % et 90 %, impliquant qu'à budget équivalent un nombre sensiblement plus important de ménages pourrait bénéficier des aides au logement. Cette inefficacité-coût provient d'incitations insuffisantes à la performance des constructeurs de logements sociaux, de l'inadaptation entre l'offre et la demande, de l'entretien insuffisant du parc, etc. Agir sur les prix des services de logement semble être un instrument coûteux pour atteindre les objectifs sociaux des politiques de logement.

De plus, alors qu'un système concentré sur les aides à la personne liées aux revenus paraît équitable et permet de laisser une plus grande liberté de choix aux bénéficiaires, le

**Encadré 3.2. Conséquences de la segmentation du marché locatif**

Cet encadré propose une estimation sommaire sur la base d'un modèle stylisé de l'impact du contrôle des loyers du secteur social sur le niveau des loyers du secteur privé et sur l'offre totale de logements. Le cadre conceptuel est celui proposé par Marks (1984) dont les hypothèses principales sont les suivantes. Le marché du logement est composé de deux secteurs, l'un étant soumis à un contrôle des loyers (le logement social, dans ce cas de figure), l'autre étant le secteur libre. En l'absence de contrôle, le loyer de marché serait  $R_0$ , et l'offre totale serait  $S = S^c = S^u$ , où  $S^c$  et  $S^u$  sont l'offre dans le secteur réglementé et libre, respectivement. L'élasticité de l'offre par rapport au loyer est supposée identique dans les deux secteurs et notée  $\varepsilon$ . Le contrôle des loyers se traduit par une baisse des loyers de  $R_0$  à  $R_1^c$  dans le secteur social, ce qui engendre un excès de demande dans ce secteur, et accroît les loyers de  $R_0$  à  $R_1^u$  dans le secteur libre. En notant les variations de loyers,  $\dot{R}^k \equiv (R_1^k - R_0) / R_0$  pour  $k = c, u$ , l'effet total sur l'offre s'écrit :  $dS / S = S^c / S * \dot{R}^c + S^u / S * \dot{R}^u = \varepsilon [c \dot{R}^c + (1-c) \dot{R}^u] = \varepsilon \dot{R}$ , où  $c$  est la proportion de logements sociaux et  $\dot{R}$  la variation moyenne de loyers due à la réglementation. Marks (1984) montre que  $\dot{R}^u = -\frac{c \dot{R}^c}{(1-c) + \eta \dot{R}^c} > 0$ , d'où  $\dot{R} = \frac{c \eta \dot{R}^c}{(1-c) + \eta \dot{R}^c} < 0$  et  $dS / S = \varepsilon \dot{R} < 0$ , où  $\eta$  est l'élasticité de la demande de logement: le contrôle des loyers entraîne une hausse des loyers dans le secteur libre, permet une baisse du loyer moyen au prix d'une restriction de l'offre. La hausse de loyer dans le secteur libre est d'autant plus forte que la part du logement social est élevée, que les loyers sont bas dans le secteur social et que l'élasticité de la demande est faible. Le tableau 3.4 fournit des ordres de grandeur de l'impact de la réglementation en fonction de différents niveaux d'élasticité conformes avec les estimations empiriques. Les estimations sont obtenues en calibrant le modèle sur la base d'un écart entre loyers du logement social et du secteur libre (en corrigeant pour la qualité) de  $\dot{R}^u - \dot{R}^c = 40\%$  (cf. texte). Dans les trois premières colonnes, la part du logement social  $c$  est égale à celle observée, soit 16 % de l'ensemble des logements (en considérant que la relation entre prix et loyers du secteur libre est cohérente), alors que dans la dernière colonne, elle est fixée à 40 % qui correspond à la part du logement social dans le marché locatif.

**Tableau 3.4. Effet du contrôle des loyers dans le secteur social sur les loyers du secteur privé et sur l'offre totale de logement**

	$\dot{R}^u - \dot{R}^c = 40\%$			
	$c = 16\%$			$c = 40\%$
	$\varepsilon = 1$	$\varepsilon = 0.5$	$\varepsilon = 1$	$\varepsilon = 1$
	$\eta = -0.75$	$\eta = -0.75$	$\eta = -1.75$	$\eta = -0.75$
Loyer du secteur social	<b>-34.9 %</b>	-34.9 %	-35.8 %	-26.7 %
Loyer du secteur libre	<b>+5.1 %</b>	+5.1 %	+4.2 %	+13.3 %
Loyer moyen	<b>-1.3 %</b>	-1.3 %	-2.2 %	-2.7 %
Offre totale	<b>-1.3 %</b>	-0.7 %	-2.2 %	-2.7 %

fonctionnement actuel du logement social et les réglementations de loyer du secteur privé sont doublement inéquitables. D'abord, parce que n'étant pas correctement ciblés, ils ne profitent pas nécessairement à ceux qui en ont le plus besoin. En effet, on estime que l'offre de logements à bas loyers est d'environ 3.2 millions, répartis en 2.5 millions de

logements du secteur locatif social et à 700 000 du secteur locatif privé. Cette offre devrait être quantitativement suffisante au regard du nombre de 2.8 millions de ménages locataires pauvres, c'est-à-dire dont les revenus sont inférieurs à 60 % du revenu médian. Toutefois, ces logements ne sont pas nécessairement occupés par des ménages pauvres : l'Enquête nationale logement 2006 a montré que dans le secteur social, seulement 900 000 ménages parmi les 1.4 millions de locataires pauvres étaient dans les 2.5 millions de logements à bas loyer et que dans le secteur privé 200 000 seulement des 1.4 millions de locataires pauvres habitaient dans les 700 000 logements à bas loyer. Ensuite, tout en encourageant un excès de demande, la segmentation des loyers crée une césure artificielle entre ceux qui obtiennent un logement social et les autres. Or, les montants des avantages transférés aux bénéficiaires sont conséquents. Pour un ménage qui resterait 15 ans dans son logement, l'aide induite actualisée s'élève en moyenne à environ 24 000 EUR, soit 15 mois de salaire net médian. Toutefois, en zones très tendues, les aides à la construction assorties de plafonds de loyers peuvent être préférables afin d'éviter que les aides personnelles ne soient captées par les bailleurs via des hausses de loyer.

### **Réviser l'indice d'indexation des loyers**

Les loyers sont totalement libres pour les nouveaux baux du marché locatif privé. En revanche, la revalorisation des loyers en cours de bail ne peut excéder l'Indice de référence des loyers (IRL), publié par l'INSEE, qui correspond à la moyenne sur les douze derniers mois de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. Ayant remplacé en janvier 2006 l'indice du coût de la construction, l'indice IRL a pour double objectif de modérer la hausse des loyers lors de leur révision annuelle et de limiter la volatilité des loyers. Ce mode de réglementation des loyers est souvent appelé « contrôle de seconde génération » (Arnott, 1995) et est très différent dans ses effets de ceux engendrés par un contrôle plus strict de l'ensemble des loyers tel qu'appliqué en France, par exemple, entre 1914 et 1948. Cet encadrement moins strict des loyers est habituellement justifié par le souci de protéger les locataires contre des variations trop brutales de leurs dépenses de logement subies. De telles variations peuvent être « naturelles », c'est-à-dire dépendre des conditions économiques, ou résulter d'une imperfection du marché engendrée par le niveau élevé des coûts liés à la mobilité, qui confère au propriétaire un pouvoir de marché de type monopolistique qu'il pourrait exploiter en l'absence de contrôle.

Cependant, si un encadrement judicieux peut être bénéfique, il importe qu'il ne contribue pas à accentuer la segmentation du marché locatif. Avec l'indice IRL tel que défini actuellement, une déformation structurelle des prix relatifs se traduisant par une hausse réelle des loyers n'est pas répercutée dans les loyers en cours de bail. Des mécanismes d'ajustement des loyers aux évolutions du marché sont prévus lors du renouvellement du bail, mais ils sont difficilement applicables<sup>12</sup>. Au total, selon les estimations récentes de l'OCDE, le degré de contrôle des loyers du secteur privé est plutôt élevé en France (Andrews et al., 2011). En conséquence, dans une période de déformation structurelle des loyers relativement aux prix à la consommation des biens et services, comme celle que nous connaissons tendanciellement, le mécanisme d'indexation des loyers conduit à restreindre la mobilité résidentielle des locataires en cours de bail, à reporter la hausse naturelle sur les nouveaux baux, sans doute à limiter l'offre de logements et à accroître le niveau général des loyers (voir Basu et Emerson, 2000) : l'internalisation de ces contraintes par les propriétaires les conduit en principe à fixer les loyers des nouveaux baux à un niveau plus élevé de façon à compenser l'évolution moins

dynamique des revenus tirés de l'évolution des loyers en cours de bail. Dans ce cas, ce sont les locataires contraints à la mobilité résidentielle, par exemple pour des raisons professionnelles, qui subissent les conséquences des distorsions engendrées par cet indice. Cette situation peut donc mener à une moindre capacité d'ajustement sur le marché du travail et ainsi à un chômage structurel plus élevé. Il est donc recommandé d'opter pour un indice basé sur l'évolution des nouveaux loyers tout en le lissant afin d'éviter des variations trop brutales<sup>13</sup>. Cette mesure aurait des effets d'autant plus bénéfiques que les indices de loyers seraient disponibles à un niveau local suffisamment fin.

### ***Mettre à jour le cadastre des valeurs locatives***

La révision des valeurs locatives cadastrales est une priorité à la fois pour des raisons d'équité et d'efficacité. Les taxes foncières et la taxe d'habitation sont actuellement assises sur des éléments de comparaison issus de la révision foncière de 1970 pour le foncier bâti et 1961 pour le non bâti. Les valeurs locatives sont simplement revalorisées chaque année par l'application d'un coefficient uniforme qui ne permet pas de prendre en compte les évolutions relatives dans l'espace. Or, la valeur des biens a dans certains cas évolué de façon très différenciée au sein d'une même juridiction, s'écartant alors grandement des niveaux d'imposition relatifs, et engendrant donc des transferts de charges importants entre contribuables, sources d'injustice et de distorsions<sup>14</sup>. Des assiettes d'imposition plus en phase avec les valeurs réelles des biens procurent également des incitations saines pour les collectivités afin de développer des infrastructures et équipements collectifs adaptés. La révision générale des valeurs cadastrales préparée en 1990 n'a finalement pas été appliquée en raison d'une forte opposition des « insiders », ceux qui auraient subi une hausse importante de leurs impôts. Les simulations faites alors indiquaient que l'instauration des nouvelles bases se traduirait dans la plupart des cas par une redistribution des contribuables les plus aisés aux plus modestes (Conseil des prélèvements obligatoires, 2010). De ce point de vue, la taxation actuelle reposant sur des valeurs cadastrales dépassées est régressive.

En France, les méthodes d'estimation des valeurs locatives reposent sur une procédure lourde et des critères obsolètes, de telle sorte que le passage à une réévaluation régulière nécessite une simplification du processus. De nombreux pays réussissent à surmonter les obstacles à une mise à jour régulière en lien avec l'évolution du marché immobilier : par exemple, la Corée, le Danemark, l'Islande, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède réévaluent les valeurs cadastrales avec une périodicité inférieure à trois ans (Andrews et al., 2011). Afin d'éviter une trop forte volatilité des recettes, une base qui serait mieux alignée sur les valeurs locatives de marché devrait être lissée sur une période de quelques années.

### ***Se rapprocher de la neutralité fiscale***

En France comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la fiscalité favorise inefficacement le secteur du logement, et en particulier la résidence principale (non-imposition des loyers imputés, exonération des plus-values), c'est-à-dire au détriment des autres secteurs et actifs, et donc du revenu national. Elle peut par exemple contribuer à une consommation excessive des services de logement et à une faiblesse de l'investissement non-résidentiel, nourrissant potentiellement l'inflation des actifs immobiliers jusqu'à l'apparition de bulles. Les travaux de rénovation et d'entretien bénéficient d'une niche

fiscale peu justifiable avec un taux de TVA réduit à 5,5 %, dont l'un des objectifs est de soutenir le secteur du bâtiment. En revanche, les logements neufs sont pour l'essentiel taxés au taux normal de TVA à 19,6 % (sans droit d'enregistrement), mais le détail du schéma de taxation fait apparaître que le même bien peut être taxé plusieurs fois. Dans certains cas, si le bien est revendu moins de cinq ans après son achèvement, il est de nouveau soumis à la TVA (et avec un droit d'enregistrement à taux réduit), le même bien pouvant donc être taxé plusieurs fois. Ensuite, ce seuil de cinq ans incite à attendre cette échéance pour la revente et peut donc freiner la mobilité résidentielle. Une solution préférable consisterait à soumettre le bien à la TVA une seule fois lors de sa première vente quelle qu'en soit sa date. Si l'objectif du dispositif est de décourager la spéculation à court terme, alors il vaudrait mieux faire baisser progressivement le taux de TVA avec le temps de façon à éviter l'effet de cliquet à cinq ans.

La non-imposition des loyers imputés en France induit des distorsions aussi parce qu'elle biaise les décisions d'investissement en faveur de la propriété occupante et au détriment de l'investissement locatif, les loyers perçus étant taxés. Cette caractéristique est largement partagée dans les pays de l'OCDE puisque seuls la Belgique, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède (avec un plafond) taxent les loyers imputés, et encore la base fiscale tend à sous-estimer la valeur des loyers implicites. La non-imposition doit conduire à proscrire la déductibilité des intérêts d'emprunt pour la propriété occupante et, de ce point de vue, la suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt décidée par le gouvernement à partir de 2011 est bienvenue. Même s'il existe quelques arguments liés aux externalités positives induites par la propriété occupante, et qui pourraient justifier de la subventionner relativement à la propriété bailleuse, ils sont dans l'ensemble fragiles (Andrews et al., 2011). La distorsion est importante car les loyers imputés représentent en comptabilité nationale plus de 6 % du PIB : la subvention fiscale implicite au taux marginal d'imposition est donc conséquente. Les deux types d'investissement résidentiel devraient donc être soumis à des régimes plus proches en imputant aux propriétaires occupants le loyer fictif qu'ils se versent, quitte à appliquer une décote, par exemple de 20 %, pour prendre en compte l'incertitude liée au calcul du loyer fictif et d'éventuelles externalités.

Comment déterminer les paramètres d'une taxation des loyers imputés ? Ils devraient être définis de façon neutre par rapport aux investissements sur les actifs financiers (encadré 3.3), à condition de faire porter l'impôt sur le rendement net de l'actif immobilier, c'est-à-dire le loyer perçu ou fictif défalqué des coûts de financement, d'entretien et de dépréciation. Ce problème de neutralité fiscale entre classes d'actifs est rendu complexe en France par l'hétérogénéité de la taxation de l'épargne, qui pose plus largement la question de sa réforme (et aussi, comme dans beaucoup de pays, par l'hétérogénéité de la fiscalité sur la propriété immobilière inhérente à son caractère local). En effet, des dispositifs existent qui permettent de réduire sensiblement la fiscalité de l'épargne à long terme via des dépenses fiscales. L'idéal serait d'avoir une fiscalité des revenus du capital et des plus-values commune à l'ensemble des actifs.

Toutefois, la mise en œuvre d'un système d'imposition des loyers imputés soulève d'épineuses difficultés pratiques<sup>15</sup>. Dès lors que le pays dispose d'un bon système d'évaluation des bases locatives, le plus simple serait de convertir l'imposition des revenus locatifs en taxe sur la propriété, que le propriétaire soit bailleur ou occupant, et à supprimer l'imposition des revenus locatifs. Ainsi, en prenant par exemple comme base un rendement brut locatif de 5 % de la valeur du bien et des coûts de dépréciation et maintenance cumulés de 3 %, la base fiscale serait de 2 % de la valeur du bien (ou 40 % de

la valeur locative annuelle,  $40\% \times 5\% = 2\%$ ), moins les charges d'intérêt, à laquelle serait appliqué le taux d'imposition (par exemple 28 % pour le prélèvement libératoire). Cette nouvelle tranche de la taxe foncière doit être uniforme au niveau national.

### Encadré 3.3. La fiscalité optimale en prenant en compte le logement

L'optimalité fiscale vise à maximiser l'utilité sociale pour un niveau souhaité de recettes. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre les critères d'efficacité et d'équité compte tenu des distorsions éventuelles induites par la fiscalité. Les taxes de Ramsey répondent au souci d'efficacité dans un cadre limité à la taxation des biens et qui ne prend pas en compte les différences entre individus. De façon optimale, il convient alors de taxer les biens d'autant plus que les élasticités de demande et d'offre sont faibles, introduisant ainsi à l'optimum un élément de non-neutralité fiscale entre les biens. C'est dans cet esprit que les taxes sur la propriété immobilière et sur les successions sont généralement considérées comme de « bonnes taxes » pénalisant peu la croissance économique, dans la mesure où leur base est peu élastique aux taux d'imposition.

Cependant, lorsque des critères d'équité sont pris en compte et que le gouvernement dispose d'autres instruments comme la fiscalité sur le revenu, alors il devient optimal d'utiliser l'impôt sur le revenu à des fins redistributives et de taxer de façon homogène les biens (Atkinson et Stiglitz, 1976). De plus, les prescriptions habituelles recommandent de ne pas taxer le capital physique car cela décourage l'investissement, introduit une distorsion croissante avec le temps entre les consommations présentes et futures, et est néfaste compte tenu de la forte élasticité de la base fiscale (Mankiw et al., 2009). Des travaux récents prenant en compte le cycle de vie des agents et des contraintes de crédit aboutissent à des résultats plus nuancés concernant la non-taxation du capital physique (voir par exemple Conesa et al., 2009). De plus, ces discussions ne prennent pas en compte le logement, et encore moins sa spécificité en tant que bien de consommation et support d'investissement.

En matière de logement, la première source de distorsion engendrée par les systèmes fiscaux de la plupart des pays de l'OCDE concerne la non-imposition des loyers imputés (couplée parfois à la déductibilité des intérêts d'emprunts), alors que les revenus locatifs sont taxés. Gervais (2002) et Nakajima (2010) montrent que cette omission a un impact négatif substantiel en termes de bien être agrégé. La seconde source d'inefficience peut provenir des écarts de fiscalité portant sur l'immobilier et sur les autres biens de consommation ainsi que sur les autres actifs. Ce problème est important parce que l'immobilier représente une part conséquente du stock de capital (environ 40 % par exemple aux États-Unis ; en France, l'immobilier pèse pour 60 % du patrimoine des ménages). La neutralité fiscale entre consommation des services de logement et celle des autres biens, et entre les revenus immobiliers et ceux des autres actifs semble donc souhaitable (Eerola et Määttänen, 2009)\*. De plus, dans la mesure, où prélever la TVA sur les loyers (payés et imputés) est difficile en pratique, le meilleur palliatif consiste à soumettre les constructions neuves et les dépenses d'entretien et de rénovation au taux de TVA normal, comme pour nombre de biens durables (Metcalf, 2006).

\* Plus précisément, ce résultat est établi pour une approche à la Ramsey et une classe de modèle comprenant une fonction d'utilité Cobb-Douglas entre le logement et les autres biens de consommation. Dans un cadre plus général, le taux optimal d'imposition de la consommation de logement est très sensible aux élasticités de substitution entre le logement, les autres biens et le loisir.

Le même type de raisonnement pourrait s'appliquer aux gains en capital, mais la taxation de la plus-value sur la résidence principale peut décourager la mobilité, en créant des effets de blocage (« lock-in »). Pour éviter cet écueil, l'Espagne, le Portugal et la Suède diffèrent les plus-values sur la résidence principale dès lors qu'elles sont réinvesties dans une autre résidence principale, et seulement jusqu'à un certain seuil en Suède au-delà duquel l'imposition est immédiate. Un tel dispositif peut toutefois inciter à une surconsommation de logement par rapport à des besoins qui seraient moindres, par exemple en vieillissant. Pour l'améliorer, il faudrait que les impôts sur les plus-values soient dus au moment du décès, comme c'est le cas au Canada, par exemple.

### Accroître la fluidité et la transparence du marché du logement

Améliorer la fluidité du marché du logement devrait constituer un objectif important des politiques publiques, en soi afin d'en assurer un meilleur fonctionnement et aussi pour permettre une meilleure allocation de l'emploi face aux évolutions économiques. Pour ce faire, les priorités doivent consister en France à réduire les coûts de transaction, accroître la réactivité de l'offre, ainsi que la mobilité résidentielle souhaitée, rééquilibrer les rapports locatifs, et améliorer l'information statistique relative à l'état du marché.

#### Réduire les coûts de transaction

Relativement aux autres pays de l'OCDE, les coûts de transaction semblent particulièrement élevés en France (Andrews et al., 2011), où l'achat-vente d'un logement coûterait environ 12 % de sa valeur en moyenne lorsque les transactions sont effectuées par l'intermédiaire d'une agence immobilière. Ces frais sont déterminés par le niveau de la fiscalité (droits de mutation), l'environnement réglementaire (les frais notariaux) et le degré de concurrence (commissions versées aux agences). Ils viennent gonfler les coûts élevés inhérents à la mobilité résidentielle (recherche d'appartement, déménagement, etc.).

Or, les coûts de transaction sont source d'inefficience, puisqu'il est moins pénalisant de taxer les revenus des actifs (financiers ou immobiliers) que les transactions permettant de les acquérir. Comme les taxes sur les revenus et la consommation, celles sur les transactions découragent l'acquisition, mais elles ont pour effet supplémentaire d'engendrer des effets de blocage (« lock-in ») et de décourager les transactions qui permettraient d'aboutir à une allocation d'actifs plus efficace face aux variations de l'environnement économique ou autre, par exemple en restreignant la mobilité résidentielle vers les zones où la demande de travail est dynamique (Johansson et al., 2008). Selon les estimations empiriques, une réduction des coûts de transaction de 1 point de pourcentage accroîtrait la mobilité propriétaire-propriétaire de 8 % (van Ommeren et van Leuvensteijn, 2005).

En conséquence, il est souhaitable de transférer les recettes fiscales des transactions vers les revenus du patrimoine immobilier. Compte tenu de ce qui précède, cela signifie qu'il faudrait continuer à réduire substantiellement les droits d'enregistrements aujourd'hui fixés à 5.1 % (contre 8 % en moyenne en 1999) et d'augmenter parallèlement la taxe foncière. Les composantes des coûts de transactions liées aux réglementations et à la concurrence sont abordées dans une autre section.

### **Accroître la réactivité de l'offre**

Une offre de long terme peu élastique aux prix des logements est dommageable puisqu'elle implique que les chocs soutenant la demande, comme ceux que la France a connus depuis plus de vingt ans, conduisent au final à une augmentation des prix immobiliers plutôt qu'à une réponse adéquate de la quantité de logements dans le temps et l'espace. Une forte réactivité de l'offre est donc un facteur-clé pour permettre un bon fonctionnement du marché du logement, qu'il convient de ne pas entraver par des réglementations complexes et inutiles. Selon les estimations récentes de l'OCDE, l'élasticité de l'offre varierait fortement entre pays membres, et la France se caractériserait par une faible réactivité, dans l'absolu et relativement aux pays d'Amérique du Nord et d'Europe du Nord (Andrews *et al.*, 2011). Parmi les facteurs contribuant à une faible élasticité identifiés dans la littérature figurent la densité de la population, les réglementations d'urbanisme, les obstacles au crédit rencontrés par les constructeurs, le faible degré de concurrence dans l'économie et le manque de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur de la construction (Andrews *et al.*, 2011).

Les restrictions d'urbanisme servent des objectifs utiles pour la communauté en prenant en compte les externalités négatives que pourraient engendrer de nouvelles constructions. Dans le meilleur des cas, elles conduisent à restreindre l'offre pour le bien-être collectif, mais ce faisant à renchérir les prix immobiliers. Par nature, elles sont au cœur d'un conflit d'intérêt entre les « insiders », ceux qui verraient le prix de leurs biens baisser si elles étaient assouplies, et ceux qui sont exclus par ces réglementations. Le risque est que les « insiders » détournent les réglementations pour servir leurs intérêts en faisant pression sur les élus locaux, captant ainsi sur les prix l'effet de tout accroissement de la demande. Des études pays récentes de l'OCDE sur le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède suggèrent que les réglementations d'urbanisme peuvent contribuer à la hausse des prix immobiliers.

Le manque de cohérence entre les instruments locaux de la politique de l'urbanisme et de la politique de l'habitat est souvent dénoncé. Si le foncier ne manque pas en France où la densité de la population est faible relativement aux autres pays européens, le permis de construire constitue un élément important de la politique de l'urbanisme et la réforme des autorisations d'urbanisme d'octobre 2007 semble avoir simplifié les procédures attachées au permis de construire et rendu les règles d'urbanisme plus compréhensibles (MEEDDM, 2010). Cependant, alors que l'intercommunalité est, depuis 2004, le niveau retenu pour définir et mettre en cohérence la politique de l'habitat sur un territoire plus large que la commune, le permis de construire reste une prérogative des communes. Cette situation peut conduire à des comportements de passager clandestin misant sur les constructions dans les communes voisines, et *in fine* restreignant l'offre agrégée (syndrome NIMBY).

En conséquence, il convient de poursuivre dans la logique des réformes précédentes et d'élargir les compétences de l'intercommunalité, comme cela avait été discuté dans le cadre du Grenelle 2 (voir Chapitre 4), pour qu'elles comprennent le permis de construire et le plan local d'urbanisme. Sans doute faut-il envisager d'aller plus loin en faisant intervenir l'État par le biais des préfets pour relever les coefficients d'occupation des sols (COS) dans les communes où ils sont trop restrictifs (Mistral et Plagnol, 2008). Pour l'agglomération parisienne, le niveau adéquat de l'administration est probablement celui de la région et suppose plus généralement une amélioration de la gouvernance de la politique de logement sur ce territoire. Enfin, une taxe sur les logements vacants est due par les propriétaires, mais elle ne rapporte que 18 millions EUR, malgré un niveau du taux de

vacance bas historiquement mais situé tout de même entre 6.4 % et 8.8 % selon les sources. Il est souvent estimé que cette vacance est essentiellement d'origine frictionnelle et très faible dans les zones tendues. Toutefois, les conditions d'application de la taxe pourraient être élargies, notamment la durée de vacance de 2 ans pour que le bien soit assujéti à la taxe pourrait être réduite<sup>16</sup>.

Le Conseil d'État (2009) dénonce une accumulation désordonnée de nouvelles normes juridiques, techniques et environnementales pour les propriétaires, qui contribue à l'augmentation du prix de la construction neuve, des loyers et des charges, à l'obsolescence accélérée du parc ancien, à l'augmentation des délais de construction, à l'exclusion du logement pour les plus pauvres et au final à la pénurie d'offre. Il relève aussi que l'application généralisée, sans étude d'impact, à la construction neuve à compter de 2012 de la norme d'accessibilité pour les handicapés se traduit par des exigences inefficaces de surface supplémentaire. « Pour beaucoup d'observateurs, la préférence française pour la réglementation universelle et la norme technique détaillée [...] pousserait à retenir la solution la plus lourde en termes administratifs et la plus coûteuse économiquement ». Le rapport évoque la possibilité que le développement du mal-logement et du non-logement soit contemporain des exigences accrues en matière de logement décent et de normes techniques ou de confort. Selon les estimations de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (voir Conseil d'État, 2009), les surcoûts de la réglementation technique 2006/07 varient, pour le collectif neuf par exemple, de 4.5 à 17 % (1 à 3 % pour l'énergie, 5.5 à 6 % pour l'accessibilité aux personnes handicapées, 1 à 3 % pour les termites et 1 à 5 % pour la prévention des séismes). D'où la recommandation de remettre ce processus sous contrôle et d'imposer systématiquement des études d'impact préalables<sup>17</sup>.

### **Faciliter la mobilité résidentielle**

La mobilité résidentielle est un déterminant important de la mobilité du travail, qui elle-même peut permettre à l'économie de s'ajuster plus rapidement à des chocs, et ainsi soutenir l'emploi total. Relativement aux autres pays de l'Union européenne, la France ne semble pas se distinguer par un niveau particulièrement faible de la mobilité résidentielle (Caldera Sánchez and Andrews, 2011; Janiak et Wasmer, 2008). Cependant, comme pour la plupart des pays de l'OCDE, le degré de mobilité est lié au statut d'occupation du logement : les propriétaires de leur logement sont nettement moins mobiles que les locataires de logements sociaux, qui sont à leur tour moins mobiles que les locataires du secteur privé, ces effets étant plus marqués en France que dans les autres pays de l'OCDE à l'exception des États-Unis (tableau 3.5). Ces caractéristiques, robustes entre pays, peuvent s'expliquer par le montant élevé des coûts de transaction liés à l'accès à la propriété et par l'avantage de loyer conféré aux locataires du secteur social. Naturellement, la causalité peut être inversée : les personnes qui sont dans une position plus stable avec peu de projets de mobilité, notamment professionnelle, sont plus enclins à devenir propriétaires toutes choses égales par ailleurs, puisque cette stabilité leur laisse plus de temps pour amortir les coûts de transaction. Dans le cas de la France, les estimations montrent aussi qu'un faible niveau d'éducation semble présenter un obstacle à la mobilité supérieur à celui estimé pour la plupart des autres pays (tableau 3.5). À la lumière de ces faits stylisés, les subventions visant à promouvoir l'accession à la propriété plutôt que les aides personnelles pour se loger dans le parc locatif privé sont plus difficiles à justifier, en particulier compte tenu des coûts de transaction élevés.

Tableau 3.5. **La mobilité résidentielle selon les caractéristiques des ménages**  
Résultats d'estimations probit<sup>1</sup>

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	France	Belgique	Allemagne	Espagne	Suède	Royaume-Uni	États-Unis
Propriétaire	-0.198*** (0.013)	-0.070*** (0.014)	-0.144*** (0.012)	-0.135*** (0.014)	-0.114*** (0.020)	-0.111*** (0.014)	-0.197*** (0.004)
Accédant à la propriété	-0.155*** (0.015)	-0.075*** (0.016)	-0.080*** (0.012)	-0.072*** (0.013)	-0.105*** (0.020)	-0.134*** (0.023)	-0.216*** (0.006)
Locataire social/subventionné	-0.097*** (0.015)	-0.046*** (0.016)	-0.058*** (0.017)	-0.041*** (0.007)	0.000 (0.056)	-0.092*** (0.014)	-0.059*** (0.010)
Âge : 35-44	-0.135*** (0.013)	-0.071*** (0.012)	-0.117*** (0.011)	-0.033*** (0.008)	-0.121*** (0.017)	-0.096*** (0.013)	-0.093*** (0.005)
Âge : 45-54	-0.166*** (0.014)	-0.108*** (0.012)	-0.148*** (0.011)	-0.052*** (0.007)	-0.183*** (0.015)	-0.147*** (0.011)	-0.150*** (0.005)
Âge : 55-66	-0.149*** (0.012)	-0.098*** (0.009)	-0.200*** (0.011)	-0.051*** (0.006)	-0.215*** (0.015)	-0.162*** (0.010)	-0.175*** (0.005)
Niveau d'instruction : faible	-0.075*** (0.019)	-0.039** (0.016)	-0.001 (0.020)	-0.005 (0.009)	-0.014 (0.025)	0.100*** (0.034)	-0.026*** (0.009)
Niveau d'instruction : moyen	-0.038** (0.015)	-0.037*** (0.013)	-0.017 (0.013)	-0.019** (0.009)	-0.052*** (0.017)	0.074*** (0.014)	-0.002 (0.006)
Nombre d'observations	5 574	2 450	14 804	5 718	3 495	3 430	28 969

Note : Variable dépendante: 1 si le chef de ménage a changé de résidence au cours des deux dernières années ; 0 dans le cas contraire.

1. Les valeurs sont des effets marginaux. Les coefficients correspondent à l'impact d'un changement de la variable explicative sur la probabilité de déménager estimée à la moyenne des variables indépendantes. Les groupes de contrôle sont les ménages locataires du secteur privé, les jeunes et ceux ayant un niveau élevé d'instruction. Les régressions incluent également un grand nombre de variables de contrôle ; \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1.

Source : Caldera-Sánchez, A. and D. Andrews (2011), « To Move or not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD? », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 846.

Les récentes estimations de l'OCDE montrent que les différences de mobilité résidentielle entre pays sont associées aux politiques publiques (Caldera Sánchez and Andrews, 2011). La mobilité résidentielle serait d'autant plus élevée que les coûts de transaction immobilière sont faibles, que l'offre de logements est plus élastique, que les réglementations sur le contrôle des loyers et sur les relations locataires-propriétaires sont plus souples. Naturellement, la mobilité résidentielle n'est pas un objectif en soi, et c'est même le rôle de certaines réglementations d'éviter une mobilité subie excessive. Néanmoins, lorsque ces réglementations sont trop restrictives, elles peuvent nuire aux performances du marché du travail. Ainsi, van Ommeren et van Leuvensteijn (2005) montrent que de forts coûts de transaction créent des effets de blocage et limitent la mobilité du travail. Janiak et Wasmer (2008) trouvent des effets quantitativement élevés des restrictions du marché du logement, mesurées par des fortes protections du locataire, sur le taux de chômage en cas de chocs pénalisant la demande de travail.

### Rééquilibrer les rapports locatifs pour accroître l'investissement

La France est l'un des pays où le locataire est le plus protégé, que ce soit en termes de contrôle des loyers (voir supra), des clauses relatives à la durée des baux et à leur extension, et des procédures d'expulsion, cet équilibre des relations locataires-propriétaires découlant de réformes mises en place dans les années 1980. Wasmer (2008) étaye l'idée que, bien qu'issu de préoccupations légitimes, l'équilibre auquel a abouti ce corpus législatif est inefficace. À partir de la comparaison avec le Québec, Wasmer soutient que d'autres rapports apaisés entre locataires et propriétaires sont possibles qui assurent

un marché du logement plus fluide et, sous certains aspects, plus équitable. Selon Wasmer, le fonctionnement du marché locatif au Québec permet des loyers modérés, une forte mobilité, et une absence de méfiance et de difficulté lors des premiers contacts permettant de louer même lorsque l'on n'est pas résident permanent ou que l'on n'a pas encore d'emploi.

Le point de départ est le constat des difficultés de l'accès au logement pour une partie de la population. Dans la mesure où les procédures d'expulsion d'un locataire mauvais payeur sont lourdes, longues et incertaines – les tribunaux sont saturés et ne disposent pas du pouvoir effectif de procéder à l'expulsion – elles engendrent des incitations néfastes. Les propriétaires répondent à l'incertitude entourant le recouvrement des loyers par une sélection accrue des locataires, malgré les mesures d'encadrement prévues par la loi depuis 2009 (limitation du nombre de pièces justificatives exigibles, réduction du dépôt de garantie de deux à un mois de loyer), parfois par des discriminations condamnables, une hausse des loyers et un rationnement de l'offre. Ils tendent à privilégier les locataires disposant d'un contrat de travail à durée indéterminée, ce qui en retour accroît la demande sociale pour la protection de l'emploi (Decreuse et van Ypersele, 2010). De plus, les locataires de mauvaise foi sachant exploiter la complexité des procédures peuvent quant à eux les utiliser à leur profit. Le principe devrait être que le propriétaire qui veut récupérer son bien pour des raisons légitimes, notamment le non-paiement du loyer, doit pouvoir le faire très rapidement : s'il est essentiel d'éviter les situations où les familles se retrouvent sans logement en cas d'expulsion, c'est à l'État de mettre en place les solutions d'urgence pour pouvoir éviter les drames sociaux et humains<sup>18</sup>. Par analogie avec la flexicurité sur le marché du travail, l'objectif de l'intervention publique consisterait à sécuriser les parcours résidentiels des locataires, plutôt que les logements.

Les recommandations qui découlent de la nécessité de réduire le délai pour clarifier les rapports entre propriétaires et locataires sont de deux ordres. Premièrement, suivant les conclusions du rapport Pinte (2008), il s'agit de renforcer la prévention en amont du recours au juge, qui n'est pas le mieux placé pour traiter un problème, avant tout social, de relogement dans les locaux adaptés aux capacités de paiement du locataire : il s'agit notamment de mettre l'accent sur le repérage des situations de fragilité et le signalement précoce des impayés par le bailleur auprès de l'administration et des assureurs (Conseil d'État, 2009). Deuxièmement, si le mécanisme de prévention n'a pas permis d'éviter le non-paiement du loyer, il convient, tout d'abord, d'assurer que le recouvrement du bien par le propriétaire soit rapide. Pour raccourcir ces délais et assurer une meilleure exécution des décisions de justice, Wasmer (2008) préconise de : déterminer un interlocuteur judiciaire unique (plutôt que de juxtaposer les fonctions du juge de première instance et du juge de l'exécution) ; supprimer la trêve hivernale qui interdit l'expulsion de novembre à mi-mars (les impayés commençant souvent en octobre) ; supprimer les procédures complexes des commandements à payer pour raccourcir tous les délais jusqu'à la rupture du bail ; procéder à l'expulsion dans les deux semaines après la rupture du bail. En contrepartie, puisque les locataires ne pourraient plus durablement rester dans un logement sans payer, les propriétaires ne devraient pouvoir exiger ni garanties complexes ni cautions familiales. Enfin, la prise en charge éventuelle de ceux qui ne peuvent pas payer est du ressort de la solidarité nationale, pas des propriétaires privés. En se défaussant sur les propriétaires, l'État exacerbe la pénurie de logement. L'article 57 de la loi de mobilisation pour le logement de mars 2009 en réduisant à 1 an le délai supplémentaire maximal de suspension de l'expulsion que peut accorder le juge est un premier pas dans ce sens.

Une des difficultés de ce type de réformes consiste à gérer la transition vers le nouvel équilibre, dans la mesure où à court terme plus de ménages peuvent être amenés à quitter leur logement dans une situation déjà tendue sans que les propriétaires n'aient encore adapté leur comportement. Au préalable, il faut temporairement faire baisser la tension du marché du logement, par un développement du secteur à coût modéré et par une diminution forte du risque subi par les propriétaires en les assurant contre les impayés de façon rapide et automatique (Wasmer, 2008). Le Conseil d'État relève aussi l'importance de promouvoir des logements temporaires à bas coûts, comme la maison en bois proposé par Emmaüs France pour un prix compris autour de 10 000 EUR, mais souligne que la principale difficulté est politique et double : admettre que ce type de logement apporte un élément de solution à un problème qui risque sinon de demeurer insoluble, et trouver, en concertation avec les élus locaux, des terrains où installer les logements à bas coûts. Ce type de mesures devrait être envisagé dans un premier temps par expérimentation dans quelques régions. Il doit aussi être pensé en lien avec celles visant à accroître la mobilité dans le logement social, notamment en accélérant la sortie du parc des locataires dépassant les plafonds de ressources.

La Garantie des Risques Locatifs (GRL), créée sous l'impulsion des partenaires sociaux, vise à faciliter l'accession des ménages modestes au parc locatif privé dans les zones tendues, en assurant les bailleurs contre le risque de loyers impayés. En janvier 2010, ce dispositif a été réformé et étendu : est éligible à la GRL tout locataire dont le taux d'effort est inférieur ou égal à 50 %, quel que soit son profil. Proposée par les compagnies d'assurance, la GRL s'adresse aux propriétaires du parc locatif privé qui louent un logement nu ou meublé, dont le loyer et les charges et taxes locatives est inférieur ou égal à 2 000 EUR. Elle assure les propriétaires bailleurs contre le risque locatif (risque d'impayés, dégradation locative, contentieux) dans la limite de 70 000 EUR. Action Logement, géré par les partenaires sociaux, et l'État compensent les assureurs pour la sur-sinistralité des publics risqués (au sens, non assurables par le marché de l'assurance loyers impayés). Ce dispositif original semble connaître un succès mitigé en raison de problèmes s'apparentant à de la sélection adverse. En effet, les compagnies d'assurance ne l'utilisent que pour les risques les plus élevés rendant ainsi la subvention coûteuse. De plus, en zones tendues, là où le besoin est prégnant, les bailleurs sont à même de sélectionner de façon intense pour se prémunir des risques.

### **Améliorer l'information statistique**

Une bonne qualité de l'information statistique en matière de logement est essentielle pour garantir la transparence du marché, en assurer une bonne fluidité et, plus généralement, un bon fonctionnement. En outre, en contribuant à réduire les problèmes liés à l'asymétrie d'information entre les différents acteurs, elle accroît à la fois l'efficacité et l'équité des transactions. Le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a livré un état des lieux critique de l'information statistique sur le logement et la construction, et fait des propositions pour améliorer le dispositif (Vorms et al., 2010). Le rapport pointe de grandes insuffisances des données disponibles ; lorsque les données existent, leur accès est entravé tant par les administrations que par l'appareil statistique public, y compris lorsqu'elles sont à destination des collectivités territoriales, qui jouent pourtant un rôle croissant dans la politique du logement. En outre, cette situation n'est pas cohérente avec la logique sous-jacente à la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des données publiques. Le CNIS recommande donc de

lever les obstacles permettant l'accès aux données individuelles dès lors qu'elles sont traitées en amont pour garantir le respect de la vie privée, conformément à la loi. En Allemagne, où les loyers sont obligatoirement déclarés, les collectivités locales sont tenues de publier les loyers pour toutes les catégories de logements, selon l'année de construction du logement, son équipement et son état.

Un amendement au projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, votée en juillet 2010, est un pas dans cette direction. Il vise, en s'appuyant sur les bases notariales des promesses de vente, précontrats précédant les ventes d'environ trois mois en moyenne, à fournir l'information nécessaire à la création d'un indicateur avancé, dont la première publication a eu lieu en décembre 2010, ce qui permet d'améliorer la réactivité du suivi conjoncturel du marché immobilier. On peut envisager d'aller plus loin en permettant l'accès gratuit des individus à ces données préalablement anonymisées. D'une manière générale, les conditions d'accès aux statistiques mises au point par les notaires, investis d'une mission de service public reconnue par les instances européennes, ne peuvent être laissées au bon vouloir des chambres professionnelles. De plus, Vorms *et al.* (2010) préconisent d'élaborer un indice officiel du prix des logements neufs.

## Mieux faire jouer la concurrence dans le secteur du logement

### **Crédit au logement**

#### ***Les contraintes d'accès au crédit sont relativement fortes***

L'octroi de crédit fait l'objet en France de pratiques prudentes, ce qui a permis d'éviter les excès qu'ont pu connaître d'autres pays de l'OCDE. Tout d'abord, la réglementation fixe une limite supérieure, le taux d'usure, au taux effectif global (TEG) appliqué aux prêts, égale à la moyenne trimestrielle des TEG pratiqués par les banques au cours du trimestre écoulé, indépendamment de la durée des prêts, augmentée de 33 % (soit 6.09 % pour les prêts immobiliers à taux fixe au troisième trimestre 2010). Si la plupart des pays développés conservent des garde-fous pour les crédits aux particuliers, la règle des 33 % est plus restrictive puisque, par exemple, l'Italie retient une marge de 50 % et les tribunaux allemands considèrent que le taux est excessif lorsqu'il excède le double de celui du marché<sup>19</sup>.

Ensuite, les banques privilégient le revenu de l'emprunteur plutôt que sa surface patrimoniale (comprenant le bien immobilier) pour l'octroi d'un prêt immobilier, ce qui se traduit par une place prépondérante accordée au ratio « remboursements/revenus ». De plus, et il s'agit d'une bonne pratique, les montages de prêt privilégient la simplicité et la transparence de façon à mieux protéger l'emprunteur. Par exemple, l'essentiel des crédits est effectué à taux fixe : alors que la part à taux variable commençait à se développer, les établissements de crédit ont été contraints de limiter les répercussions de la remontée des taux en 2006-08 en termes de charges d'intérêt<sup>20</sup>. Désormais, les prêts à taux variable sont nécessairement assortis d'un taux plafond, ce qui limite fortement l'amplitude des variations des taux appliqués (et donc leur attractivité éventuelle). D'une manière générale, la tradition française en matière de crédit est souvent jugée paternaliste, s'attachant à protéger le consommateur y compris contre lui-même.

La crise des *subprimes* a certes conforté l'approche prudente des banques françaises qui se traduit par un faible degré de sinistralité. Par ailleurs, les taux moyens pratiqués sont relativement bas, ce qui résulte principalement de la concurrence vive sur la distribution

de crédit immobiliers, que les grandes banques à réseau utilisent comme produit d'appel, ainsi que d'autres facteurs, comme l'existence d'un mécanisme de subventions croisées de l'assurance attachée (qui a bénéficié quant à elle de marges généreuses, en tout cas jusqu'à la réforme de juillet 2010, voir plus bas). On peut cependant émettre l'hypothèse que la prudence des pratiques de distribution du crédit immobilier exclut *de facto* de l'accès au crédit certains ménages dont le profil est plus risqué. Il est difficile de savoir dans quelle mesure elles limitent l'accession à la propriété et l'endettement total des ménages, plutôt faibles en comparaison internationale. Si l'on souhaitait atténuer cette éventuelle contrainte, la définition de l'usure pourrait être assouplie et rationalisée : les niveaux devraient être différenciés selon la maturité des prêts et l'excès par rapport au taux moyen pourrait être relevé, mais cela se ferait certainement au prix d'une dégradation de la qualité des créances immobilières au bilan des institutions financières.

### ***Des obstacles juridiques, fiscaux et réglementaires au développement du marché hypothécaire***

Le marché hypothécaire est peu développé en France. Formellement, les garanties sont octroyées sous forme d'hypothèque ou de cautionnement<sup>21</sup>. Apparu au début des années 1980, le cautionnement est un dispositif spécifiquement français reposant sur la mutualisation du risque d'impayés, tandis que l'hypothèque est une sûreté réelle, c'est-à-dire assise sur un bien. Ainsi, dans la mesure où l'hypothèque repose en principe sur la valeur du bien gagé plutôt que sur la solvabilité de l'emprunteur, le développement du cautionnement peut conduire à exclure de l'accès au crédit les ménages disposant de revenus faibles. Ce pourrait être d'autant plus préoccupant que la part du cautionnement croît rapidement et a représenté 56 % des garanties en 2008 contre 28 % en 2000, alors que dans le même temps l'hypothèque reculait de 53 à 38 %. En réalité, il s'agit d'un faux débat compte tenu des pratiques en France. Même lorsque les établissements de crédit prêtent sur la base d'une hypothèque, la solvabilité de l'emprunteur occupe une place prépondérante, de telle sorte que la différence de fait entre l'hypothèque et la caution est moins prononcée qu'il n'y paraît. Cette différence ténue tient à ce que la société de cautionnement, qui doit rembourser le créancier en cas de défaillance de l'emprunteur, prend en charge le recouvrement de la créance, et peut alors mettre en œuvre une hypothèque judiciaire et procéder à une saisie-exécution sur n'importe quel actif du débiteur.

D'une manière générale, le comportement des prêteurs s'explique donc par les difficultés de recouvrement des créances en cas de sinistralité, qui ampute d'autant la qualité effective de la garantie liée à l'hypothèque. Les procédures sont longues et les ventes judiciaires se font souvent à des prix peu élevés ne permettant pas nécessairement de recouvrer la totalité de la créance (Baude et Bosvieux, 2002). Comme le souligne Mistral et Plagnol (2008), une réforme du mode de garantie passe par l'allègement substantiel des coûts et incertitudes juridiques liés au recours à l'hypothèque. L'environnement social et jurisprudentiel en France freine la prise de risque sur l'emprunt hypothécaire dans la mesure où le prêteur est rendu responsable des prêts qu'il consent, soit par le recours en annulation de créance en cas de litige, soit par la complexité et la difficulté de la mise en œuvre de la procédure juridique en cas de saisie du bien, ce qui n'est pas sans rappeler la problématique de l'expulsion abordée précédemment. En conséquence, les prêteurs ont intégré l'idée qu'ils ne peuvent pas se désintéresser du traitement social de l'emprunteur défaillant, et préfèrent, dans certains cas, ne pas prêter (Taffin et Vorms, 2007). Par

contraste, au Danemark, pays où le marché hypothécaire fonctionne bien (pour une description voir OCDE, 2006), la collectivité ne se repose pas sur le prêteur pour protéger par exemple le conjoint survivant qui n'aurait pas souscrit d'assurance décès : alors que la vente du logement est très rapide en cas d'impayés, la municipalité est responsable du relogement.

Du côté des emprunteurs, la préférence pour la caution s'explique par son coût plus faible. Celui-ci est dû en partie à des choix fiscaux et réglementaires. En effet, seule l'hypothèque est soumise à la taxe sur la publicité foncière (hypothèque conventionnelle, voir note de renvoi 21), aux frais liés à la conservation et à la levée des hypothèques, et aux frais de notaire s'y rapportant<sup>22</sup>. Ainsi, le Conseil économique et social (2005) estime que le coût de l'hypothèque est en France 3 à 4 fois plus élevé qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne. Enfin, la concurrence est insatisfaisante sur le cautionnement puisque l'établissement de crédit impose à l'emprunteur la société de cautionnement de son choix ; le prix de la caution semble alors déterminé de façon à être juste assez bas pour la rendre plus attractive que l'hypothèque pour l'emprunteur.

Tout cela explique probablement pourquoi la titrisation des créances hypothécaires est comparativement peu répandue en France bien que ne faisant pas l'objet d'une réglementation spécifique. La prépondérance dans la distribution des prêts au logement des banques françaises généralistes, qui s'appuient sur une épargne abondante encouragée par des dispositifs fiscaux, amplifie ce peu d'engouement pour le crédit hypothécaire des acteurs non-bancaires spécialisés sur des crédits de moins bonne qualité que les banques. Le développement du marché hypothécaire serait favorisé par le retrait des distorsions engendrées par la défiscalisation des comptes d'épargne-logement (comme le PEL) et l'entrée de spécialistes étrangers pour autant que les obstacles juridiques au recouvrement des créances soient levés. De plus, le faible intérêt pour l'hypothèque limite les exigences par les créanciers de disposer d'un suivi statistique de qualité, contribuant à une connaissance insatisfaisante du prix des transactions et des biens.

Pour toutes ces raisons, il semble judicieux de réduire les coûts effectifs liés à la prise d'hypothèque, tout en évitant les dérives rencontrées ailleurs. Or, le pacte comissoire, clause par laquelle les parties conviennent que le créancier deviendra propriétaire du bien en cas de non-paiement, de façon rapide et surtout sans l'intervention du juge, n'est licite que depuis l'ordonnance du 23 mars 2006 relative aux sûretés, mais est de faible portée car la résidence principale en est exclue. Cette exclusion est maintenue semble-t-il par crainte des abus du créancier qui pourrait contraindre le débiteur à lui céder un bien largement en dessous des prix de marché (bien que l'ordonnance ait prévu que la valeur du bien au jour du transfert soit déterminée par un expert indépendant)<sup>23</sup>. Pour aménager les règles de recouvrement de l'actif gagé, il serait souhaitable, comme le préconise Mistral et Plagnol (2008), d'étendre le pacte comissoire à la résidence principale. De plus, les charges fiscales pesant sur l'hypothèque devraient également être supprimées, et les frais de notaires s'y afférant réduits substantiellement.

### ***Certaines pratiques limitent la concurrence...***

La France se distingue par l'obligation imposée par les établissements de crédit aux emprunteurs de souscrire une assurance couvrant les risques de décès, d'invalidité et de perte d'emploi, même en cas d'hypothèque. Bien que cette pratique ne repose sur aucune obligation légale, l'obtention d'un crédit est *de facto* toujours subordonnée à cette assurance

emprunteur. La loi portant réforme du crédit à la consommation, publiée en juillet 2010 dans le cadre de la transposition de la directive européenne sur le crédit à la consommation, contient un article sur la « déliaison » entre l'assurance emprunteur et le crédit immobilier, qui vise à libéraliser le marché de l'assurance des prêts immobiliers. Les banques détenaient en 2007 85 % du marché de l'assurance emprunteur représentant un chiffre d'affaires de 6.5 milliards EUR. Désormais, le prêteur ne peut plus refuser en garantie un autre contrat d'assurance dès lors qu'il présente un niveau de garantie équivalent à celui qu'il propose. De plus, la banque ne pourra pas moduler son taux d'intérêt en fonction du choix de l'assurance, et elle devra motiver sa décision si elle refuse une délégation. Il s'agit d'une réforme importante pour le crédit logement pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce que, si la concurrence est vive sur les taux d'intérêt, le taux du crédit servant de produit d'appel, elle masque des subventions croisées avec les autres composantes du prêt, et notamment l'assurance emprunteur, source de marges importantes. Deuxièmement, elle va accroître la concurrence sur l'assurance et renforcer la transparence de la structure du coût réel du crédit. Troisièmement, en isolant nettement la partie du coût du crédit liée aux primes d'assurance, elle peut permettre de bousculer les pratiques des établissements de crédit, notamment en posant la question de la nécessité même de souscrire cette assurance. Naturellement, l'amélioration du recouvrement des créances en cas de sinistralité réduirait directement le recours à cette assurance par les prêteurs, et par là même le coût du crédit. Enfin, il faudrait envisager d'étendre la « déliaison » au cautionnement, les organismes de caution échappant à la concurrence.

#### ***... et excluent certains publics de l'accès au crédit***

En l'absence d'une filière hypothécaire compétitive, les publics qui ont un accès difficile à l'assurance emprunteur, notamment les personnes âgées, celles présentant un risque aggravé de santé ou ayant des revenus instables, peuvent se trouver exclus de l'accès au crédit sur longue période, alors que dans la plupart des pays de l'OCDE l'âge ne constitue pas un handicap pour emprunter dès lors que le logement constitue une garantie suffisante (Taffin et Vorms, 2007)<sup>24</sup>. Dans de nombreux pays, notamment le Canada, les États-Unis et le Danemark, le fait de demander à un emprunteur des informations sur son âge ou son état de santé peut tomber sous le coup des lois anti-discriminations. Récemment, de nouvelles structures, les prêts hypothécaires cautionnés ont vu le jour, spécialement conçus pour les seniors. Il s'agit de prêts assortis d'une double garantie, où le prêt hypothécaire est complété par une caution qui vient remplacer l'assurance décès-invalidité. Le succès des prêts hypothécaires cautionnés dépendra là aussi de la valeur réelle de la garantie, qui renvoie cette fois à la lenteur de certaines modalités des successions (Taffin et Vorms, 2007). Si cette formule est originale et intéressante, elle n'en illustre pas moins les dysfonctionnements de l'hypothèque conventionnelle en essayant de les contourner sans effacer leur impact sur le coût du crédit<sup>25</sup>.

Faciliter le transfert de prêts semble une mesure relativement facile à mettre en œuvre pour favoriser la mobilité résidentielle. Les frais liés à la mobilité d'un propriétaire occupant qui souhaite acheter une nouvelle résidence principale cumulent les coûts de déménagement, de transactions et généralement ceux liés au remboursement anticipé de son prêt et à la souscription d'un nouveau crédit. ANIL (2009) relève qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose au transfert du prêt en cours soit vers le financement de la nouvelle acquisition, soit au bénéfice du nouvel acquéreur, mais que cette pratique est quasi-inexistante en France, contrairement au Canada. Le transfert vers le nouveau bien devrait

pourtant être fluide en France compte tenu de l'approche plus personnelle du crédit ; il permettrait en outre d'éviter de souscrire une assurance décès plus coûteuse que l'assurance initiale, dans la mesure où l'acquéreur a vieilli voire connu des problèmes de santé. Dans sa proposition, l'ANIL montre que le transfert du prêt, de l'assurance, de la caution et même de l'hypothèque ne pose pas de problème particulier, en tout cas lorsque la valeur du nouveau bien est supérieure au capital restant dû. Ce transfert engendre naturellement des frais effectifs, mais ceux-ci sont largement inférieurs à ceux qu'entraînent le remboursement de l'ancien et l'obtention du nouveau crédit. Il est donc recommandé d'encourager les établissements à prévoir explicitement les conditions de transfert dans le contrat de prêt initial.

### **Notaires**

Les notaires sont, en France, investis d'une délégation de puissance publique et jouent un rôle important pour sécuriser les transactions en garantissant l'authentification des actes passés et la conservation des contrats, fonctions pour lesquelles ils disposent d'un monopole. Malgré les réticences de la Commission européenne, le Parlement européen a exclu la profession notariale du champ d'application de la directive « services ». En comparaison internationale, les frais de notaire ne semblent pas particulièrement élevés en France, même si plus de transparence est souhaitable sur la partie discrétionnaire des émoluments. Toutefois, quoique le notariat doive rester une profession réglementée, un assouplissement de la réglementation peut permettre d'améliorer la fluidité du marché immobilier. L'enjeu le plus important consiste sans doute dans l'élimination du *numerus clausus*, qui permettrait de réduire les délais trop longs, d'environ 3 mois en moyenne, entre la signature du précontrat et de la vente, même si ces délais sont également liés à l'octroi d'un crédit immobilier, au droit de préemption des communes et aux différents diagnostics. La transmission des charges notariales est souvent dénoncée comme se faisant de manière peu transparente, parfois par cooptation entre proches, entraînant l'exclusion de fait de jeunes diplômés souhaitant pouvoir exercer librement. De plus, le prix fixe administré devrait être supprimé. Enfin, conformément à la législation en vigueur, les notaires peuvent pratiquer une activité de négociation immobilière accessoirement à leur mission d'officier public, ce qui leur permet de réaliser environ 10 % des ventes de logements anciens en moyenne (Friggit, 2008). Toutefois, compte tenu de leur monopole sur l'enregistrement des actes, et des possibilités de subventions croisées entre différentes activités, on peut s'interroger sur la légitimité de cette combinaison de nature à fausser la concurrence avec les agents immobiliers.

### **Agents immobiliers**

Il ne semble pas y avoir de barrières à l'entrée dans le secteur des agents immobiliers : le nombre d'agences a été quasiment multiplié par trois en dix ans, et les agences réalisent aujourd'hui plus de 60 % des ventes dans l'ancien contre 30 % en 1980 (Friggit, 2008). Cependant, les frais d'agence sont élevés relativement à ceux pratiqués dans les autres pays de l'OCDE et à la qualité du service fourni. La concurrence pourrait être accrue en améliorant la transparence des prix pratiqués et des services délivrés. En effet, les mandats d'exclusivité pour la vente d'un bien entraînent des effets économiques ambigus. D'une part, ils limitent les incitations de l'agence bénéficiant de l'exclusivité à conclure rapidement la transaction, puisqu'elle ne subit pas la concurrence d'autres agences sur ce bien. D'autre part, ils fournissent en amont les incitations nécessaires à une démarche

proactive de prospection favorisant ou accélérant la mise sur le marché de nouveaux biens. Une solution à ce dilemme pourrait être d'encourager la mise en place d'un fichier mutualisé entre agences, sur le modèle des *Multiple Listing Services* (MLS) existant essentiellement en Amérique du Nord (États-Unis, Canada) mais aussi en Europe (Espagne) et fonctionnant sur une logique coopérative (les commissions font l'objet d'un partage entre l'agence du demandeur et de l'offreur). Cependant, la pratique des MLS soulève des questions complexes en termes de concurrence dans la mesure où ces coopérations entre agents semblent être utilisées pour augmenter les commissions, notamment en développant des mandats exclusifs. Dans tous les cas, il serait souhaitable de supprimer la reconduction tacite des mandats exclusifs et d'imposer tous les trois mois la signature d'un contrat explicite, ce qui permettrait en outre au vendeur de négocier plus facilement des modifications. De fait, la France a ceci de peu commun parmi les pays de l'OCDE que près de 50 % des transactions sont effectuées de particulier à particulier. Il est important que ce segment de marché reste actif. Alors que les sites *Internet* acquièrent une importance croissante, ils devraient être tenus d'accepter les offres de vente directe par les particuliers<sup>26</sup>.

Une enquête de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a d'ailleurs révélé fin 2007 de très nombreux manquements des agences par rapport à la réglementation, notamment en ce qui concerne les pratiques tarifaires, les conditions de vente et les publicités commerciales. Bien que les taux de commission, dégressifs par tranche de prix de vente, doivent être affichés en agence, ces barèmes, rarement mis en évidence, indiquent des tarifs maximum et, compte tenu de la fréquence des rabais, ne renseignent qu'imparfaitement sur les frais effectivement exigés. Or, le montant des frais d'agence éventuels et les modalités de leur prise en charge (par le vendeur ou l'acquéreur) sont stipulés dans le compromis de vente. Afin de rendre le marché plus transparent, les offices notariaux pourraient donc, en collaboration avec l'INSEE et à l'image de ce qui est fait pour les prix, concevoir et assurer la publication trimestrielle, au niveau départemental, des taux de commission et des montants de commission par m<sup>2</sup> moyens observés. Le consommateur disposerait alors d'une référence sur la base de laquelle il pourrait négocier ses frais d'agence.

### **Syndic de copropriété**

Les règles et pratiques régissant la copropriété, qui concerne environ 7.6 millions de logements et 60 % de l'accession à la propriété, tendent à bloquer la concurrence entre les syndicats de copropriété, dont l'activité a engendré un nombre croissant de plaintes adressées à la DGCCRF. Bien que les honoraires des syndicats soient libres depuis 1986, leur manque de transparence nuit à la concurrence et à la capacité des copropriétaires d'exercer leur fonction de contrôle. Le gouvernement a adopté en mars 2010 un arrêté clarifiant la facturation des activités de syndic entre les honoraires de gestion courante et les prestations particulières qui ont connu une inflation préoccupante. D'autres mesures complémentaires sont sans doute nécessaires pour améliorer non seulement la transparence mais aussi la compréhension qu'ont les copropriétaires de la gestion effectuée par le syndic. En effet, les copropriétaires sont généralement peu informés des possibilités qu'ils ont de changer de syndic. La révocation comme le non renouvellement doivent être inscrits à l'ordre du jour de l'assemblée générale, à la demande d'un copropriétaire, et cette demande doit respecter un formalisme et des délais lourds. Pour la révocation, la majorité requise en assemblée générale peut être difficile à réunir par crainte

de la réaction du syndic révoqué, alors que pour le non renouvellement, le copropriétaire doit se procurer des contrats de syndics concurrents, et les notifier au syndic en même temps que sa demande d'inscription à l'ordre du jour de la question du non renouvellement.

Une baisse des charges passe par un meilleur encadrement du mode de rémunération des syndics afin de lutter contre certaines pratiques qui ont un effet inflationniste sur les charges, notamment la tentation de ne pas négocier au plus juste les prestations effectuées par des tiers, le syndic étant généralement rémunéré au pourcentage du montant des travaux. Une baisse des charges nécessite également un encadrement renforcé des syndics afin de les inciter à mieux respecter les obligations prévues par les textes pour la passation des contrats (mise en concurrence, avis du conseil syndical, autorisation préalable par l'assemblée générale des contrats passés avec des sociétés liées au syndic). La mise en place de contrats d'intéressement permettrait de fournir des incitations susceptibles d'améliorer l'efficacité des syndics.

### La France dans l'éventail des systèmes de logement social<sup>27</sup>

La plus grande partie de l'Europe occidentale se distingue du reste du monde industrialisé en traitant le logement comme un élément du système de protection sociale. Dans nombre de pays en transition, les gouvernements ont cessé de considérer le logement comme une composante du salaire social et ont entrepris sa privatisation intégrale. En Australie, au Canada, aux États-Unis et dans une grande partie de l'Europe du Sud, le logement locatif social a toujours représenté une très faible partie du parc total. En France, le secteur du logement social accueille 19 % des ménages, soit un taux comparable à celui du Royaume-Uni, de la Suède et du Danemark. Mais par son objectif traditionnel qui est de loger un large éventail de ménages, la France se rapproche davantage des Pays-Bas ou de l'Autriche.

Dans le modèle traditionnel du logement social, les loyers étaient calculés en fonction des coûts historiques, lesquels étaient maintenus à un bas niveau grâce à diverses aides d'État : garanties publiques, taux d'intérêt réduits, subventions en capital et/ou terrains subventionnés. Dans toute l'Europe, toutefois, les gouvernements s'efforcent de plus en plus de limiter leur soutien financier au secteur en encourageant les fournisseurs de logements à se financer sur le marché libre par des emprunts adossés à des actifs existants, en augmentant la participation du secteur privé, notamment grâce à une offre accrue des organismes à but lucratif réglementés par l'État, et en ciblant mieux les subventions à la fois sur les fournisseurs de logements et sur les ménages qui en ont le plus besoin. Dans l'ensemble, bien que la France évolue vers plus de ciblage, elle est apparue relativement imperméable à ces pressions. Elle reste fortement engagée en faveur du logement social en tant qu'élément central du système de logement et du dispositif de protection sociale (Levy-Vroelant et Tutin, 2010).

Dans les pays où le logement fait partie des attributs de l'État-providence, le logement locatif social est traditionnellement fourni par les communes, les organismes locaux à but non lucratif ou les coopératives axées sur les besoins locaux. En France, la plupart des logements sociaux sont la propriété d'un très grand nombre d'organismes HLM (habitations à loyer modéré), qui sont toutes des fournisseurs locaux à but non lucratif. Certains sont des organismes publics locaux, d'autres sont des entreprises sociales, notamment des filiales de grandes entités à but lucratif ou non ou encore des sociétés

d'économie mixte. Ce modèle plutôt « localiste » a été modifié dans certains pays européens, notamment les Pays-Bas et le Royaume-Uni, où les fournisseurs de logements sont aujourd'hui des associations à but non lucratif normalement de plus grande taille et à vocation moins locale, qui sont à même de réaliser des économies d'échelle dans la construction et la gestion, mais aussi de favoriser la mobilité entre différentes localités.

### **Financement du logement social**

Dans la plupart des pays du reste de l'Europe, les systèmes de financement et de subventionnement ont évolué au cours des trente années écoulées : le logement social a été intégré plus directement dans les marchés de capitaux, avec un financement assuré à des taux de marché, ce qui a permis d'économiser les deniers publics et de renforcer les incitations à l'efficacité. Ces pressions ont été bien plus limitées en France où un circuit spécial de financement reste en place et où l'offre est stimulée par des prêts bonifiés, une contribution sociale employeur de 1 % et un soutien budgétaire, ainsi que des aides liées aux coûts de production unitaires. Quoi qu'il en soit, les organismes HLM souhaitant se développer ont obtenu des prêts facilement. Ce système a engendré des investissements à grande échelle dans la construction neuve, mais principalement dans les zones où les organismes de logement social sont bien implantés, c'est-à-dire sans cibler nécessairement les zones tendues, d'où des risques d'inadéquation à la demande en termes d'implantation géographique.

Le pays auquel la France s'apparente le plus est peut-être l'Autriche, où le financement est également concentré sur la construction neuve et consiste en des subventions et bonifications d'intérêts (Reinprecht, 2007). La grande différence est qu'en Autriche le financement est proposé à l'ensemble des fournisseurs de logements et pas seulement aux bailleurs sociaux, alors qu'en France cette pratique est très partielle. Par ailleurs, la France a été souvent comparée à la Suède. Celle-ci se caractérise par une proportion similaire de logements locatifs sociaux, détenus par des sociétés municipales et qui étaient financés par des bonifications d'intérêts. Mais la trajectoire de la politique du logement de la Suède au cours des vingt dernières années a été très différente de celle de la France. Devant la nécessité de réduire les dépenses publiques, les autorités suédoises ont supprimé les bonifications d'intérêts (Turner et Whitehead, 2002). Ces dernières années, le ciblage a été renforcé du côté de l'offre comme de la demande, et le secteur se consacre de plus en plus aux ménages vulnérables, à l'instar du modèle observé dans une grande partie de l'Europe du Nord.

Dans les pays qui ont adopté un modèle de financement plus privatisé, les circuits de financement spéciaux ont été supprimés et les fournisseurs obtiennent des crédits aux prix du marché. Les bonifications d'intérêts ont été progressivement éliminées, principalement parce qu'elles ne permettaient pas que les crédits atteignent les zones où les besoins étaient les plus importants, en partie en raison de l'incertitude relative aux engagements de financement ; en outre, les contributions des employeurs ont à peu près disparu. Les aides au logement sont de plus en plus affectées aux ménages à faible revenu et non à la construction. De plus, l'accent a été mis sur les prises de participation individuelles par le transfert d'une partie du parc immobilier au secteur des propriétaires occupants et, dans certains cas, à des propriétaires et promoteurs privés. Les aides du côté de l'offre consistent désormais généralement en subventions initiales à la construction dans des zones spécifiques ayant des besoins en logements particuliers, trajectoire que suit la France puisque les aides à la construction sont territorialisées, avec notamment un

recentrage sur les zones tendues. Dans les pays où une partie du parc de logements a été transférée du secteur public au secteur à but non lucratif ou au secteur privé, l'objectif principal était de réduire les dépenses publiques. Mais il s'agissait aussi d'améliorer la pertinence et l'efficacité de la gestion (Stephens *et al.*, 2008 ; Whitehead, 2008).

Les États-Unis offrent l'exemple d'une autre approche des subventions axée sur le secteur privé. Le crédit d'impôt au logement pour les bas revenus (*Low-Income Housing Tax Credit* – LIHTC) y est financé par l'administration fédérale et distribué par les États aux fournisseurs de logements, qui sont principalement des entreprises privées à but lucratif et qui utilisent les crédits pour financer la construction de logements à loyer modéré ou qui les cèdent à d'autres fournisseurs ou investisseurs. Un dispositif similaire a été introduit en Australie où les subventions destinées à offrir un logement social ou à loyer modéré pour une durée limitée deviennent plus répandues. En Espagne, le plafonnement des prix de revente des logements sociaux occupés par leur propriétaire est limité à 30 ans. Le système allemand a traditionnellement subventionné les promoteurs privés en vue de la construction de logements qui doivent être mis en location sociale pendant une période donnée (beaucoup moins de 30 ans), après laquelle les logements intègrent le parc privé. En France, les prêts bonifiés pour le segment de revenus le plus élevé (*Prêt Locatif Social*, PLS) fonctionnent également de la sorte, la période minimum correspondant aux loyers modérés étant comprise entre 9 et 30 ans.

En France, le financement à des taux préférentiels est adossé à une ressource bon marché constituée par l'épargne des ménages sur des comptes défiscalisés, collectée par les établissements financiers et en partie centralisée à la Caisse des dépôts et consignations. Ce système permet la transformation d'une ressource liquide (l'épargne réglementée) en emprunts à très long terme (jusqu'à 50 ou 60 ans), le secteur bancaire ne pouvant pas nécessairement assumer un tel risque dans les mêmes conditions. Dans la mesure où le système bancaire dans son ensemble accroîtrait en principe sa rentabilité s'il pouvait utiliser ces fonds à sa guise, relativement à la commission qu'il perçoit de 0.6 % par an (contre 1.12 % avant la loi de Modernisation de l'Économie de 2008), ce mécanisme revient à un prélèvement sur le système bancaire, mais cette combinaison entre taxe implicite et avantages fiscaux sur une partie de l'épargne est probablement inefficace. À long terme, une telle approche est susceptible de fausser à la fois le financement et l'allocation de fonds. En contrepartie de ces conditions de financement avantageuses, les fournisseurs de logements sociaux s'engagent à respecter des plafonds de loyers nettement en deçà de ceux qui prévalent sur le marché privé. La France a également un régime inhabituel dans la mesure où il existe des catégories spécifiques de prêts et de subventions associées qui fournissent différents niveaux d'aide à trois types de logements sociaux : prêt standard et prêt finançant des logements sociaux pouvant accueillir des personnes ayant des revenus plus élevés, à quoi s'ajoutent les prêts pour des logements destinés aux ménages les plus modestes. Laferrère (2006) estime que plus du tiers du bénéfice procuré par la location d'un logement social va à la moitié la plus riche de la population. Ce ciblage défaillant entraîne une mauvaise allocation des logements à bas loyer. Dans d'autres pays, l'aide est principalement ciblée sur des régions particulières et non sur le type de production.

En France, le circuit spécial de financement du logement social a été relativement bénéfique pour le secteur dans le passé. Toutefois, à en juger par l'expérience des autres pays européens, une analyse approfondie des coûts et avantages de ce dispositif est recommandée, étant donné les possibles distorsions induites au plan macroéconomique et

le caractère un peu trop détaillé du ciblage par type de programme. De surcroît, les organismes HLM ont une approche particulièrement « localiste » et souvent ils ne sont pas en mesure de réaliser les économies d'échelle ou l'efficacité de gestion des grands fournisseurs moins localisés qui sont apparus dans d'autres pays européens. Le secteur trouverait avantage à une concentration des organismes HLM au niveau supra-communal. L'incitation pour les organismes HLM à coopérer constitue d'ailleurs une des lignes directrices de la politique actuelle dans le but de renforcer les capacités d'intervention des organismes HLM en rationalisant l'allocation des moyens entre eux.

### **Détermination des loyers dans le secteur social**

Dans les États-providence, les loyers ont été traditionnellement déterminés afin d'assurer la viabilité financière du fournisseur de logements. Le revenu locatif est alors censé couvrir les coûts du fournisseur, y compris les charges d'intérêts et les dépenses de gestion et de maintenance. Le calcul du loyer peut dépendre du revenu et des dépenses au niveau de l'État (Danemark), de la commune (logements municipaux au Royaume-Uni et Suède) ou de l'organisme (Pays-Bas ; *registered social landlords*, RSL, au Royaume-Uni ; HLM en France). En conséquence, les loyers appliqués aux différentes unités peuvent varier considérablement suivant qu'elles sont neuves ou rénovées, et des biens similaires peuvent se traduire par des coûts très différents pour les locataires en fonction des régimes de financement passés. Dans les pays où le système a évolué au profit du financement par emprunts privés, les coûts annuels du fournisseur sont plus proches des coûts courants que des coûts historiques (Whitehead et Scanlon, 2007 ; Whitehead, 2008). Les tendances les plus marquantes, surtout au cours de la décennie écoulée, ont consisté à lier les loyers aux valeurs immobilières et non aux coûts (Pays-Bas, Angleterre et certaines régions de la Norvège) ou à utiliser comme référence les loyers du secteur locatif privé (Suède et Allemagne).

En France, les loyers sont établis en fonction des coûts au niveau du propriétaire ou du site, et varient donc en fonction du régime financier en place au moment de la construction, au lieu de refléter les valeurs courantes. La France est également atypique en ce sens que l'administration centrale fixe des plafonds de loyer et que l'écart entre les loyers et les niveaux du marché varie considérablement à travers le pays. Les logements anciens qui ont bénéficié d'aides à la pierre élevées se caractérisent généralement par des loyers plus bas, même s'ils sont bien situés et s'ils offrent des caractéristiques particulièrement attractives. Les bénéficiaires de l'aide et l'aide elle-même sont déterminés en définitive en fonction des principes d'attribution et de financement applicables aux investissements passés. Même si les loyers du secteur social ne sont pas totalement décorrélés des niveaux de marché<sup>28</sup>, il est difficile de justifier des loyers sociaux aussi inférieurs à ceux du marché et si découplés de ces derniers, alors que les ménages à faible revenu disposent déjà d'une allocation logement relativement généreuse. C'est particulièrement vrai si l'on considère le niveau élevé des plafonds de revenu pour l'accès au secteur social français. Ailleurs en Europe, il a été démontré que les fournisseurs de logements qui sont en mesure d'appliquer des loyers plus élevés peuvent, en s'appuyant sur leurs actifs, lever davantage de fonds pour un coût plus faible et réduire ainsi leur recours à l'administration centrale. Des ajustements de loyers au fil du temps peuvent aussi favoriser une plus grande mobilité parmi les résidents du secteur social et permettre ainsi de loger des ménages plus vulnérables. Des mesures récentes en France vont dans le bon sens. Depuis 2009, les plafonds de ressources ont été abaissés et le

dispositif de supplément de loyer de solidarité renforcé. L'organisme a désormais l'obligation de procéder régulièrement à une enquête sur les revenus de ses locataires, et en cas de dépassement des plafonds, d'augmenter les loyers jusqu'à inciter les locataires les plus aisés à quitter le parc social.

### **Répartition des logements abordables entre régions**

En France, comme dans la plupart des pays du nord de l'Europe, le secteur social s'est développé durant l'après-guerre pour faire face au besoin pressant de nouveaux logements destinés à remplacer les taudis urbains et pour assurer un hébergement approprié aux ménages de travailleurs à bas revenu. Il en est résulté des ensembles immobiliers à régime d'occupation unique qui offraient à l'origine des logements de meilleure qualité que ceux qu'ils remplaçaient, mais les caractéristiques des habitations et des quartiers n'ont pas été adaptées aux exigences modernes. En conséquence, les problèmes du logement social sont souvent assimilés à ceux des grands ensembles homogènes, construits de façon industrielle après la Deuxième Guerre mondiale. La concentration géographique du logement social fait qu'il y a insuffisance de logements abordables dans de nombreuses régions du pays. En outre, il est absolument nécessaire de remodeler et de réhabiliter les grands ensembles existants de manière à offrir un logement social acceptable au XXI<sup>e</sup> siècle. Dans de nombreux pays d'Europe du Nord, on a répondu à ces impératifs en ciblant les investissements sur les localités confrontées à des besoins particuliers, et en appliquant différentes formes de privatisation qui ont permis aux nouveaux propriétaires d'emprunter pour améliorer le parc existant.

La politique française, sur ces deux points, est très claire : premièrement, toutes les agglomérations assez importantes doivent faire en sorte que le logement social représente 20 % de leur parc total de logements ; deuxièmement, l'État a défini un certain nombre de « zones urbaines sensibles » (ZUS ; on en compte 751 pour 4.4 millions d'habitants) dans lesquelles, grâce au 1 % patronal, il financera des programmes de démolition et de reconstruction destinés à transformer ces quartiers. La politique du quota de 20 % de logements sociaux est inhabituelle dans la mesure où elle applique un pourcentage uniforme à toutes les agglomérations de plus de 3 500 habitants (sous réserve qu'elles ne soient pas en décroissance démographique ni exposées à des risques naturels et technologiques). Elle soulève deux questions : qu'est-ce qui justifie l'imposition dans chaque agglomération d'un taux de logements sociaux supérieur à la moyenne nationale actuelle ? Comment appliquer et faire respecter cette règle ?

L'obligation faite à toutes les communes d'avoir un pourcentage identique de logements sociaux est en décalage avec les pratiques observées ailleurs. Des subventions à la construction de nouveaux logements sociaux sont quelquefois allouées à des administrations infranationales ou à des unités administratives sur la base du revenu par habitant (c'est le cas par exemple de la LIHTC aux États-Unis). Mais la distribution uniforme des aides aux logements sociaux *neufs* ne remédie pas à une distribution inégale des logements sociaux *existants*. D'autres pays recourent à des approches fondées sur l'évaluation des conditions locales et de l'offre existante. En Angleterre, par exemple, il a été demandé à toutes les autorités locales de définir les besoins de logements abordables supplémentaires dans leur circonscription (Department of Communities and Local Government, 2006).

Dans les communes françaises qui n'offrent guère de logements sociaux à l'heure actuelle, le respect du quota de 20 % impliquerait nécessairement soit la construction

massive de logements sociaux neufs, soit la location ou l'achat au secteur privé de bâtiments destinés à abriter des logements quasi-sociaux. Depuis les années 1970, il n'y a pas eu en Europe de tentative à grande échelle de transférer une partie du parc immobilier au secteur du logement social ; c'est la tendance inverse qui a été observée. Si le seuil de 20 % de logements sociaux devait être atteint grâce à une offre à but non lucratif, le principal mécanisme serait nécessairement la construction neuve. La principale évolution observée en matière de construction neuve dans un certain nombre de pays, dont l'Angleterre, l'Allemagne, l'Irlande, l'Espagne et les États-Unis est la suivante : les promoteurs résidentiels et commerciaux doivent désormais offrir des logements abordables ou fournir des contributions foncières ou financières à la construction de logements de ce type, avant d'être autorisés à fournir des espaces commerciaux ou à construire des habitations pour le marché privé. Les logements abordables peuvent consister en logements locatifs sociaux ou en logements à faible coût en accession à la propriété, souvent destinés au personnel clé du secteur public.

La France a adopté une approche consistant à infliger des sanctions financières aux collectivités locales qui ne respectent pas le quota de 20 % (voir la note 8). La loi SRU semble produire des effets positifs puisque 339 communes sur un total de 730 concernées ont respecté sur la période 2005/2007 leur engagement de rattraper une partie de leur retard dans la construction de logements sociaux. Cependant, il est peu probable que les taux de pénalité susceptibles d'aboutir au niveau total d'investissement requis soient politiquement acceptables, d'autant que la construction neuve dépend aussi des initiatives des différentes sociétés HLM. Le quota obligatoire de 20 % apparaît donc à la fois inapproprié – puisque ce pourcentage est partout le même, indépendamment des besoins – et inapplicable, même en l'espace de plusieurs décennies. En effet, la réalisation de cet objectif dépendrait principalement de la construction de logements neufs, et de surcroît les pénalités ne peuvent pas être suffisantes pour induire les très fortes augmentations de l'offre requises dans de nombreuses régions. Un système qui prenne mieux en compte les besoins locaux et qui crée des incitations en faveur de l'offre, avec peut-être l'obligation d'inclure des logements sociaux dans tous les nouveaux projets immobiliers, serait plus en accord avec l'expérience des autres pays. Le moyen probablement le plus rentable d'obtenir un accroissement substantiel de l'offre de logements abordables consisterait pour les municipalités ou les fournisseurs à but non lucratif à louer des logements quasi-sociaux au secteur privé. Cette démarche est généralement acceptée dans la plus grande partie de l'Europe, même si l'on redoute que les ménages très vulnérables ne tendent à se concentrer dans ce type de logement, qui offre sans doute moins de sécurité que le logement social formel (Whitehead et Scanlon, 2007 ; Levy-Vroelant et Tutin, 2010). À la limite, cette approche se confond avec celle qui repose uniquement sur des subventions liées au revenu permettant aux ménages d'acquitter des loyers privés.

### **Attribution des logements sociaux**

Dans la plupart des pays européens, les règles formelles d'attribution permettent à une majorité de la population d'accéder au logement social, même lorsqu'il existe des seuils de revenu. La France est atypique à cet égard car il existe différents plafonds de revenu pour des catégories particulières de logements sociaux. Ces limites ont toujours été très généreuses, même si le plafond applicable à la catégorie supérieure de logements sociaux a été abaissé en 2009, de sorte que ces logements ne sont désormais accessibles

qu'aux six premiers déciles de l'échelle des revenus. Par exemple à Paris au 1<sup>er</sup> juin 2010, le plafond de revenu mensuel net pour pouvoir prétendre à un logement social s'élève à 2 030 EUR pour une personne seule et à 3 970 pour un couple avec 1 enfant. Si les locataires voient leurs revenus augmenter et dépasser ce plafond de 20 %, ils sont tenus d'acquitter un supplément de loyer de solidarité (voir plus haut), comme c'est également le cas en Allemagne et en Irlande. Cependant, dans aucun de ces pays ces majorations n'apparaissent suffisamment fortes pour inciter les locataires à partir. C'est seulement en Norvège, où le logement social est considéré davantage comme une solution de court terme, qu'il existe un dispositif efficace de majoration des loyers jusqu'aux niveaux du marché lorsque la situation du locataire s'améliore.

Dans l'ensemble de l'Europe, les règles d'éligibilité sont généralement fixées par l'administration centrale mais appliquées par les collectivités locales et les propriétaires, souvent en partenariat. En revanche en France, toute une série d'acteurs, notamment le maire, le préfet et les employeurs, interviennent directement dans les attributions de logements. Cela signifie que les fournisseurs de logements sont soumis à des pressions politiques et locales, de sorte qu'il peut s'avérer difficile de donner la priorité aux ménages les plus vulnérables. De fait, il existe une relation étroite entre la gestion de l'organisme qui assure la représentation nationale des organismes HLM auprès des pouvoirs publics (l'Union sociale pour l'habitat, USH) et les dirigeants politiques, comme en témoigne la forte présence de ces derniers aux comités exécutifs de l'USH.

L'administration centrale peut conférer des responsabilités particulières aux fournisseurs de logements – ainsi, la législation anglaise sur les sans-abris fait obligation aux autorités locales d'assurer l'hébergement de certains groupes de ménages s'ils sont mal logés. En France, chaque fournisseur de logements, tout en étant soumis à des objectifs communs de logement des personnes modestes et défavorisées, dans le respect de la mixité sociale, a en pratique ses propres règles d'attribution. Souvent, elles ne sont pas directement liées aux besoins des différents ménages mais reflètent les objectifs de toute une série de parties prenantes locales. La loi DALO qui instaure un droit au logement opposable a été initialement interprétée de manière très restreinte, se présentant comme un recours ultime enjoignant à l'État de loger ou reloger les personnes prioritaires et devant être logées en urgence. Toutefois, à partir de 2012, priorité sera accordée aux personnes confrontées à un délai « anormalement » long pour accéder à un logement social. Cela pourrait en principe englober des personnes qui ne sont pas mal logées mais qui sont simplement sur une liste d'attente depuis longtemps, de sorte qu'il serait encore plus difficile d'attribuer un logement aux ménages qui en ont le plus besoin. Des problèmes similaires se posent dans d'autres pays : au Danemark, par exemple, l'attribution se fait sur la base de listes d'attente et il n'est pas rare que des ménages à revenu moyen s'y inscrivent même s'ils n'ont pas de problèmes particuliers en matière de logement.

Traditionnellement, les systèmes « universalistes » comme celui de la France couvrent en général aussi une proportion plus élevée de ménages ayant de faibles revenus relativement aux systèmes plus ciblés, avec des variantes. Dans de nombreux pays, notamment l'Autriche, le Danemark, la Suède et l'Allemagne, les ménages très vulnérables sont logés soit par la commune, soit par des bailleurs à but lucratif, et non par les principaux fournisseurs de logement social. Les Pays-Bas et l'Angleterre offrent des exemples de pays où les ménages les plus vulnérables sont logés dans le secteur social. En France, même si la moyenne des revenus relatifs des locataires a considérablement baissé

au fil des ans en raison d'un meilleur ciblage, il y a encore de nombreux ménages aisés dans le secteur du logement social, alors qu'une forte proportion de ménages vulnérables sont toujours logés dans le secteur locatif privé ou dans des hébergements temporaires.

Autre question préoccupante, les locataires anciens peuvent difficilement se déplacer à l'intérieur du secteur : ils doivent retourner à l'arrière de la file d'attente, qui représente environ un million de demandes au total, soit pour déménager dans une autre région, soit pour s'installer dans un autre logement. De fait, un déménagement au sein du secteur social n'est officiellement possible que lorsque deux ménages dépendant du même propriétaire et vivant dans le même ensemble immobilier conviennent d'échanger leurs appartements. Ce système est beaucoup moins flexible que dans des pays ayant une proportion de logements sociaux similaire, et dans lesquels ceux qui se trouvent déjà dans le secteur social sont prioritaires pour s'installer dans un logement plus petit ou pour déménager pour cause d'emploi. Le regroupement des organismes HLM permettrait de fluidifier les parcours résidentiels des locataires.

Au total, le système français peut être décrit comme un système universaliste en transition. Il comporte des règles particulièrement complexes relatives à l'attribution des crédits par type de logement social et aux plafonds de loyers régionaux. En revanche, il est atypique en ce sens que l'administration centrale n'intervient dans les procédures d'attribution que par la définition de priorités générales. Pour l'essentiel, ce système repose sur des incitations financières (coûts historiques) plutôt qu'économiques (coûts courants) et il ne permet guère d'affecter des ressources aux régions et aux ménages qui en ont le plus besoin. D'autres pays ayant des objectifs comparables en matière de logement social ont résolu ces problèmes en réduisant le soutien public direct pour adopter au moins quelques mesures reposant sur des mécanismes de marché afin de réaliser des gains d'efficience.

#### Encadré 3.4. **Recommandations au sujet des politiques du logement**

##### **Limiter les distorsions et rendre le marché du logement plus fluide et transparent**

- Réduire la segmentation du marché locatif : en diminuant les écarts de loyers entre secteur social et privé, tout en accroissant les aides personnelles au logement sous condition de ressources et en réduisant parallèlement les subventions liées au financement du logement social ; en indexant les loyers en cours de bail sur un indice reflétant l'évolution des loyers des nouveaux baux à publier de préférence à un niveau local suffisamment fin.
- Mettre à jour les valeurs locatives cadastrales et mettre en place un mécanisme de revalorisation périodique.
- Se rapprocher de la neutralité fiscale par : i) la suppression de l'imposition des revenus locatifs compensée par une augmentation, homogène entre territoires, de la taxe foncière à hauteur de la fiscalité pesant sur les revenus des autres actifs, et alors en prenant en compte les déductions d'intérêts d'emprunt ; ii) l'imposition des plus-values sur la résidence principale, qui serait différée jusqu'au moment du décès dès lors qu'elles sont réinvesties ; iii) l'application du taux de TVA normal aux dépenses d'entretien et de rénovation, et une seule fois à toutes les constructions neuves ; iv) la suppression des avantages fiscaux associés aux plans d'épargne-logement.
- Réduire les coûts de transactions en transférant progressivement la fiscalité sur les transactions vers la propriété.
- Élargir les compétences de l'intercommunalité, notamment en matière de permis de construire et de plan local d'urbanisme, relever le taux d'occupation des sols, et envisager d'élargir les conditions d'application de la taxe sur les logements vacants.

#### Encadré 3.4. **Recommandations au sujet des politiques du logement** (suite)

- Rééquilibrer les rapports locatifs : en renforçant la prévention par le repérage des situations de fragilité et le signalement précoce des impayés par le bailleur auprès de l'administration et des assureurs ; en faisant baisser la tension sur le marché du logement par le développement de logements temporaires à coût modéré ; en raccourcissant les délais de recouvrement du bien par le propriétaire en contrepartie d'une diminution des garanties exigibles. Cette approche pourrait faire l'objet d'expérimentations au niveau local.
- Améliorer l'information statistique en permettant l'accès gratuit aux données collectées par les notaires préalablement anonymisées, et en facilitant la construction d'un indice du prix des logements neufs. Faire réaliser des études d'évaluation des politiques publiques de logement qui devront être présentées régulièrement au Parlement.

##### **Accroître la concurrence**

- Évaluer dans quelle mesure la définition de l'usure, taux maximal d'endettement, restreint effectivement l'accès au crédit.
- Réformer le marché des garanties liées au crédit à l'habitat : réduire les coûts effectifs liés à la prise d'hypothèque en supprimant les impôts et frais liés à l'hypothèque, et en facilitant le recouvrement des créances y compris lorsque la sinistralité porte sur la résidence principale ; étendre la déliaison entre le prêt et l'assurance emprunteur au cautionnement ; inclure explicitement des clauses de transfert de prêts dans le contrat initial.
- Supprimer le *numerus clausus* des notaires, réduire les délais de transaction entre la signature du précontrat et de la vente, et éliminer le système de tarification à prix fixes.
- Améliorer la transparence des frais des agences immobilières et des services rendus ; supprimer la reconduction tacite des mandats d'exclusivité ; exiger que les sites *web* immobiliers acceptent la publication des offres de vente des particuliers ; améliorer l'encadrement du mode de rémunération des syndics et les inciter à respecter leurs obligations par la mise en place de contrats d'intéressement.

##### **Réformer le logement social**

- Fusionner les organismes HLM à un niveau au moins *supra* communal pour réaliser des économies d'échelle ; se distancier des pressions locales, y compris dans l'attribution des logements ; et réduire les inadéquations entre les besoins et les réalisations.
- Évaluer le mode de financement du logement social au travers d'une analyse coûts-bénéfices prenant en compte les distorsions probablement importantes qu'il est susceptible d'engendrer dans l'allocation de l'épargne, de l'investissement et la structure des loyers. Ouvrir le marché du logement social aux fournisseurs privés soumis à une réglementation adaptée.
- Rapprocher les loyers des valeurs de marché plutôt que de maintenir leur lien avec les coûts au moment de la construction. Continuer de cibler l'allocation des logements sociaux vers les ménages les plus défavorisés, et accroître la sortie du parc des ménages au dessus du revenu médian, notamment en renforçant les règles existantes relatives aux surloyers et en veillant à leur stricte application. Assouplir les modalités de mobilité à l'intérieur de l'ensemble du parc social.
- Réviser l'article 55 de la loi SRU pour le rendre plus réaliste en faisant dépendre le quota de logements sociaux des besoins au niveau local, plutôt que de retenir un objectif uniforme, tout en rendant les pénalités plus dissuasives.

## Notes

1. Entre 1984 et 2004, alors que les dépenses de logement ont cru en valeur de 5.2 % par an en moyenne, l'amélioration de la qualité des logements y a contribué à hauteur de 1.3 % par an (Plateau, 2006).
2. Voir les séries longues sur le site alimenté par Jacques Friggit, [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=138](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=138).
3. Pour plus de détails, voir Rolland (2011).
4. Ce délai est en général de trois mois. L'astreinte fixée par le juge administratif doit correspondre au coût moyen du type d'hébergement considéré comme adapté au demandeur.
5. Les sociétés HLM bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés, de droits de mutation à titre onéreux, de contribution sur les revenus locatifs, de taxe sur les logements vacants, de taxe foncière sur les propriétés bâties, et enfin d'un taux de TVA à 5.5 %.
6. En cas d'abandon de domicile ou de décès du locataire, le bail d'un logement social peut être transféré au conjoint, au profit des descendants, des ascendants ou des personnes à charge. La personne concernée doit pouvoir prouver qu'elle a vécu avec le locataire pendant au moins un an à la date de l'abandon ou du décès de celui-ci, et répondre aux critères d'attribution d'un logement social.
7. D'autres aides à l'amélioration de l'habitat sont distribuées par des établissements publics tels que l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.
8. Les communes concernées sont aussi celles de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants. Les pénalités sont égales à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements manquants, et alimentent des fonds dédiés au logement social. Ces pénalités ont représenté 32 millions EUR en 2009.
9. Le montant du prêt peut atteindre 40 % du coût de l'opération. D'autres mécanismes d'aide à l'accession à la propriété existent. Outre le prêt à l'accession sociale, le Pass-foncier permettait initialement aux ménages souhaitant acquérir une résidence principale d'acheter en deux temps : le logement d'abord, puis le terrain. Ouvert depuis aux appartements, ce dispositif coûte près de 1 milliard EUR. Le prêt épargne-logement (PEL) est un prêt à taux réduit, qui s'obtient après une première phase d'épargne.
10. Les exonérations de l'impôt sur les plus-values concernent aussi tous les biens immobiliers détenus depuis plus de 15 ans et les cessions d'un montant inférieur à 15 000 EUR.
11. Ce calcul repose sur un loyer moyen du secteur social d'environ 320 EUR par mois, soit 3 840 EUR par an, rapporté aux 4.5 millions de logements sociaux :  $4500000 * 3840 * (1/(1-0.4)-1) = 11.5$  milliards EUR.
12. Si à la fin du contrat, le propriétaire souhaite augmenter le loyer plus fortement que la progression de l'indice, par exemple pour mieux l'aligner sur les loyers de marché, il doit prouver que le loyer est manifestement sous-évalué compte tenu de logements comparables, en fournissant neuf exemples précis. S'il n'y a pas d'accord, il faut se retourner vers la Commission de conciliation départementale, puis vers le juge.
13. Il pourrait être objecté que, face à une déformation structurelle des prix des loyers à la hausse, une partie de la population y compris les retraités dont les revenus suivent davantage l'indice des prix à la consommation serait pénalisée. Mais la déformation envisagée touche les prix relatifs. À inflation de l'IPC donnée, la hausse des loyers se traduit par une baisse des prix relatifs d'autres composantes de l'indice. Toutefois, pour un ménage qui aurait une part des dépenses de logement dans ses revenus supérieure à la moyenne, une telle évolution conduirait effectivement à une baisse de pouvoir d'achat ou du revenu réel. Dans ce cas, ce problème doit être traité avec des instruments de politique sociale plutôt qu'en le contournant tout en contribuant inefficacement à la segmentation du marché du logement.
14. Les immeubles de construction récente, notamment ceux abritant des habitations à loyer modéré, présentent de nombreux « éléments de confort » appréhendés par le dispositif. À l'inverse, la rénovation des logements anciens n'a pas été intégralement prise en compte ni la désaffectation pour les zones où l'activité économique, vivace en 1970, a déperissé (Conseil des prélèvements obligatoires, 2010).
15. La France a abandonné l'imposition des loyers fictifs en 1965, en raison du coût administratif de la gestion du dispositif et de son faible rendement compte tenu de la tendance des contribuables à minorer la valeur de leur bien (Driant et Jacquot, 2005).

16. Sont concernés les logements dépourvus du mobilier nécessaire à l'habitation et vacants depuis au moins deux ans (au 1er janvier de l'année d'imposition), situés dans certaines agglomérations de plus de 200 000 habitants. Ne sont notamment pas soumis les résidences secondaires, les logements dont la vacance est involontaire, les logements occupés au moins trente jours consécutifs pendant une des deux années de référence, les logements qui exigeraient des travaux importants pour être habitables, les logements destinés à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, les logements mis en location ou en vente sans trouver preneur. Le montant de la taxe est progressif : 10 % de la valeur locative la première année, 12.5 % la deuxième année et 15 % à compter de la troisième (<http://droit-finances.fr>).
17. Cette étude d'impact a été rendue obligatoire en vertu d'une loi organique pour les projets de lois déposés après le 1er septembre 2009, mais reste facultative pour les règlements.
18. Selon l'Enquête Logement (2002), 6.7 % des locataires avaient connu des retards de paiement au cours des 2 dernières années. En 2009, le nombre de procédures pour impayés était d'environ 140 000, 107 000 jugements d'expulsion ont été rendus, et environ 10 600 expulsions effectuées avec le concours de la force publique (ministère de la justice, ministère de l'intérieur).
19. Source : [www.cbanque.com/credit/taux-usure.php](http://www.cbanque.com/credit/taux-usure.php).
20. Depuis le 2<sup>e</sup> trimestre 2009, la part des crédits à taux variable s'est stabilisée à un niveau de 12-13 %. À la suite de la hausse des taux de court terme intervenue en 2006-08, les banques ont pris, en mai 2008, auprès du gouvernement une série d'engagements visant à éviter la fragilisation des emprunteurs, comme le renoncement aux pratiques de taux d'appel et d'amortissement négatif. De plus, le risque de variation du coût du crédit pour l'emprunteur est très encadré puisque les variations de taux sont typiquement limitées dans une fourchette de 50 à 150 points de base.
21. En France, on distingue l'hypothèque conventionnelle du privilège de prêteur de deniers (PPD). Tout comme l'hypothèque, le PDD permet au prêteur de se prémunir contre le risque de non remboursement du prêt par l'emprunteur et l'acte doit être passé devant un notaire. Si l'emprunteur ne fait pas face à ses échéances, le créancier peut tenter une procédure de saisie immobilière aboutissant à la mise en vente du bien et le remboursement prioritaire du bénéficiaire du privilège. Il y a deux différences cependant. Contrairement à l'hypothèque, le PDD est réservé à un bien existant (c'est-à-dire pas sur une construction neuve) et ne peut porter que sur le bien financé. De plus, le PDD échappe à la taxe de publicité foncière, qui s'élève à 0.615 % du montant garanti, d'où un coût moindre.
22. L'hypothèque est inscrite par voie notariée à la Conservation des hypothèques qui perçoit le salaire du conservateur des hypothèques. À partir de 2012, les conservateurs des hypothèques seront progressivement remplacés par les administrateurs des finances publiques. La radiation du bien sur la liste des biens hypothéqués est un acte juridique appelé « mainlevée d'hypothèque » qui engendre des frais de mainlevée.
23. En revanche, l'interdiction de la clause de la voie parée selon laquelle le montant du transfert pourrait se négocier à l'amiable est maintenue. Selon la voie parée, le bien, éventuellement encore occupé, pourrait être vendu sans l'intervention du juge.
24. Le cas des personnes qui présentent un « risque aggravé de santé » est traité par la convention AERAS conclue en juillet 2006 entre l'État, les fédérations professionnelles de la banque, de l'assurance et de la mutualité des associations de malades et de consommateurs. Environ 10 % des demandes d'assurance enregistrées sont identifiées comme présentant un risque aggravé de santé. En 2008, 93 % de celles-ci ont fait l'objet d'une proposition d'assurance (voir le « Bilan de l'application de la convention AERAS », Rapport au gouvernement et au Parlement, novembre 2009).
25. L'ordonnance de 2006 a aussi créé deux nouvelles formes de prêt, le prêt hypothécaire rechargeable et le prêt viager hypothécaire, qui permettent aux propriétaires d'emprunter en hypothéquant leur bien, y compris à des fins de consommation. Le mécanisme de l'hypothèque rechargeable a été très encadré (par exemple le montant empruntable est limité au montant déjà remboursé du crédit, même si le bien s'est apprécié), et il n'a donc connu jusqu'ici qu'un succès limité. Dans la mesure où l'hypothèque rechargeable sert généralement à promouvoir la consommation, son analyse dépasse largement le cadre de ce rapport axé sur le fonctionnement du marché du logement. Toutefois, la crise des *subprimes* a souligné les dangers d'un mécanisme de crédit largement cyclique, puisqu'il permet de s'endetter davantage pour consommer lorsque la valeur des actifs s'accroît, et de nature à faciliter l'émergence de bulles spéculatives sur l'immobilier. Enfin, il faut se montrer circonspect face aux recommandations fréquentes visant à assortir systématiquement les prêts d'options de renégociations de prêt à moindres frais

apparents, les coûts réels de ces options étant répercutés d'une façon ou d'une autre sur le coût initial du crédit.

26. *Se loger.com* est le site le plus important pour les acheteurs mais exige une licence d'agents immobiliers pour publier une offre. *Explorimmo*, par ailleurs, n'exige pas de licence. *Particulier à particulier* reste un acteur important mais dont le poids décline, et accepte évidemment les offres des non-professionnels.
27. Pour plus de détails sur les questions abordées ici, voir Whitehead et Scanlon (2011).
28. Les plafonds de loyer sont modulés en fonction de la localisation des logements selon un découpage en quatre zones reflétant le niveau de tension du marché locatif et donc implicitement le niveau des prix de marché. Les bailleurs sociaux ont la possibilité d'augmenter annuellement le niveau des loyers d'un montant supérieur à celui de l'index de référence applicable dans le secteur privé. Ils disposent d'une faculté large d'augmenter les loyers lors des relocations dans la limite des loyers plafond, eux-mêmes régulièrement revalorisés sur la base de l'évolution des loyers dans le secteur privé au plan national. En conséquence, l'écart avec les loyers de marché n'a pas nécessairement tendance à se creuser.

## Bibliographie

- André, C. (2010), « A Bird's eye view of OECD housing markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 746.
- Andrews, D., A. Caldera-Sánchez, et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836.
- ANIL (2009), « Faciliter le transfert de prêts pour favoriser la mobilité résidentielle », juin.
- Arnott, R. (1995). « Time for Revisionism on Rent Control? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 1.
- Atkinson, A.B. et J.E. Stiglitz (1976), « The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, vol. 6.
- Basu, K. et P.M. Emerson (2000), « The economics of tenancy rent control », *Economic Journal*, vol. 110.
- Baude, E. et J. Bosvieux (2002), « Hypothèque ou caution : l'exception française », *Étude Anil*, décembre.
- Briant, P. (2010), « L'accession à la propriété dans les années 2000 », *Insee Première*, n° 1291.
- Briant, P. et N. Donzeau (2011), « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », *Insee Première*, n° 1330.
- Briant, P. et C. Rougerie (2008), « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », *France, portrait social – édition 2008*.
- Caldera Sánchez, A. and D. Andrews (2011), « To Move or Not to Move: What Drives Residential Mobility in the OECD? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 846.
- Conesa, J.C., S. Kitao et D. Krueger (2009), « Taxing Capital? Not a Bad Idea After All! », *American Economic Review*, vol. 99.
- Conseil d'état (2009), *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public.
- Conseil des prélèvements obligatoires (2010), *La fiscalité locale*, mai.
- Couleaud, N. et F. Delamarre (2010), « Le patrimoine économique national en 2009 », *INSEE Première*, n° 1305.
- de Bandt, O., T. Knetsch, J. Penalosa et F. Zollino (2010), *Housing Markets in Europe*, Springer, Heidelberg.
- Decreuse, B. et T. van Ypersele (2010), « Housing market regulation and the social demand for job protection », *Document de Travail du GREQAM*, n° 11.
- Department of Communities and Local Government (2006), *Planning Policy Statement 3: Housing*, London.
- Driant, J.-C. (2008), « Crise du logement et mutations des politiques du logement en France », dans *Crises et politiques du logement en France et au Royaume-Uni*, David Fée et Corinne Nativel (éds), Sorbonne Nouvelle.
- Driant, J.-C. et C. Rieg (2004), « Les ménages à bas revenus et le logement social », *INSEE Première*, n° 962.

- Driant, J.-C. et A. Jacquot (2005), « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Économie et Statistique*, n° 381-382.
- Eerola, E. et N. Määttänen (2010), « The optimal tax treatment of housing capital in the neoclassical growth model », [http://staff.etla.fi/maattanen/optimal\\_house\\_tax.pdf](http://staff.etla.fi/maattanen/optimal_house_tax.pdf).
- Fack, G. (2005), « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et Statistique*, n° 381-382.
- Fack, G. (2008), « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988-2006) », *Informations sociales*, n° 155.
- Fitoussi, J.-P., E. Laurent et J. Maurice (2004), « Ségrégation urbaine et intégration sociale », *Rapport du Conseil d'analyse économique*.
- Fondation Abbé Pierre (2010), *L'État du mal-logement en France*, 15<sup>e</sup> Rapport annuel.
- Friggit, J. (2008), « Répartition du marché de la négociation de logements anciens à destination de résidence principale occupée par le propriétaire, depuis 1945 », CGEDD, [cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://cgedd.developpement-durable.gouv.fr).
- Gervais, M. (2002), « Housing taxation and capital accumulation », *Journal of Monetary Economics*, vol. 49.
- Gilli, F. (2008), « Vingt ans de dépenses publiques de logement », *Données sociales – La société française*.
- Gobillon, L. et D. Le Blanc, « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro, 2005 », *Économie et Statistique*, n° 381-382.
- Jacquot, A. (2005), « Comportements résidentiels et marché du logement », *Économie et Statistique*, n° 381-382.
- Janiak, A. et E. Wasmer (2008), « Mobility in Europe. Why it is low, the bottlenecks, and the policy solutions », *European Economy, Economic Papers*, n° 340.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620.
- Laferrère, A. (2004), « Les aides personnelles au logement : réflexion économique à partir de l'expérience française », dans *Le logement dans sa multidimensionnalité*, sous la direction de N. Bernard et C. Mertens, Namur.
- Laferrère, A. (2006), « En matière de logement l'enfer est pavé de bonnes intentions », *Telos*.
- Levy-Vroelant, C. et C. Tutin (2010), *Le logement social en Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle*, Presse Universitaires de Rennes, Rennes.
- Mankiw, N.G., M. Weinzierl et D. Yagan (2009), « Optimal Taxation in Theory and Practice », *NBER Working Papers*, n° 15071.
- Marks, D. (1984), « The Effects of Partial-Coverage Rent Control on the Price and Quantity of Rental Housing », *Journal of Urban Economics*, vol. 16.
- Metcalfe, G.E. (2006), « Value-Added Tax », *Tufts University Department of Economics Working Paper*.
- MEEDDM (2010), « Évaluation de la réforme du permis de construire », *Rapport n° 007015-01*, mars.
- Miles, D. et V. Pillonca (2008), « Financial innovations and European housing and mortgage markets », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, n° 1.
- Mistral, J. et V. Plagnol (2008), *Loger les classes moyennes*, Rapport du Conseil d'analyse économique.
- Nakajima, M. (2010), « Optimal Capital Income Taxation with Housing », *Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper*, n° 10-11.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007), « Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale », *Études économiques de l'OCDE : France*, Chapitre 2, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Olsen, E.O. (2002), « Should the Housing Choice Voucher Program Be Converted to a Block Grant? », *Department of Economics Working Paper, University of Virginia*.
- Olsen, E.O. (2009), « The Cost-Effectiveness of Alternative Methods of Delivering Housing Subsidies », *Department of Economics Working Paper, University of Virginia*.
- Pinte, E. (2008), *Hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*, Rapport parlementaire.

- Plateau, C. (2006), « Vingt ans de dépenses de logement », *Données sociales – La société française*.
- Poterba, J.M. (1984), « Tax subsidies to owner-occupied housing: an asset-market approach », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 99, n° 4.
- Poterba, J.M. (1992), « Taxation and Housing: Old Questions, New Answers », *American Economic Review*, vol. 82, n° 2.
- Reinprecht, C. (2007), « Social Housing in Austria », dans C. Whitehead et K. Scanlon (éd.), *Social Housing in Europe*, London School of Economics, Londres.
- Rolland, B. (2011), « Les politiques du logement en France », *Document de travail de l'OCDE*, à paraître.
- Stephens M., M. Elsinga et T. Knorr-Siedow (2008), « The privatisation of social housing: Three different pathways », dans K. Scanlon et C. Whitehead (eds.), *Social Housing in Europe II*, London School of Economics, Londres.
- Taffin, C. et B. Vorms (2007), « Élargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques », *Rapport*.
- Trevien, C. (2008), « La formation des loyers des logements et les effets des HLM sur les ménages », *Rapport de stage*, École nationale de statistique et d'administration économique.
- Turner, B. et C. Whitehead (2002), « Reducing Housing Subsidy: Swedish housing Policy in an International Context », *Urban Studies*, vol. 39, n° 2.
- van Ommeren, J. et M. van Leuvensteijn (2005), « New evidence of the effect of transactions costs on residential mobility », *Journal of Regional Science*, vol. 45, n° 4.
- Vorms, B., A. Jacquot et J.-L. Lhéritier (2010), « L'information statistique sur le logement et la construction », *Rapport d'un groupe de travail du CNIS*, mars.
- Wasmer, E. (2008), *Pour une réforme radicale de l'organisation du droit au logement*, En Temps Réel, Cahier 7.
- Whitehead, C. et K. Scanlon (2007), « Social Housing in Europe », dans C. Whitehead et K. Scanlon (éd.), *Social Housing in Europe*, London School of Economics, Londres.
- Whitehead, C. (2008), « Financing Social Housing », dans K. Scanlon et C. Whitehead (éd.), *Social Housing in Europe II*, London School of Economics, Londres.
- Whitehead, C. et K. Scanlon (2011), « Comparative Issues in Social Housing », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

## Chapitre 4

# Politiques environnementales de la France : internaliser les externalités globales et locales

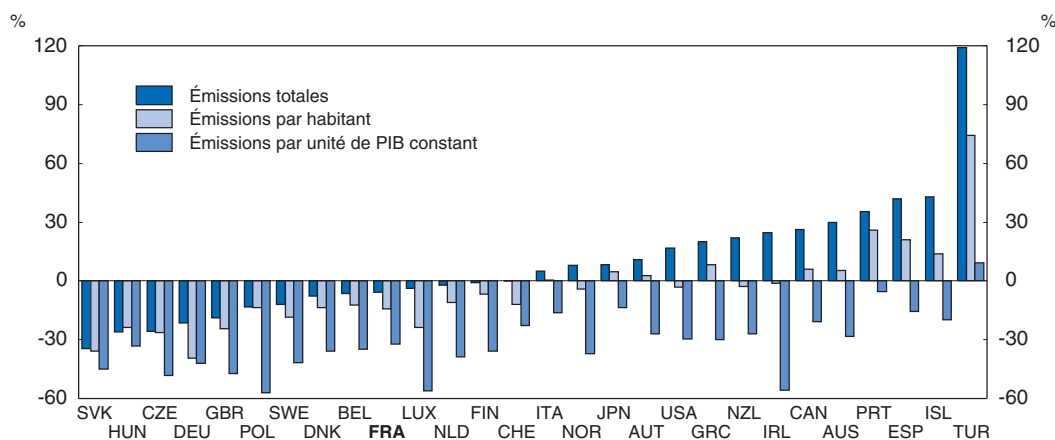
Les autorités ont défini un programme très ambitieux en matière de politique de l'environnement, dont les grands axes sont, outre la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la lutte contre la pollution atmosphérique locale et la pollution de l'eau, la gestion des déchets et la préservation de la biodiversité. Les lois adoptées dans le sillage du Grenelle de l'environnement pour favoriser la transition vers une économie sobre en carbone ciblent la production d'électricité, l'industrie, les transports, la gestion des déchets, le bâtiment et l'agriculture. Le gouvernement est déterminé à réduire les émissions de GES de 75 % d'ici à 2050, ce qui constitue un objectif ambitieux. Ce chapitre s'attache à évaluer les politiques sous l'angle de leur rapport coût-efficacité. Dans ce contexte, une attention particulière doit être accordée aux possibilités d'imposer un prix unique du carbone après la censure de la contribution carbone par le Conseil constitutionnel, aux enjeux de la production d'électricité d'origine renouvelable et nucléaire, aux moyens de faire baisser l'intensité carbone dans le secteur résidentiel et les transports, à la façon d'améliorer la gestion des déchets, ainsi qu'à la question de savoir si les coûts externes liés à l'utilisation d'engrais et de pesticides sont convenablement pris en compte dans la gestion de l'eau. Si des avancées considérables ont été réalisées sur la voie d'une économie « verte », il reste à relever un important défi en internalisant les externalités globales et locales dans tous les secteurs de l'économie, ce qui permettrait d'être plus efficace en termes de coûts/bénéfices.

## Participer à la lutte contre le changement climatique

### Engagements et réalisations de la France


L'Union européenne prend la tête des efforts mondiaux de lutte contre le réchauffement de la planète. Dans le cadre de son action contre le changement climatique, l'UE s'est ainsi fixé pour objectif une réduction d'ici 2020 de 20 % de ses émissions par rapport aux niveaux de 1990, et même de 30 % si d'autres grands émetteurs de GES s'engagent eux aussi sur une baisse significative de leurs émissions. Dans le cas de la France, la diminution de 20 % à l'échelle de l'UE se traduit par un objectif contraignant de réduction des émissions nationales de 14 % à l'horizon 2020 par rapport à 2005, l'année de base pour les secteurs n'appartenant pas au système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), soit principalement les secteurs du bâtiment, des transports et de l'agriculture<sup>1</sup>. Jusqu'à ce jour, en réussissant à abaisser ses émissions totales de GES d'environ 6 % entre 1990 et 2008, la France a fait nettement mieux que tenir son engagement de Kyoto, qui était de stabiliser ses émissions aux niveaux de 1990 au cours de la période 2008-12 (graphique 4.1). Elle se classe parmi les pays à revenu élevé de l'OCDE qui ont affiché les meilleurs résultats en la matière.

Graphique 4.1. **Variation en pourcent des émissions de GES (hors UTCATF), 1990-2008<sup>1</sup>**



1. UTCATF signifie utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie.

Source : OCDE, Bases de données des Comptes nationaux et des statistiques de la population ; Calculs de l'OCDE à partir de données sur les émissions absolues provenant de la CCNUCC et d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377751>

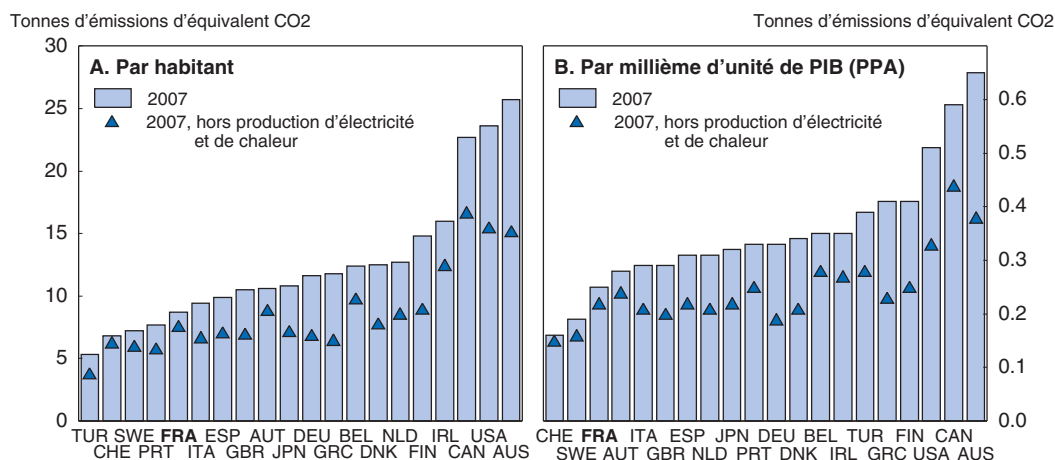
La détermination du gouvernement français à réduire fortement les émissions de GES transparaît aussi dans l'objectif à long terme qu'il s'est fixé, à savoir une baisse de 75 % par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2050. Le Plan climat lancé en 2004 a pris de l'ampleur depuis 2008 dans le cadre du Grenelle de l'environnement (processus ayant abouti

aux lois Grenelle 1 et 2). Il comporte des mesures destinées à favoriser la transition vers une économie sobre en carbone qui visent la production d'énergie, l'industrie, les transports, la gestion des déchets, le bâtiment et l'agriculture. Il ressort des simulations réalisées par les autorités françaises que les mesures prises depuis 2008 entraîneraient une diminution des émissions de GES de 22.8 % d'ici à 2020 par rapport à 1990. Ces simulations semblent également indiquer que les émissions reculeraient de seulement 2.2 % en l'absence des mesures adoptées en 2008, et qu'elles progresseraient de 26.6 % si aucune mesure n'avait été prise depuis 1990 (MEEDDM, 2009b).

### Possibilités de nouvelles réductions des émissions de GES

Les objectifs de réduction des émissions de GES devraient être accordés avec les coûts marginaux d'abattement et donc éventuellement avec le niveau absolu des émissions, en présence d'un objectif mondial. En prévoyant d'abaisser sensiblement les émissions de GES d'ici à 2020 puis 2050, le gouvernement se montre très ambitieux car la France fait déjà partie des pays qui ont obtenu jusqu'ici les meilleurs résultats en termes de niveau absolu des émissions de GES. En 2007 et 2008, elle a rejeté moins de GES que ses pairs du G-7 en valeur absolue, mais aussi par habitant et par unité de PIB; au sein de l'OCDE, seules la Suède et la Suisse ont fait mieux (graphique 4.2). Cet excellent résultat s'explique principalement par la prépondérance de deux technologies à faible émission de carbone dans la production d'électricité, le nucléaire et l'hydraulique. Si l'on fait abstraction de la production électrique, la France affiche de moins bonnes performances (graphique 4.2).

Graphique 4.2. Émissions de GES par habitant et par unité de PIB



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données sur les émissions absolues provenant de la CCNUCC et d'Eurostat ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 88.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377770>

Pour obtenir une nouvelle baisse des émissions de GES, il faut améliorer l'efficacité carbone de la production. Sachant que certains autres pays de l'OCDE et de grandes économies émergentes comme la Chine, l'Inde et la Russie rejettent jusqu'à treize fois plus de gaz à effet de serre par unité de PIB que la France<sup>2</sup>, réduire les émissions de GES en France n'est probablement pas la solution la plus efficace par rapport au coût dans une perspective mondiale (Prud'homme, 2009a). Mais cela peut toutefois être justifié dans un souci d'équité : si tous les pays, les riches comme les pauvres, étaient autorisés à avoir un

niveau d'émissions de GES par habitant similaire après réduction des émissions mondiales de GES de 50 % à l'horizon 2050, la France devrait quand même diminuer ses rejets par habitant (Prévoit, 2007), même si cette diminution serait moins forte que l'objectif officiel.

### **Comparaison internationale des émissions sectorielles de GES**

Dans ces conditions, réduire les émissions de GES de 75 % sera beaucoup plus coûteux en France que dans les autres grands pays européens. En 2007, les émissions par habitant du secteur de la production d'électricité et de chaleur publique étaient de seulement 0.8 tonne en France, contre des valeurs comprises entre 2.0 tonnes en Italie et 4.2 tonnes en Allemagne (tableau 4.1). En France, les réductions d'émissions devront donc être réalisées en majeure partie dans d'autres secteurs de l'économie. La comparaison des émissions par habitant ne révèle pas de différences notables dans les autres secteurs, sauf pour l'agriculture, l'écart dans ce secteur reflétant l'importance de l'agriculture dans le PIB français plutôt qu'une forte intensité des émissions.

L'examen de la situation de la Suisse et de la Suède, les deux économies européennes les plus sobres en carbone, peut apporter d'autres enseignements intéressants. En l'occurrence, si la Suède rejette moins de GES que la France, c'est surtout en raison des émissions de ses bâtiments. Ces émissions ont accusé une baisse spectaculaire d'environ 70 % grâce à l'abandon du fioul domestique au profit du chauffage urbain biomasse, évolution stimulée par le relèvement des taxes sur l'énergie et le CO<sub>2</sub> (OCDE, 2011). En revanche, en ce qui concerne la différence d'intensité carbone entre les économies française et suisse, elle est principalement le fait de l'industrie manufacturière et du secteur de la production d'électricité et de chaleur publique. Dans l'industrie, le niveau moins élevé des émissions peut s'expliquer par le recours à des technologies peu émettrices de carbone. S'agissant des émissions du secteur de la production d'électricité et de chaleur publique, elles sont 2.5 fois plus faibles par habitant en Suisse (0.3 tonne) qu'en France. Deux autres pays, l'Islande et la Norvège, affichent des émissions de GES par habitant plus basses encore (0.1 tonne par an). Toutefois, ces écarts s'expliquent davantage par les plus faibles rejets de carbone par unité d'électricité produite que par une consommation d'électricité par habitant moins élevée, comme le montre clairement le graphique 4.3.

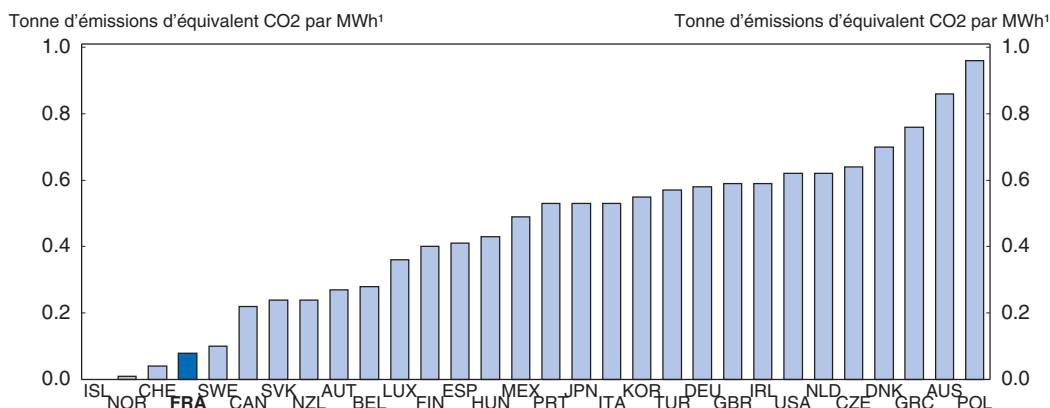
Si l'on examine l'évolution des émissions de GES dans le temps, on constate qu'en 2007, elles étaient inférieures à celles de l'année de référence 1990 dans la plupart des secteurs de l'économie française. Une exception notable est le secteur des transports, dont les rejets sont clairement en hausse. Même si les émissions de l'aviation civile, de la navigation et des autres transports ont progressé, c'est le transport routier qui est le principal responsable de cette évolution, puisque ses rejets de GES ont augmenté d'environ 15 % durant la période considérée, particulièrement entre 1990 et 2001 alors qu'ils ont été stables après 2002. Il a produit 93 % des émissions du secteur des transports et 26 % des émissions totales de GES de la France en 2007. Toutefois, le secteur des transports est aussi à l'origine d'une part importante et croissante des émissions totales de GES dans les autres grands pays européens (hormis en Allemagne), en Suisse et en Suède.

Tableau 4.1. Émissions de GES – indicateurs sectoriels, 1990-2007

	Émissions de GES par habitant, 2007 (t éq. CO <sub>2</sub> /habitant)							Variation en pourcent des émissions totales de GES, 1990-2007							Part dans les émissions totales de GES, 2007 (%)						
	FRA	DEU	ITA	UK	SWE	CHE		FRA	DEU	ITA	UK	SWE	CHE		FRA	DEU	ITA	UK	SWE	CHE	
Total hors UTCATF	8.3	11.6	9.3	10.4	7.2	6.8		-5.3	-21.3	7.1	-17.3	-9.1	-2.7		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Total UTCATF compris	7.2	11.4	8.1	10.4	4.9	6.7		-11.8	-20.8	7.4	-17.8	12.7	0.5		..	..	..	..	..	..	
1 – Équivalent énergie	6.0	9.4	7.7	8.9	5.3	5.6		0.3	-21.7	9.5	-10.8	-9.5	-0.3		72.4	80.9	83.0	85.3	73.7	81.9	
1.A.1 – Équivalent industries énergétiques	1.1	4.7	2.7	3.5	1.2	0.5		1.5	-7.1	17.6	-11.3	5.7	36.0		12.7	40.8	28.7	33.2	16.5	6.8	
1.AA.1.A – Équivalent production publique d'électricité et de chaleur	0.8	4.2	2.0	2.9	0.9	0.3		0.8	2.9	12.7	-13.3	5.9	18.3		9.1	36.6	21.9	28.0	13.0	5.0	
1.AA.1.B – Équivalent raffinage de pétrole	0.2	0.3	0.4	0.2	0.2	0.1		14.6	9.6	58.1	-17.8	8.0	138.3		2.9	2.3	4.7	2.4	3.0	1.7	
1.AA.1.C – Fabrication de combustibles solides	0.1	0.2	0.2	0.3	0.0	0.0		-26.0	-69.7	4.5	26.4	-9.0	..		0.7	1.9	2.0	2.8	0.5	..	
1.A.2 – Équivalent industries manufacturières et bâtiment	1.2	1.1	1.4	1.3	1.2	0.8		-10.7	-42.3	-11.1	-19.9	-9.1	-2.6		14.9	9.4	14.6	12.6	16.3	11.4	
1.A.3 – Transport – Classification : total de la catégorie	2.2	1.9	2.2	2.2	2.3	2.2		15.4	-6.9	25.1	11.9	12.1	10.7		25.8	16.0	23.4	20.9	31.9	31.9	
1.AA.3.A – Aviation civile	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0		8.7	-22.4	50.5	71.7	-10.7	-45.2		0.9	0.2	0.4	0.3	0.9	0.3	
1.AA.3.B – Transport routier	2.0	1.8	2.0	2.0	2.1	2.1		15.1	-4.5	26.6	10.4	14.4	12.4		24.1	15.2	21.8	19.3	29.8	31.1	
1.AA.3.C – Transport ferroviaire	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		-46.5	-55.6	-25.6	32.0	-33.9	27.2		0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	
1.AA.3.D – Navigation	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0		70.1	-74.1	-8.3	19.9	-17.6	3.3		0.6	0.1	0.9	0.8	0.7	0.2	
1.AA.3.E – Autres transports	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		164.5	-15.7	88.1	70.7	5.7	-42.5		0.1	0.4	0.1	0.1	0.3	0.2	
1.A.4 – Autres secteurs	1.5	1.6	1.4	1.7	0.5	2.1		-3.0	-38.2	4.8	-8.6	-58.9	-13.3		17.9	13.4	14.9	16.0	6.8	30.1	
1.AA.4.A – Commercial/institutionnel	0.4	0.4	0.4	0.3	0.1	0.6		-1.4	-44.9	39.3	-19.3	-66.5	-13.3		5.2	3.8	4.1	3.2	1.3	9.1	
1.AA.4.B – Résidentiel	0.9	1.1	0.9	1.3	0.2	1.4		-1.2	-34.0	-4.2	-4.4	-72.9	-13.6		11.1	9.1	9.2	12.0	2.7	19.9	
1.AA.4.C – Agriculture/foresterie/pêche	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1		-17.3	-48.0	-4.7	-19.7	8.5	-6.4		1.7	0.6	1.6	0.7	2.8	1.1	
1.B – Émissions fugaces des carburants	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0		-51.2	-60.9	-32.7	-62.1	12.6	-46.9		1.1	1.1	1.3	2.1	1.9	0.5	
2 – Procédés industriels	0.6	1.4	0.6	0.5	0.7	0.4		-28.4	-3.1	-0.5	-48.3	12.8	-6.1		7.5	12.1	6.6	4.4	10.0	6.0	
3 – Utilisation de solvants et autres produits	0.0	0.0	0.0	..	0.0	0.0		-33.9	-38.5	-10.9	..	-11.5	-50.7		0.3	0.3	0.4	..	0.4	0.5	
4 – Agriculture	1.5	0.6	0.6	0.7	0.9	0.7		-11.0	-16.5	-8.3	-20.9	-10.1	-9.4		18.0	5.4	6.7	6.8	12.9	10.4	
5 – UTCATF	-1.1	-0.2	-1.2	0.0	-2.2	-0.1		-80.6	42.9	-5.1	266.0	36.2	72.3		-13.5	-1.7	-12.8	-0.3	-31.3	-1.3	
6 – Déchets – Classification	0.2	0.1	0.3	0.4	0.2	0.1		-16.7	-71.5	2.9	-56.8	-38.4	-33.3		1.9	1.2	3.3	3.6	2.9	1.3	

Note : UTCATF signifie utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant de la CCNUCC, d'Eurostat et de l'OCDE.

Graphique 4.3. **Émissions de CO<sub>2</sub> par unité de production brute d'électricité dans les pays de l'OCDE, 2008**

1. La part des différentes sources d'énergie dans la production brute d'électricité de chaque pays est multipliée par les émissions d'équivalent CO<sub>2</sub> par MWh. Les valeurs utilisées sont de 0 t éq. CO<sub>2</sub>/MWh pour les énergies nucléaire, hydraulique, géothermique, solaire, marémotrice et éolienne, de 0.5 t éq. CO<sub>2</sub>/MWh pour le gaz naturel et de 1 t éq. CO<sub>2</sub>/MWh pour les combustibles autres que le gaz.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données provenant de l'AIE et de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377789>

## Internalisation des coûts externes des émissions de GES

### Tarification du carbone

Le préjudice marginal provoqué par le dioxyde de carbone, ou coût social du carbone, peut être calculé comme la valeur actualisée nette du préjudice supplémentaire qui découle de l'émission d'une tonne de CO<sub>2</sub> supplémentaire (Tol, 2009)<sup>3</sup>. Les estimations présentées dans les travaux publiés montrent que la valeur moyenne du coût social du carbone s'élevait de 25 à 56 EUR<sup>4</sup> (Tol, 2009; Kuik et al., 2009) et que l'incertitude entourant l'estimation moyenne était forte. En ce qui concerne la France, le rapport Boiteux (Boiteux, 2001) a proposé un prix du carbone qui était destiné à être utilisé dans l'analyse coûts-avantages des futurs projets d'infrastructure. En l'occurrence, il préconisait un prix d'environ 32 EUR par tonne aux prix de 2009<sup>5</sup> pour la période 2000-10, puis une augmentation annuelle de 3 % à partir de 2011. Près de dix ans plus tard, le rapport Quinet (Quinet, 2008) commandé par le gouvernement français a réexaminé à la fois la question du prix du carbone à prendre en compte dans le débat sur la politique climatique et les décisions concernant les politiques publiques, notamment les investissements publics. Trois modèles et un scénario tenant compte des engagements européens et français en matière de réduction des émissions de GES ont été utilisés pour calculer le prix du carbone à l'horizon 2020 et 2050. Sur la base de ces éléments, les prix du carbone suivants, exprimés aux prix de 2008, ont été avancés : 56 EUR par tonne en 2020, 100 EUR en 2030 et 200 EUR en 2050. Les autorités peuvent imposer un prix du carbone pour internaliser pleinement les coûts externes des émissions de GES. Si ce prix couvre exactement le coût du dommage marginal à l'environnement, il maximise le bien-être social et on parle alors généralement de taxe pigouvienne. Celle-ci peut prendre la forme d'une taxe simple perçue sur les biens et services à forte intensité de carbone, ou passer par un système de quotas d'émissions échangeables.

### ***La taxe carbone en France***

La France a tenté d'instaurer une taxe carbone en 2009. En décembre 2009, le Conseil constitutionnel a toutefois déclaré comme contraire à la Constitution la « contribution carbone » qui avait été adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2010. Cette contribution, qui devait se monter dans un premier temps à 17 EUR par tonne de CO<sub>2</sub>, était destinée à affecter à partir de 2010 un prix aux externalités provoquées par les rejets de CO<sub>2</sub> des ménages et des entreprises (à l'exception de celles soumises à la directive sur le marché des permis d'émission). Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a insisté sur le principe constitutionnel selon lequel la protection de l'environnement est le devoir de tout un chacun, et souligné que les exemptions devaient être en phase avec l'objectif ultime de la contribution carbone, c'est-à-dire la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en France. Il a considéré que des dispositions dérogatoires peuvent être adoptées si elles sont justifiées par la poursuite d'un intérêt général, tel que la sauvegarde de la compétitivité, ou si les secteurs économiques dont il s'agit sont soumis à d'autres mesures réglementaires poursuivant un objectif similaire, telles que le SCEQE. Le Conseil constitutionnel a relevé que les activités assujetties représentaient moins de la moitié des émissions totales de CO<sub>2</sub>, que la contribution portait principalement sur les émissions dues à la combustion de carburants et de produits de chauffage, et que 97 % des émissions industrielles de CO<sub>2</sub> y échappaient. Le fait que certaines entreprises soient soumises au SCEQE ne changeait rien sur le fond, vu que les quotas d'émission avaient été attribués à titre gratuit. Le Conseil constitutionnel a jugé que les régimes d'exemption prévus étaient manifestement incompatibles avec l'objectif général de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et avec le principe d'égalité devant les charges publiques.

Après l'échec de la contribution carbone, plusieurs possibilités s'offrent à la France pour imposer un prix implicite du carbone dans les secteurs non couverts par le SCEQE. L'une des façons d'obtenir une couverture plus large consisterait à mettre en place un système de quotas de CO<sub>2</sub> échangeables visant la consommation de carburant des ménages (Raux, 2007). Cependant, un système de plafonnement et d'échange au niveau des ménages peut présenter des coûts de fonctionnement élevés. Une autre possibilité à faible coût consisterait à élargir le SCEQE aux produits finaux des acteurs du marché de gros des carburants que sont les raffineries de pétrole ou les grossistes en carburants (Delpla, 2009). Ainsi, ce sont non seulement les émissions de GES du transport routier, mais aussi celles dues au chauffage des bâtiments résidentiels et tertiaires qui seraient prises en compte. De cette façon, la part des émissions totales de GES de la France couverte par le système d'échange de permis d'émission serait portée de 30 % à environ 75 %. Finalement, une taxe carbone pourrait être approuvée par le Conseil constitutionnel si les permis d'émission étaient mis en vente pour les entreprises françaises participant au SCEQE (comme cela est prévu à partir de 2013).

### ***L'importance d'un prix unique du carbone***

Idéalement, pour minimiser le coût total d'abattement, un prix unique du carbone devrait s'appliquer dans tous les pays et tous les secteurs pour que les réductions des émissions de GES soient opérées là où elles coûtent le moins cher. Les coûts marginaux d'abattement des émissions peuvent être plus faibles dans un pays ou dans un secteur donné. En particulier, le prix du carbone ne devrait pas varier entre les secteurs en fonction de l'existence de technologies de substitution à faible émission de carbone ou en raison de différences de l'élasticité-prix de la demande des produits à forte teneur en carbone. Plutôt

que de délivrer des exonérations ou allègements de taxe carbone, ou des permis d'émission, il conviendrait de préférer des transferts directs et des compensations afin de maintenir un bon rapport coût-efficacité (OCDE, 2006). Le produit de la taxe carbone ou de l'adjudication de permis pourrait être utilisé pour apporter une compensation aux ménages pauvres ou pour réduire les impôts qui ont un effet distorsif, comme ceux frappant le travail et le capital, de façon à contrer les effets négatifs de la taxe carbone ou des politiques fiscales distorsives existantes sur l'emploi et l'investissement (dit recyclage des recettes ou « double dividende »). En outre, les recettes fiscales pourraient servir à financer un accroissement de la R-D axée sur les technologies de réduction des émissions de carbone.

### **Politiques de lutte contre le changement climatique en France : le Grenelle de l'environnement**

#### ***Un large éventail de prix implicites du carbone***

Il existe en France plusieurs droits d'accise (ou taxes intérieures sur la consommation, TIC) perçus sur les produits à base de combustibles fossiles, dont le plus important est la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). La TIPP produit le plus gros des recettes fiscales environnementales, lesquelles ont représenté 1.3 % du PIB en 2008 (Callonnec, 2009). Les autres accises sont la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) et la taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et coques (TICC). Malheureusement, le prix implicite du carbone qui découle de ces accises varie fortement entre les différents produits énergétiques fossiles (tableau 4.2). Par exemple, en 2009, il était de 271 EUR dans le cas de l'essence et de 159 EUR dans celui du gazole, soit deux valeurs nettement au-dessus de la moyenne de l'OCDE. De plus, le gazole semble exagérément favorisé par rapport à l'essence, comme dans tous les autres pays de l'OCDE. On observe un écart bien plus important encore entre les carburants automobiles et les autres produits énergétiques fossiles, dans la mesure où les seconds sont soumis à une fiscalité extrêmement faible qui se traduit par un prix implicite du carbone inférieur d'au moins 90 % à celui constaté pour les premiers. Le gaz naturel à usage domestique et le charbon utilisé pour la production d'électricité et le chauffage domestique représentent un cas extrême, puisqu'ils ne sont pas taxés (tableau 4.2). Cela étant, les émissions de GES liées à la production d'électricité sont soumises au SCEQE.

Les prix du carbone évoqués ci-dessus ne peuvent pas être considérés comme des prix effectifs, car il existe un certain nombre d'exonérations et d'allègements et les coûts d'autres externalités négatives ne sont pas pris en compte. Selon Callonnec (2009), compte tenu des exonérations et allègements, le prix effectif du carbone est de 155 EUR par tonne de CO<sub>2</sub> dans le cas des carburants et de 7 EUR dans celui des combustibles fossiles hors carburants. Les exonérations de droit d'accise concernent principalement : i) les combustibles utilisés par les aéronefs et pour la navigation maritime et la pêche (à l'exclusion des avions privés et des bateaux de plaisance) ; ii) les combustibles fossiles utilisés pour la production d'électricité, hors cogénération ; iii) le gaz naturel et le charbon utilisés pour la consommation des particuliers (y compris sous forme collective) ; et iv) les combustibles fossiles utilisés dans des industries grosses consommatrices d'énergie comme la métallurgie et la chimie. Callonnec (2009) souligne qu'environ 92 % de la consommation totale de charbon est ainsi exonérée de TICC, mais que la plupart des industries bénéficiant d'une exonération sont soumises au SCEQE. Les principaux allègements fiscaux sont : i) un remboursement partiel de 0.036 EUR par litre de carburant

pour les véhicules agricoles et les poids lourds de plus de 7.5 tonnes, ainsi que pour les bus et les cars ; et ii) un remboursement partiel de 0.12 EUR par litre de gazole et 0.24 EUR par litre d'essence pour les taxis. Il faut y ajouter l'exonération partielle de TIPP dont bénéficient les biocarburants (essence et gazole) depuis 1992, qui est ramenée à 0.14 EUR par litre en 2011 contre 0.21 EUR par litre en 2009. Cette diminution de l'exonération implique un ajustement à la hausse du prix du carbone dans le cas des biocarburants et signifie que le prix relatif du biogazole par rapport à celui de l'essence incorporant des biocarburants se rapprochera du prix relatif du gazole par rapport à l'essence.

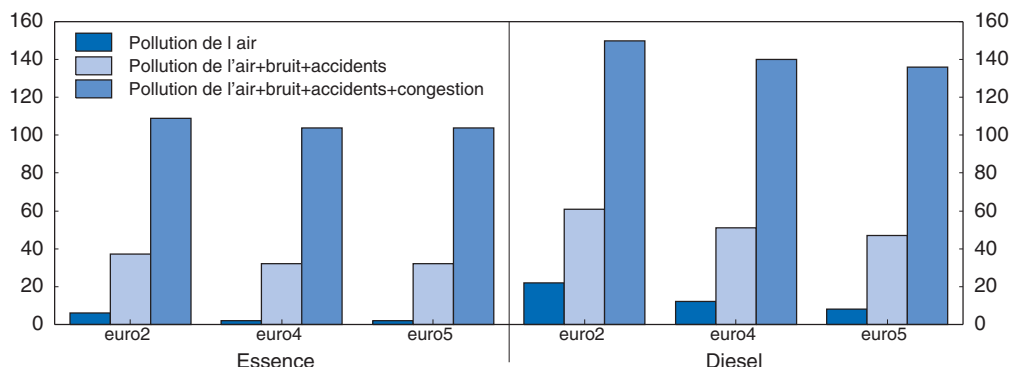
Tableau 4.2. **Prix implicite du carbone découlant des droits d'accise, troisième trimestre 2009**

	Essence	Gazole	Ratio gazole/ essence	GPL	Gaz naturel		Fioul léger		Charbon	Électricité	
					Mén.	Ind.	Mén.	Ind.		Mén.	Ind.
Pays-Bas	317	156	0.5	42	85	46	94	94	..	4	..
Turquie	312	162	0.5	155	0	5	132	..	0	13	6
Allemagne	292	174	0.6	54	..	..	23	23	0	0	..
Royaume-Uni	281	233	0.8	..	0	3	45	45	0	0	5
Finlande	280	135	0.5	..	10	10	32	32	0	19	6
Belgique	274	131	0.5	0	..	..	7	7	0	..	..
Norvège	271	173	0.6	..	..	..	61	61	..	1707	0
<b>France</b>	<b>271</b>	<b>159</b>	<b>0.6</b>	<b>35</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>139</b>	<b>87</b>
Portugal	260	135	0.5	32	0	0	65	..	0	0	0
Italie	252	157	0.6	74	..	..	149	149	0	57	78
Danemark	251	142	0.6	..	135	135	108	11	19	128	9
Suède	237	154	0.7	..	..	..	135	22	..	..	..
Rép. slovaque	230	178	0.8	0	0	8	0	0	..	0	0
Irlande	227	152	0.7	..	0	0	18	18	0	0	0
Suisse	220	189	0.9	..	10	10	9	9	7	73	73
Autriche	217	143	0.7	..	31	..	40	40	0	76	65
Rép. tchèque	207	144	0.7	50	0	6	10	10	2	2	2
Luxembourg	206	112	0.5	32	..	3	4	8	0	26	..
Espagne	195	126	0.6	19	0	0	32	32	..	14	9
Corée	188	109	0.6	74	19	19	22	22	..	..	..
Japon	186	94	0.5	43	..	0	6	6	2	5	5
Hongrie	184	127	0.7	..	0	5	..	..	0	0	2
Grèce	183	112	0.6	..	0	0	112	112	..	..	..
Pologne	176	101	0.6	64	0	0	21	21	0	5	5
Nlle-Zélande	112	1	0.0	..	4	4	..	0	..	0	0
Australie	99	82	0.8	0	..	..	..	..	..	..	..
Canada	80	48	0.6	..	..	..	6	6	..	..	..
États-Unis	38	35	0.9	..	..	..	..	..	0	..	..
Mexique	0	0	..	..	0	0	0	0	0	0	0
<i>Moyenne</i>	<i>208</i>	<i>126</i>	<i>0.6</i>	<i>45</i>	<i>16</i>	<i>13</i>	<i>46</i>	<i>31</i>	<i>2</i>	<i>103</i>	<i>19</i>


Note : La moyenne est la moyenne pondérée. Le prix implicite du carbone est égal au montant de la taxe perçue sur chaque litre multiplié par la quantité de carburant (en litres) qui doit être brûlée pour émettre une tonne de CO<sub>2</sub>. La combustion du gazole (et du fioul léger à usage domestique et industriel) est supposée produire 2.7 kg de CO<sub>2</sub> par litre, celle de l'essence, 2.24 kg, et celle du GPL (gaz de pétrole liquéfié), 1.7 kg. On suppose par ailleurs que 4 535 269 kcal de gaz naturel émettent 1 tonne de CO<sub>2</sub> et que la combustion de 1 kg de charbon entraîne le rejet de 2.93 kg de CO<sub>2</sub>. Mén. et Ind. désignent respectivement les ménages et l'industrie.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après les données communiquées par l'Agence internationale de l'énergie.

Les prix du carbone présentés dans le tableau 4.2 sont affectés d'un important biais à la hausse, dans la mesure où une partie de la fiscalité peut être imputée à des externalités négatives locales qui ne sont pas prises en compte dans les calculs. De fait, la combustion d'énergies fossiles rejette dans l'atmosphère des particules, des oxydes d'azote, des oxydes

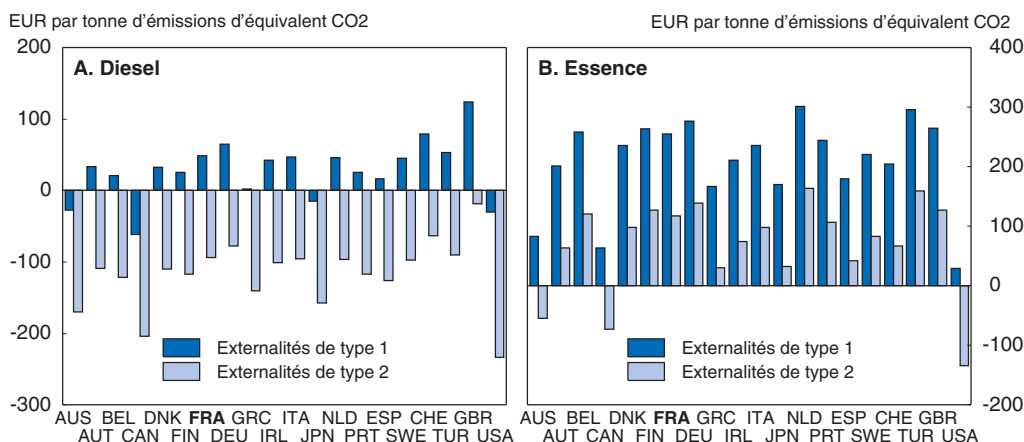
Graphique 4.4. **Coûts externes estimés des voitures à essence et diesel (centimes d'euro/litre), 2009**

Source : Les coûts externes de la pollution sonore, des accidents et de la congestion proviennent de Persson et Song (2010, *The land transport sector: policy and performance, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 817, tableau 5.9) ; le coût de la pollution de l'air en Allemagne est publié dans DELFT (2008, *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*) et utilisé pour tous les pays. Dans ce graphique, l'intitulé « pollution atmosphérique » comprend aussi la pollution des sols, de l'air et les dommages aux paysages. Les données initiales, qui correspondaient aussi aux prix 2000, sont converties aux prix de 2009 sur la base de l'inflation cumulée dans l'UE25. Euro 2, 4 et 5 se réfèrent aux normes d'émissions des véhicules.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377808>


de soufre, de l'ozone et des composés organiques volatils qui ont des effets néfastes sur la santé humaine, détériorent le milieu bâti, entraînent des pertes de récolte et ont un impact sur la biodiversité et les écosystèmes en polluant les sols et l'eau. Parmi les autres externalités négatives, il y a la pollution sonore, les accidents non couverts par des assurances privées, ainsi que les embouteillages et la congestion routière qui résultent de l'utilisation de l'automobile. Le coût total des externalités négatives locales varie grandement en fonction de la densité démographique et du moment de la journée, mais aussi en fonction du type de carburant utilisé (gazole ou essence), des normes antipollution auxquelles sont soumis les véhicules (Euro I, II, III, IV) et du type d'externalités considérées (graphique 4.4). Si l'on prend en compte le coût de ces externalités négatives locales, le prix implicite du carbone qui découle de la fiscalité des carburants diminue notablement en termes absolus, et la distorsion en faveur du gazole est accentuée puisque la combustion du gazole a des effets externes plus importants au niveau local que celle de l'essence. Si l'on tient compte uniquement du coût de la pollution de l'air, du sol et de l'eau ainsi que les dommages aux paysages, le prix du carbone chute de 50 EUR/tonne dans le cas du gazole, tandis qu'il ne varie guère dans celui de l'essence. Si l'on fait en plus entrer en ligne de compte le coût du bruit et des accidents, on obtient un prix du carbone qui est négatif pour le gazole et s'élève à environ 100 EUR/tonne pour l'essence (graphique 4.5). Enfin, si outre le bruit, les accidents et la pollution atmosphérique locale, on intègre dans le calcul les externalités négatives locales liées à la congestion, on aboutit à un prix du carbone très largement négatif aussi bien dans le cas du gazole que dans celui de l'essence. Néanmoins, les droits d'accise ne constituent peut-être pas le moyen le plus efficace de traiter certaines des externalités. Par exemple, les coûts externes des accidents, y compris les pertes de temps, pourraient être couverts par des assurances privées, tandis que ceux liés à la congestion pourraient être traités par des péages urbains et routiers<sup>6</sup>.

Graphique 4.5. **Prix implicite du carbone découlant des droits d'accise automobiles une fois pris en compte les coûts des externalités négatives locales**



Note : Le montant de la taxe carbone implicite est obtenu selon la même méthodologie que dans le tableau 2. Le point de départ est le droit d'accise, dont on retranche deux ensembles de coûts : i) le coût externe de la pollution atmosphérique (externalités de type 1), et ii) le coût externe de la pollution atmosphérique, du bruit et des accidents, normalisé en EUR/tonne de CO<sub>2</sub> (externalités de type 2).

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377827>

La France est loin d'appliquer un prix unique du carbone. Il conviendrait de réduire peu à peu l'écart entre les prix implicites du carbone en supprimant progressivement les exonérations et allègements fiscaux en vigueur, en augmentant le prix du carbone attaché à des produits aujourd'hui trop bon marché comme le charbon et le gaz naturel, ainsi qu'en corrigeant les distorsions qui affectent les prix relatifs du gazole et de l'essence. Une taxe carbone uniforme qui s'ajouterait aux impôts existants ne permet pas d'atteindre cet objectif. Cette démarche est d'autant plus importante que le prix du carbone nul ou très bas qui est attaché à plusieurs produits à base de combustibles fossiles équivaut au versement de subventions directes qui entraînent une surconsommation des énergies correspondantes (Metcalf, 2009). L'ajustement des prix relatifs du carbone devrait être opéré en tenant compte également des coûts externes de la pollution locale<sup>7</sup>.

### Le Grenelle de l'environnement

D'après les estimations officielles, les mesures existantes et nouvelles permettraient une réduction des émissions des secteurs hors SCEQE de 18,3 % entre 2005 et 2020 contre un objectif de -14 % pour la France dans le cadre du partage des efforts de l'UE pour ces secteurs (MEEDDM, 2009a). Les autorités s'attendent à ce que les nouvelles mesures adoptées se répercutent presque exclusivement sur l'utilisation d'énergie (dans la production d'électricité, l'industrie, les transports, le secteur tertiaire et l'agriculture) avec à la clé une diminution des émissions de GES de 29 % par rapport au niveau qu'elles auraient atteint en l'absence de mesures supplémentaires, et à ce que les rejets de GES non liés à l'utilisation d'énergie qui proviennent des procédés industriels, de l'agriculture et de la gestion des déchets resteront inchangés ou diminueront légèrement (MEEDDM, 2009b). Un autre objectif est de porter la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie finale à 23 % d'ici à 2020. En fait, la politique de lutte contre le changement climatique du gouvernement français peut être considérée comme une transposition de l'objectif 20-20-20 de l'UE, qui prévoit à l'horizon 2020 une baisse de 20 % des émissions de

GES par rapport à 2005, moyennant une diminution de 20 % de la consommation énergétique et un relèvement à 20 % de la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie.

### *Lisser la demande de pointe*

Étant donné qu'environ 90 % de la production électrique française est pratiquement décarbonée grâce au parc nucléaire et hydraulique, tout nouvel effort de réduction des émissions de carbone devrait cibler les 10 % restants, qui correspondent principalement à la production en semi-base et de pointe. Il conviendrait de remplacer les centrales au charbon par des centrales au gaz naturel à démarrage rapide, et de lisser les pointes de consommation pour réduire le recours aux centrales au fioul, dont la production se caractérise par une plus forte intensité de carbone. Néanmoins, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la France s'est fixé pour objectif d'accroître sensiblement la part des énergies renouvelables dans la production totale d'électricité. Dans ces conditions, une analyse approfondie devrait être menée pour déterminer les solutions les moins coûteuses.

En France, la production d'électricité se caractérise par une surcapacité de production en base, qui permet d'exporter de l'électricité, mais aussi par une demande accrue en période de pointe qui ne peut être couverte que par l'importation d'électricité pendant 60 heures dans l'année (Rapport Poignant-Sido, 2010). Pour répondre à la demande d'électricité en période de pointe, des moyens de production réactifs sont nécessaires car il faut maintenir en permanence l'équilibre entre l'offre et la demande sur le réseau électrique. Or ces moyens de production font généralement appel à des combustibles à forte teneur en carbone, principalement le fioul dans le cas de la France. Par conséquent, le lissage des pointes de demande peut contribuer à l'abaissement des émissions de GES. En l'occurrence, il existe des pointes journalières, hebdomadaires et annuelles. Les dernières correspondent surtout à la saison de chauffage et aux périodes de froid, puisqu'un grand nombre de foyers français se chauffent directement à l'électricité ou sont passés récemment des énergies fossiles à d'autres technologies de chauffage comme les pompes à chaleur, qui consomment aussi de l'électricité. Il existe deux façons complémentaires de faire face à ces pointes saisonnières : lisser la demande et baisser le contenu en carbone de la production en semi-base et en pointe.

La demande peut être lissée pour réduire le recours aux centrales électriques à forte émission de carbone qui sont utilisées pour répondre aux pics de consommation :

- des tarifs horo-saisonniers peuvent contribuer à mieux répartir la demande journalière, notamment lorsque le prix de l'électricité est calibré de façon à inciter les consommateurs à changer de comportement. Des tarifs spéciaux (dits effacement jour de pointe ou EJP) avaient été instaurés pour contribuer à lisser la demande sur des périodes prolongées, en facturant l'électricité à un prix très élevé lors de certaines journées annoncées à l'avance où l'on prévoit une forte demande. Aujourd'hui, le tarif EJP ne peut plus être souscrit par de nouveaux clients. Bien qu'intéressant dans son principe, ce tarif était mal calibré et ne permettait pas de recouvrer les coûts. Le Rapport Poignant-Sido (2010) préconise une suppression progressive mais complète des tarifs simples au profit des tarifs horo-saisonniers ;
- le gestionnaire du réseau de distribution d'électricité français, Électricité Réseau Distribution France (ERDF), procède actuellement à l'expérimentation d'une nouvelle

génération de compteurs électriques communicants appelés « Linky », qui permettront de connaître précisément la courbe de charge des usagers et d'assurer une communication dans les deux sens en provenance et en direction de l'utilisateur. Il servira de support à de nouveaux services, qui permettront notamment aux consommateurs de mieux maîtriser leurs consommations, en particulier en période de pointe. D'après une étude récente de la société de conseil Accenture, la consommation d'électricité en période de pointe pourrait être abaissée de 7 % en Europe si 50 % des foyers et des petites entreprises étaient équipés de compteurs intelligents (Ollagnier, 2010). Les « réseaux intelligents » ouvrent également des perspectives prometteuses grâce à des services de pilotage des équipements à distance qui permettent en période de pointe au gestionnaire du réseau de distribution d'éteindre pour une courte durée des appareils à forte consommation – convecteurs, climatiseurs, chauffe-eau, pompes à chaleur, etc. – sans provoquer de perturbation importante pour les consommateurs. Le Rapport Poignant-Sido (2010) recommande d'équiper tous les chauffages électriques et climatiseurs neufs de dispositifs permettant leur interruption durant une durée prédéterminée sur un signal émis par le gestionnaire du réseau de distribution. La société française Voltalis propose déjà aux particuliers le boîtier communicant « Bluepod », qui met hors tension lorsqu'il y a lieu les appareils mentionnés ci-dessus. En l'occurrence, si la demande dépasse la production d'électricité, le gestionnaire du réseau de transport (Réseau de transport d'électricité, RTE) contacte Voltalis, qui peut procéder à un effacement diffus en temps réel en modulant la consommation d'électricité de nombreux foyers via leur boîtier Bluepod<sup>8</sup>. Par ailleurs, la France pourrait réduire sa consommation saisonnière en modernisant l'éclairage public et en menant une campagne d'information pour promouvoir l'adoption d'une température plus basse pour le chauffage et plus élevée pour la climatisation (Rapport Poignant-Sido, 2010).

Du côté de l'offre, l'électricité produite en période de basse consommation à l'aide de technologies à faible émission de carbone comme le nucléaire ou les énergies renouvelables devrait être stockée de façon à pouvoir servir en période de forte demande. À l'heure actuelle, le stockage de l'eau dans les lacs de retenue qui alimentent les centrales hydrauliques représente la seule technologie de stockage de l'électricité qui est exploitée à l'échelle industrielle. Or il existe en France d'importants freins géographiques et écologiques à tout développement significatif du parc hydroélectrique. Cependant, de nouvelles technologies, dont le stockage de l'énergie par air comprimé, pourraient changer la donne. De plus, la Programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité prend acte des possibilités de réduire les émissions de carbone des moyens de production de semi-base en investissant dans les centrales au gaz pour remplacer les centrales au charbon, mais souligne néanmoins la nécessité de conserver les centrales au fioul pour répondre à la demande de pointe (MEEDDAT, 2008a).

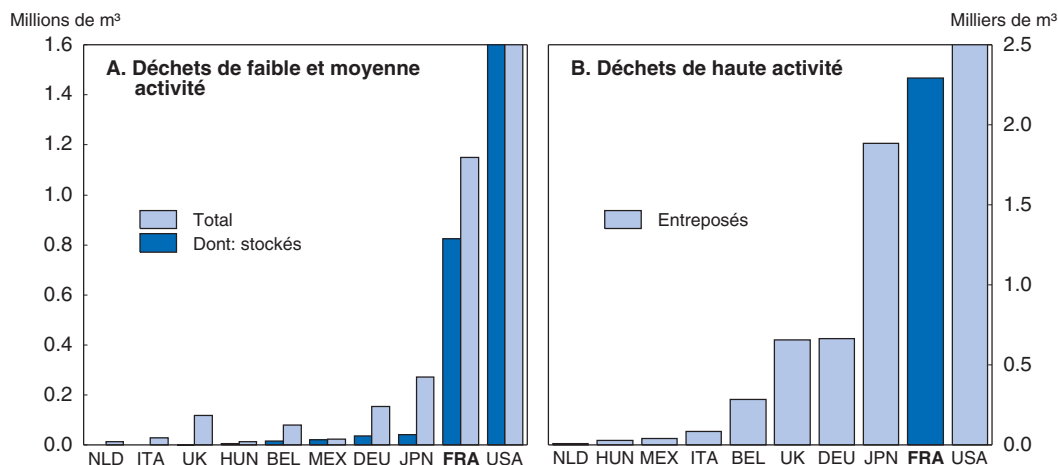
### **Maintien et modernisation du parc nucléaire et gestion de ses déchets**

Pour la France, il est primordial de maintenir en exploitation son parc électronucléaire vieillissant pour préserver ses capacités de production d'électricité à faible émission de carbone. Les 58 réacteurs réparties dans 19 centrales nucléaires ont été construits entre 1979 et 2000 et affichaient en 2009 un âge moyen de 23 ans (AIE, 2010). Les plus anciennes arriveront au terme de leur durée de vie prévue de 40 ans<sup>9</sup> autour de 2020, mais EDF, le producteur d'électricité national qui exploite l'ensemble des réacteurs, cherche à prolonger cette durée de vie jusqu'à 60 ans, comme le préconise le rapport Roussely (2010),


sous réserve de l'approbation de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). En attendant, EDF a lancé en 2007 la construction d'un réacteur EPR (*European Pressurised Water Reactor*) « de troisième génération » et prévoit la mise en chantier d'un second ; la sûreté de ces réacteurs a été renforcée. Cependant, les nouveaux réacteurs auront un coût de production plus élevé que le parc nucléaire installé, dont les coûts d'investissement sont largement amortis. La loi du 7 décembre 2010 sur la nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) oblige EDF à ouvrir 25 % de sa production d'électricité nucléaire historique à ses concurrents, lesquels pourront lui acheter l'électricité pour couvrir leurs besoins nationaux à un prix qui sera fixé jusqu'en 2015 par le gouvernement, et ensuite par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et qui devra refléter les conditions économiques du parc nucléaire historique. Dans l'esprit du rapport Champsaur (2009), la NOME préconise de calculer le prix de l'accès à l'énergie nucléaire historique sur la base des coûts prospectifs de maintien en condition opérationnelle et d'allongement du parc nucléaire historique en addition des coûts d'investissements historiques non encore amortis et des charges d'exploitation. Le rapport Roussely va plus loin en proposant que les prix d'accès et les prix de détail reflètent également les coûts d'investissement liés au renouvellement du parc électronucléaire. Cela supposerait une hausse importante du prix réglementé de l'électricité qui devrait alors être progressive<sup>10</sup>.

Le stock de déchets nucléaires de la France est le deuxième des pays développés et provient principalement de son gros programme nucléaire civil (graphique 4.6). Le stock de déchets de très faible, faible et moyenne activités représentait plus d'un million de mètres cubes à fin 2007. Environ trois quarts de ces déchets se trouvaient alors dans des centres de stockage (définitif). À l'inverse, l'intégralité des 2 300 mètres cubes de déchets de haute activité se trouvaient dans des installations d'entreposage (provisoire). D'après l'Autorité de sûreté nucléaire (2010), le stock sera multiplié par deux d'ici à 2030, aussi bien en ce qui concerne les déchets de très faible, faible et moyenne activités que les déchets de haute activité. L'urgence de la construction d'installations de stockage pour tous les types de déchets radioactifs, dont prend acte la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, est apparue clairement après qu'une enquête de l'ASN eut mis en évidence récemment d'importantes insuffisances dans une installation d'entreposage de la société AREVA à La Hague (Le Monde, 2010). L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) est chargée de piloter la recherche de sites pouvant accueillir des stockages de sub-surface pour les déchets de faible activité à vie longue, et des stockages profonds pour les déchets de moyenne et haute activité (AIE, 2010). Le rapport Roussely invite instamment l'ANDRA à s'associer avec EDF et d'autres acteurs de la filière nucléaire française pour respecter l'échéance de 2015 qui a été fixée pour l'instruction de la demande d'autorisation d'un centre de stockage profond.

La loi dispose que les coûts de stockage des déchets et de démantèlement sont à la charge de la filière nucléaire (EDF et AREVA), et que des provisions doivent être constituées à cet effet. En ce qui concerne le stockage des déchets, un devis de l'ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) sert de base aux évaluations des provisions que l'opérateur doit effectuer. En 2002, ces coûts ont été estimés à environ 1 % des coûts de production et entre 21 et 26 milliards EUR en 2009 (Assemblée nationale, 2011). Selon la Cour des comptes (2006), le stockage profond aurait coûté entre 13.5 et 16.5 milliards EUR (Cour des comptes, 2006). Les provisions de démantèlement sont, quant à elles, estimées par l'opérateur mais doivent être validées en

Graphique 4.6. **Stocks de déchets radioactifs, 2007**m<sup>3</sup> de déchets de faible et moyenne activité (panneau A) et de déchets de haute activité (panneau B)

Source : AIEA (<http://nucleus.iaea.org/sso/NUCLEUS.html?exturl=http://newmdb.iaea.org/>), et Autorité de sûreté nucléaire (2010, Rapport annuel 2009) pour la France.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377846>

comité de suivi des engagements nucléaires d'EDF dont le directeur de l'Énergie et du Climat du ministère de l'Énergie fait partie. Une commission nationale d'évaluation, renouvelée le 10 août 2010, a pour rôle de vérifier le bon financement de ces provisions. À titre d'exemple, EDF avait accumulé 12.4 milliards EUR d'actifs financiers au titre des provisions et devrait, avant 2016 plutôt que 2011 comme prévu initialement, constituer un portefeuille d'actifs financiers dédié aux provisions couvrant la totalité des coûts futurs de démantèlement et de gestion des déchets nucléaires, estimé à près de 30 milliards EUR en valeur actualisée fin 2010<sup>11</sup>.

### Promotion des autres énergies renouvelables

Le gouvernement français utilise principalement deux instruments pour promouvoir les énergies renouvelables. Premièrement, des avantages fiscaux sont offerts, dont un crédit d'impôt pour l'achat de certains équipements et l'application du taux de TVA réduit de 5.5 % aux équipements utilisés dans le cadre des investissements en petites installations solaires (< 3kW). Deuxièmement, des tarifs d'achat obligatoires, imposés à EDF ou aux entreprises locales de distribution, et fixés par arrêtés pour une durée pouvant aller jusqu'à 20 ans à un niveau supérieur au prix du marché de l'électricité, ont été institués ; ils visent à assurer que les producteurs d'électricité récupèrent au minimum leur investissement. De surcroît, des tarifs d'achat sont souvent utilisés pour soutenir des filières naissantes ou des activités innovantes, bien qu'un soutien plus large et moins ciblé, incluant l'accès au capital-risque et une politique d'innovation encourageant la recherche de base et la recherche appliquée, semble plus efficace. En France, les premiers tarifs d'achat ont été instaurés en 2001 et 2002 pour l'électricité d'origine photovoltaïque, éolienne, marémotrice, géothermique et hydraulique, ainsi que pour l'électricité produite à partir de biomasse et de biogaz. Ils ont été révisés à la hausse pour le solaire, la géothermie, l'hydroélectricité et la filière biogaz et prévoient une dégressivité annuelle pour la filière éolienne. Les tarifs d'achat sont très différents selon les énergies renouvelables, mais on relève également d'importantes variations à l'intérieur d'une

même filière. Les tarifs peuvent dépendre de la puissance installée, de la technologie précise utilisée (éolien en mer ou terrestre, panneaux solaires installés sur un toit ou au sol), de la situation géographique (continent ou Corse, métropole ou départements d'outre-mer dans le cas du photovoltaïque et de la géothermie, situation géographique selon un gradient Nord/Sud en métropole), de l'efficacité énergétique (biogaz et biomasse) et de la saison (été ou hiver dans le cas des centrales hydrauliques). Deux problèmes importants se posent alors à propos des tarifs d'achat : l'ampleur des subventions implicites dont bénéficient les producteurs en vendant leur production à un prix qui est, pour une durée fixe, supérieur à celui du marché ; le coût d'une tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> évitée grâce à une technologie spécifique soutenue par les tarifs d'achat.

Début 2010, cet écart entre le tarif d'achat et le prix du marché était particulièrement fort dans le cas du photovoltaïque, avec des tarifs d'achat atteignant 27 à 54 centimes par kWh alors que le prix de gros sur le marché de l'électricité tournait autour de 6 centimes par kWh. En effet, les tarifs d'achat garantis de l'électricité photovoltaïque étaient entre 7 et 14 fois plus élevés que le prix du marché de l'électricité (tableau 4.3, Panneau A). En septembre 2010, ce tarif a été abaissé de 12 % pour les grandes installations et la loi de Finance pour 2011 a abaissé de 50 à 25 % le crédit d'impôt dont bénéficiaient les petites installations. Ils étaient entre 3 et 4 fois plus élevés pour les filières biomasse, géothermie et énergie marémotrice, et moins de trois fois supérieurs pour les filières éolienne, hydraulique et biogaz. Les tarifs d'achat de l'électricité photovoltaïque de la France étaient parmi les plus élevés de l'OCDE (seul le Portugal offre des subventions plus généreuses), tandis que ceux de l'électricité produite à partir de biogaz étaient et restent les plus faibles (tableau 4.3, Panneau B).

Quoiqu'en progression, la part de certaines énergies renouvelables dans la production brute d'électricité de la France était inférieure à la moyenne de l'OCDE en 2008. Par exemple, alors que l'éolien entraînait pour plus de 10 % dans la production d'électricité en Allemagne, au Danemark et en Espagne, il représentait seulement 1 % en France. Le constat est similaire en ce qui concerne le photovoltaïque, la géothermie et les combustibles renouvelables. En revanche, la France affiche le plus fort taux d'électricité marémotrice, même si avec 0.1% de la production brute d'électricité, cette filière n'a pas un poids très important. Il importe cependant de reconnaître qu'en raison de leur intermittence, les énergies renouvelables comme l'éolien et le photovoltaïque ne sauraient se substituer à grande échelle aux moyens de production de base et de semi-base, sauf en cas d'avancées technologiques permettant de stocker l'électricité, par exemple par air comprimé. Cette technologie est actuellement mise en œuvre par l'électricien allemand RWE dans le cadre d'une installation de démonstration (RWE, 2010).

Au total, les subventions perçues par les producteurs français d'électricité d'origine renouvelable (hors hydroélectricité)<sup>12</sup>, qui découlent des tarifs d'achat, sont estimées entre 0.5 et 1 milliard EUR par an, ce qui représente entre 0.02 % et 0.05 % du PIB<sup>13</sup>. Une part importante est affectée à l'éolien et à la biomasse. En revanche, le montant des subventions destinées au photovoltaïque était peu élevé en 2009 car, en dépit de tarifs d'achat extrêmement généreux, l'installation de capacités photovoltaïques est restée faible<sup>14</sup>. Le montant global des subventions en 2009 paraît donc mesuré par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE : surtout en Allemagne, mais aussi en Italie et en Espagne, les subventions directes aux producteurs d'électricité renouvelable en pourcentage du PIB sont 5 à 10 fois plus élevées qu'en France d'après les estimations.

Tableau 4.3. **Tarifs d'achat de l'électricité et subventions qui en découlent en Europe**

Panneau A. Tarifs d'achat de l'électricité, 2009-10							
Ratio des tarifs d'achat au prix moyen du marché de l'électricité							
	Solaire	Éolien	Biogaz	Biomasse	Géothermie	Hydraulique	Marémotrice
Autriche	7.7-11.8	1.9	4.4		1.9		
Belgique	3.6-10.8	1.6-2.2		1.6-2.2			
Rép. tchèque	12.8	2.1	2.6	2.6	4.1	2.1	
Danemark		1.1-2.6					
Finlande		1.8	1.6-2.7				
France	7.3-13.5	1.9-3.0	1.0-2.0	2.9-4.1	2.8-3.5	1.5-2.4	3.5
Allemagne	8.5-11.1	2.4-3.3	2.0-3.0	2.0-3.0	2.7-6.3	2.0-3.3	
Grèce	5.6-7.7	1.2-1.0					
Irlande		3.5-1.4	1.8-4.7	3.0-3.5		1.8	
Italie	4.9-6.6	4.2	2.5-4.2	3.1	2.8		4.8
Pays-Bas	2.3	2.3		2.3		2.3	
Portugal	8.9-16.5	0.7-1.3				1.1	3.7
Slovaquie	10.9	2.1	3.2	2.9			
Espagne	8.1-8.6	2	2.2-3.5	1.5-4.3	1.8-1.9	1.9-2.1	1.8-1.9
Suisse	6.0-11.1	3	2.6-4.2	0.4	3.4-6.0	1.1-3.9	
Royaume-Uni	8.8-12.4	1.3-10.3	1.6	0.7-2.7		1.4-6.0	

Panneau B. Subventions directes aux producteurs découlant des tarifs d'achat en Europe, 2009								
	Millions EUR						% du PIB	
	Solaire	Éolien	Biogaz	Biomasse	Géothermie	Hydraulique	Marémotrice	Total, hors hydraulique
Autriche	6-9	90	75		0.1			0.05-0.06
Belgique	18-67	23-47		62-129				0.03-0.07
Rép. tchèque	40.7	14	21	92	0	129		0.12
Danemark		20-538						0.01-0.24
Finlande		11	3-8					0.01-0.01
France	44-88	302-674	1-31	120-193	0	1 397-3 662	53	0.02-0.05
Allemagne	1 805-2 426	2 009-3 446	487-972	506-1 009	1-4	885-2 065		0.20-0.33
Grèce	2	4-27						0.00-0.01
Irlande		51-296	4-17	5-6		40		0.04-0.19
Italie	206-299	1 394	168-352	421	690			0.19-0.21
Pays-Bas	3	253		199		5		0.08
Portugal	50-98	0-96				24		0.03-0.12
Slovaquie	0	0	1	33				0.05
Espagne	1 724-1 846	1 422	29-62	36-263	0	1 277-10 367		0.31-0.34
Suisse	8-16	2	14-28	0	0	224-5 205		0.01-0.01
Royaume-Uni	5-8	119-3 175	159	216		126-1 765		0.02-0.23

Source : Panneau A : Calculs de l'OCDE sur la base de données sur les tarifs d'achat provenant de sources officielles et de données sur les prix du marché provenant des bourses de l'électricité. Les fourchettes correspondent au tarif le plus bas et au tarif le plus élevé pour chaque filière. Panneau B : Calculs de l'OCDE. Le montant des subventions indiqué est égal à l'écart entre les tarifs d'achat plancher ou plafond et les prix du marché, multiplié par la production d'électricité assurée au moyen de l'énergie considérée en 2009.

Les tarifs d'achat sont conçus assez simplement en France : ils sont fixés indépendamment des autres, sous forme de valeur monétaire absolue, et révisés de temps en temps. Comme ils ne font pas l'objet d'une révision systématique pour suivre la baisse tendancielle du coût de l'électricité d'origine renouvelable, ils peuvent procurer de fortes rentes aux producteurs d'électricité. Suivant l'exemple allemand, la France a opté récemment pour la dégressivité des tarifs d'achat de l'électricité avec deux baisses

en 2010 pour le tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque et une baisse régulière programmée pour l'électricité éolienne à hauteur de 2 % par an (depuis 2008), ce qui permettra à terme une convergence entre ces tarifs et les prix du marché. En outre, une période de suspension pour trois mois de l'obligation d'achat de l'électricité photovoltaïque produite par certaines installations a été imposée par le décret du 9 décembre 2010 afin de définir un nouveau cadre de régulation de la filière, comprenant notamment des cibles annuelles en volume (en termes de puissance installée) (Chauveau, 2010).

Les coûts implicites d'abattement des émissions de GES par tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> découlent des tarifs d'achat, ils dépendent essentiellement de deux paramètres : l'écart entre le tarif d'achat et le prix du marché et, aspect très important, l'intensité carbone de la technologie de production d'électricité que remplace la technologie subventionnée<sup>15</sup>. Dans une étude antérieure, l'OCDE (2004a) a calculé les coûts d'abattement induits par les mesures de promotion des énergies renouvelables en partant du principe que l'investissement dans la production d'électricité d'origine renouvelable permettrait de remplacer des turbines à gaz en cycles combinés, considérées comme la technologie de référence et le choix naturel pour augmenter la puissance. Dans ce chapitre, on adoptera un point de vue différent en considérant qu'il est intéressant d'utiliser deux points de référence distincts. Il convient de souligner que les coûts d'abattement calculés ici constituent des estimations basses, puisqu'ils ne tiennent pas compte des subventions d'investissement.

Le premier point de référence est la filière qui présente la plus forte intensité carbone, c'est-à-dire les centrales électriques au charbon. Ce choix permet la comparaison des options d'abattement des émissions les moins coûteuses dans chaque pays<sup>16</sup>. Comme indiqué dans la partie supérieure du tableau 4.4, les coûts d'abattement varient de façon linéaire avec l'écart entre les tarifs d'achat et le prix du marché de l'électricité (l'intensité carbone de la technologie remplacée étant maintenue constante pour tous les pays) : il apparaît que dans le secteur électrique français, la solution la plus coûteuse pour abaisser les émissions consiste à utiliser comme technologie de remplacement le photovoltaïque (270-540 EUR par tonne d'émissions de CO<sub>2</sub> évitées), et la moins chère consiste à recourir à la biomasse (2-44 EUR par tonne d'émissions de CO<sub>2</sub> évitées). Ces valeurs sont pour les premières parmi les plus élevées, et pour les secondes parmi les plus faibles relevées dans les pays de l'OCDE. Les coûts d'abattement correspondant aux autres filières renouvelables sont plus proches de la moyenne de l'OCDE.

Le deuxième point de référence, qui est peut-être plus approprié, est le bouquet électrique effectif de chaque pays, dans l'hypothèse où un accroissement significatif de la part des énergies renouvelables se fait au détriment de toutes les autres filières existantes. Dans le cas de la France, où la production d'électricité est aujourd'hui assurée à 75-80 % par le nucléaire, la réalisation de l'objectif qui prévoit de porter à 23 % la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique global signifierait que les énergies renouvelables remplaceraient, moyennant un coût manifestement très élevé, une autre technologie peu émettrice de carbone<sup>17</sup>. Plus l'intensité carbone du bouquet électrique d'un pays est basse, plus le recours à une technologie à faible émission de carbone donnée implique un coût d'abattement élevé. On le voit dans le tableau 4.4 : l'abaissement des émissions de GES est extrêmement onéreux en France et en Suisse, mais coûte beaucoup moins cher dans des pays comme l'Allemagne, le Danemark et la Pologne, où une part plus importante de l'électricité provient de centrales au charbon.

Tableau 4.4. **Coûts d'abattement des émissions de GES découlant des tarifs d'achat en Europe, 2009-10**

	Solaire	Éolien	Biogaz	Biomasse	Géothermie	Hydraulique	Marémotrice
<b>Coût d'abattement des émissions, point de référence = centrales électriques au charbon (EUR/tonne d'équivalent CO<sub>2</sub>)</b>							
Autriche	261-421	37	131		34		
Belgique	108-408	23-48		23-48			
Rép. tchèque	457	47	62	64	119	43	
Danemark		0-80					
Finlande		39	29-83				
<b>France</b>	<b>271-537</b>	<b>39-87</b>	<b>2-44</b>	<b>82-132</b>	<b>77-107</b>	<b>23-59</b>	<b>107</b>
Allemagne	291-391	53-91	39-78	39-78	66-205	38-88	
Grèce	329-479	2-14					
Irlande		17-100	30-149	80-100		32	
Italie	275-399	229	109-229	149	129		269
Pays-Bas	55	55		55		55	
Portugal	311-611	-26				3	106
Slovaquie	386	42	87	74			
Espagne	281-301	39	46-100	18-130	30-34	36-44	30-34
Suisse	241-482	96	78-153	-26	115-239	6-139	
Royaume-Uni	311-454	14-373	26	-78		14-198	
<b>Coût d'abattement des émissions, point de référence = bouquet électrique du pays (EUR/tonne d'équivalent CO<sub>2</sub>)</b>							
Autriche	939-1 515	132	472		123		
Belgique	382-1 442	82-170		82-170			
Rép. tchèque	689	71	94	96	179	65	
Danemark		4-111					
Finlande		85	63-179				
<b>France</b>	<b>3 107-6 157</b>	<b>447-997</b>	<b>23-507</b>	<b>940-1 513</b>	<b>883-1 227</b>	<b>260-682</b>	<b>1 227</b>
Allemagne	487-655	89-153	65-130	65-130	111-343	63-147	
Grèce	422-614	17-Mar					
Irlande		28-165	50-246	132-165		53	
Italie	495-718	412	196-412	268	232		484
Pays-Bas	87	87		87		87	
Portugal	587-1 154	-49				5	200
Slovaquie	1 524	166	344	293			
Espagne	612-655	85	100-218	39-284	66-75	78-96	66-75
Suisse	5 952-11 916	2 367	1 922-3 786	-652	2 844-5 916	148-3 430	
Royaume-Uni	528-772	24-634	44	-132		24-337	

Source : Calculs de l'OCDE. Les valeurs utilisées pour calculer les coûts d'abattement sont l'écart entre les valeurs haute et basse de la fourchette des tarifs d'achat et les prix du marché, ainsi que la quantité d'émissions de GES évitées en équivalent CO<sub>2</sub>.

Idéalement, les coûts d'abattement des émissions de GES découlant des tarifs d'achat devraient être alignés sur le prix du carbone prévu par les pouvoirs publics pour la réalisation des objectifs de réduction des émissions. Ces coûts devraient être égalisés entre toutes les énergies renouvelables pour s'assurer que celles affichant le coût effectif d'abattement le plus bas sont retenues, ainsi que pour éviter de favoriser des filières particulières. Cependant, il convient de souligner que la pluralité des externalités à corriger, y compris la pollution atmosphérique locale, la pollution des sols, de l'air et les dommages aux paysages, n'implique toutefois pas qu'une égalisation stricte des tarifs de rachat soit optimale. À l'évidence, dans la plupart des pays de l'OCDE, et notamment en France en ce qui concerne le photovoltaïque et d'autres énergies renouvelables, les coûts d'abattement sont bien supérieurs à tous les prix réalistes du carbone et varient fortement d'une énergie à l'autre, ce qui tient principalement au fait que les tarifs d'achat font entrer

en ligne de compte non seulement des considérations de sécurité énergétique et de politique industrielle, mais aussi les coûts d'investissement effectifs dans les énergies renouvelables<sup>18</sup>. Seuls les Pays-Bas font exception, puisqu'ils ont mis en place des tarifs d'achat uniformes qui se traduisent par un coût d'abattement de 55 EUR par tonne de CO<sub>2</sub> par rapport aux centrales au charbon, et de 87 EUR par tonne de CO<sub>2</sub> si l'on prend comme point de référence le bouquet électrique du pays.

***Dans les secteurs résidentiel, tertiaire et de l'État, les coûts d'abattement des émissions sont plutôt bas***

Les autorités espèrent faire baisser les émissions de GES dans les secteurs résidentiel, tertiaire et de l'État en réduisant la consommation d'énergie primaire de 38 % d'ici à 2020 et en organisant le remplacement des énergies fossiles par des énergies renouvelables dans la production de chauffage. Dans le secteur résidentiel, qui représente environ trois quarts des espaces chauffés, la consommation annuelle moyenne d'énergie au mètre carré doit être ramenée de 240 kWh aujourd'hui à 150 kWh, et ce principalement par deux moyens : premièrement, par des normes strictes qui obligeront à limiter la consommation d'énergie des constructions neuves à un niveau très bas (50 kWh) à partir de 2012 et qui n'autoriseront plus que la construction de bâtiments à énergie positive (c'est-à-dire, qui sont construits de telle façon qu'ils produisent l'énergie couvrant leurs propres besoins) à partir de 2020 ; et deuxièmement, par l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments existants. Plusieurs mesures appuient la rénovation de ce parc et la modernisation des systèmes de chauffage : un crédit d'impôt développement durable, un éco-prêt à taux zéro, des prêts à taux privilégiés pour des logements sociaux respectueux de l'environnement et une TVA réduite à 5.5 % sur différents équipements. Les conditions d'attribution du crédit d'impôt et d'application de la TVA réduite ont été durcies en 2010. Même si le MEEDDAT (2008b) présente des coûts d'abattement pour la consommation énergétique des bâtiments neufs et la rénovation thermique des bâtiments publics et privés, la mise en place d'une analyse systématique des mesures spécifiques en termes de coûts d'abattement est souhaitable à la fois pour déterminer le coût des subventions publiques et pour améliorer l'efficacité-coût des mesures. Comme le montre le tableau 4.5, les coûts estimés de réduction des émissions associés à certains investissements dans des équipements à faible émission de carbone et sobres en énergie varient notablement en fonction du système de chauffage existant et du type de logement (maisons individuelles ou habitat collectif). Les coûts d'abattement les plus faibles sont relevés dans le contexte du remplacement de systèmes de chauffage à forte émission de carbone, alors que ces coûts sont très élevés lorsqu'il s'agit de remplacer des chauffages électriques ou des pompes à chaleur. Par ailleurs, les coûts d'abattement sont particulièrement peu élevés dans les immeubles collectifs. Il convient de noter que ces chiffres représentent des coûts bruts car les économies d'énergie ne sont pas prises en compte, et ainsi ils doivent être interprétés comme des coûts d'abattement des mesures prises par le gouvernement et non pas comme des coûts d'abattement totaux.

Parmi les autres mesures, il y a l'allègement de la taxe foncière pour les constructions achevées avant 1989 qui font l'objet d'une rénovation, le versement de fonds publics spéciaux en faveur des opérations de rénovation qui permettent de respecter des normes strictes de performance énergétique. Pour sensibiliser la population à l'efficacité énergétique et en application de la directive européenne de 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique a été

Tableau 4.5. **Estimation des coûts d'abattement associés à différentes mesures d'amélioration de l'isolation thermique et de modernisation du chauffage**

Type de chauffage de départ	Charbon		Fioul	Gaz naturel		Électricité		Pompe à chaleur	
Type de logement	Maison individuelle	Maison individuelle	Immeuble collectif	Maison individuelle	Immeuble collectif	Maison individuelle	Immeuble collectif	Aéro-thermique Maison individuelle	Géo-thermique Maison individuelle
EUR/tonne d'équivalent CO <sub>2</sub>									
Type d'isolation thermique									
Fenêtres	256-341	278-370	37-43	773-1 031	103-120	1 522-2 029	152-178	4 167-5 556	5 556-7 407
Murs	319	346	170	962	473	1 894	698	5 185	6 914
Toit	107	116	39	322	107	634	159	1 736	2 315
Type du nouveau système de chauffage									
Gaz naturel (condensation)	67	74	41	516	286				
Électrique	31	34	4	157	27				
Pompe à chaleur									
aérothermique	64-136	69-149		222-475		560-1 199			
géothermique	88-179	97-195		299-599		699-1 398			

Note : Les chiffres présentés dans le tableau représentent des coûts bruts car les économies d'énergie ne sont pas prises en compte.  
Source : Calculs de l'OCDE.

rendue obligatoire lors de la location ou de la vente d'un logement ou d'un bâtiment résidentiel ou tertiaire. Ce diagnostic permet de classer chaque bien sur une échelle de A à G en fonction de sa consommation d'énergie et de son émission de CO<sub>2</sub>. À partir de 2011, les diagnostics devront donc figurer sur l'ensemble des annonces immobilières.

Depuis 2006, un dispositif impose aux fournisseurs d'énergie (électricité, gaz, fioul domestique et chauffage urbain – dont près de 80 % proviennent d'EDF et de GDF-Suez) de développer les économies d'énergie. Un dispositif similaire a été instauré en 2002 au Royaume-Uni et en 2005 en Italie. Les distributeurs ont l'obligation de réduire la quantité d'énergie vendue grâce aux économies d'énergie réalisées par leurs clients. Ceux qui ne parviennent pas à atteindre l'objectif de réduction paient une pénalité de 2 centimes par kWh manquant l'objectif. Les économies d'énergie certifiées donnent lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie ou « certificats blancs » que le bénéficiaire peut faire valoir pour atteindre ses propres objectifs de réduction ou revendre à d'autres fournisseurs qui n'arrivent pas à tenir les leurs. Comme tous les autres systèmes de plafonnement et d'échange, les incitations permettent de s'assurer que les économies d'énergie sont réalisées là où elles coûtent le moins cher. D'après la DGEC (2009), en 2009, les certificats blancs concernaient à 92 % le bâtiment résidentiel et le bâtiment tertiaire et portaient en grande partie sur l'amélioration du chauffage et de l'isolation thermique, et le prix d'échange des certificats était inférieur à 1 centime. Les économies d'énergie en première période (1<sup>er</sup> juillet 2006–30 juin 2009) s'élevaient à 60 TWh (contre un objectif de 54 TWh), soit 15 % de la consommation annuelle d'énergie des logements en France. Le dispositif entre dans sa deuxième période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2013 avec un objectif de 345 TWh, soit une multiplication par plus de 6 par rapport à la première période (MEEDDM, 2009e).

### **Émissions de GES du secteur des transports : une réduction à prix d'or ?**

Le secteur des transports était en 2007 à l'origine d'un quart environ des émissions totales de gaz à effet de serre de la France et il a rejeté cette année-là 15.4 % de GES de plus

qu'en 1990. L'objectif principal de l'action environnementale de la France dans ce secteur est de réduire les émissions de GES de 20 % d'ici à 2020 afin de les ramener à cette date aux niveaux de 1990. Étant donné que le transport routier représente de loin la plus grosse part des émissions du secteur, les mesures adoptées visent à réduire sa place, et notamment celle de la voiture, au profit d'autres modes, dont les transports publics, le rail, la navigation intérieure et les transports maritimes, ainsi qu'à améliorer son efficacité énergétique.

Trois mesures distinctes ont été prises pour encourager le report du trafic de la route vers d'autres modes de transport. La première vise à réduire le rôle des transports individuels dans les déplacements à longue distance en ajoutant 2 000 km aux 1 875 km de lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV) existantes d'ici à 2020, moyennant un investissement de 16 milliards EUR, et peut-être 2 500 km supplémentaires par la suite. La deuxième consiste à porter de 326 km à 1 800 km la longueur des transports urbains en site propre (tramways, autobus, etc.) dans les grandes villes de province, et à construire un métro automatique circulaire autour de Paris, afin de faire baisser l'usage de la voiture particulière dans les zones périurbaines. Enfin, la troisième mesure est un programme d'investissement de 7 milliards EUR lancé en 2009, qui vise à réduire le transport routier de marchandises à longue distance en faisant passer la part du rail dans le transport de marchandises de 14 % en 2003 à 25 % en 2022 (loi Grenelle I). Les « autoroutes ferroviaires » jouent un rôle central dans ce dispositif. Il s'agit pour l'heure de deux liaisons expérimentales entre Perpignan et Luxembourg et entre Lyon et Turin, auxquelles devrait normalement s'ajouter dans un avenir prévisible une troisième reliant le Sud-ouest et le Nord de la France via l'Île-de-France. Par ailleurs, des mesures sont prises pour accélérer et allonger les trains de marchandises, réduire la congestion dans le secteur de Montpellier-Nîmes et autour de Lyon, et améliorer la desserte ferroviaire et fluviale des grands ports maritimes (MEEDDM, 2010c). Le gouvernement espère en outre diminuer de 5 à 10 % le trafic des poids lourds en créant des autoroutes maritimes le long du littoral français et en développant la navigation intérieure. Ainsi, il est prévu que la modernisation du canal Seine-Nord Europe entraîne une baisse des émissions de GES de 250 000 tonnes par an au prix d'un investissement de 4 milliards EUR.

Cela étant, le coût de la réduction des émissions de GES pour les finances publiques qui découle implicitement de cet impressionnant programme d'investissements est très élevé : entre 530 EUR et 2 500 EUR par tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> évitée (Prud'homme, 2009b). En 2008, le secteur ferroviaire et les transports publics locaux ont bénéficié de subventions implicites de respectivement 13 milliards EUR et 18 milliards EUR, tandis que les recettes publiques liées au transport routier ont été largement supérieures aux charges d'exploitation et coûts d'investissement du réseau routier (16 milliards EUR<sup>19</sup>). De fait, d'après les estimations de Prud'homme (2009b), les recettes des trains à grande vitesse (TGV) couvrent environ 90 % de leur coût, et le taux de couverture s'élève à 50 % pour les trains grandes lignes, à 30 % pour les trains régionaux et le fret ferroviaire et à 25 % pour les transports publics urbains. Si la part du rail dans le total des transports est multipliée par deux, le montant des subventions publiques augmentera d'au moins 10 milliards EUR, sans tenir compte des subventions publiques au titre des retraites. Un développement comparable des transports publics entraînerait une hausse des subventions publiques comprise entre 18 et 31 milliards EUR. Au bout du compte, toutes choses égales par ailleurs, le doublement de la part du rail dans le total des transports augmenterait le déficit des administrations publiques d'environ 0.5-0.9 points de PIB par an. Si en plus les

transports publics étaient développés dans des proportions similaires, l'accroissement du déficit public serait compris entre 1.5 et 2.2 points de PIB par an. Prud'homme (2009b) souligne que dans le contexte réglementaire actuel, les subventions publiques n'incitent pas le gestionnaire du réseau (RFF) et l'opérateur du service (SNCF) à améliorer leurs performances. Une démarche consistant à autoriser la concurrence intermodale (autocars *versus* trains) et intramodale (ouverture du réseau ferré à d'autres opérateurs de services voyageurs) ou à mettre en place une variante de la réglementation incitative est de nature à améliorer le rapport coût-efficacité. En outre, en présence d'une autorité de régulation indépendante, elle ne peut que stimuler l'investissement, comme l'a montré Égert (2009) pour les industries de réseau, par exemple. Un pas important dans ce sens a été franchi avec la création d'une autorité indépendante, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, qui entrera normalement en activité fin 2010.

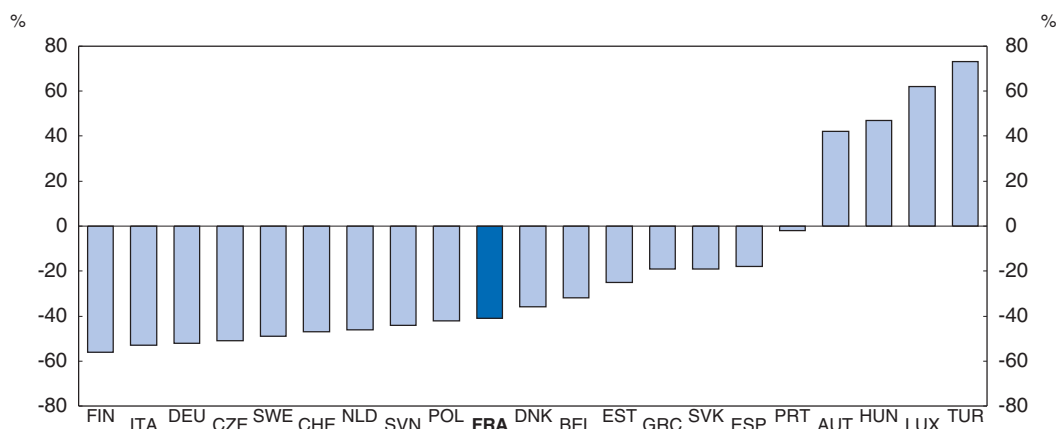
Étant donné que le rail et la route représentent respectivement 11 % et 87 % des services de transport, un doublement de la part du premier et une baisse correspondante de celle de la seconde se solderaient par une diminution nette des émissions de GES de 14.15 millions de tonnes par an. Si l'on divise les coûts annuels de 10 à 17 milliards EUR par le volume des émissions évitées, on obtient un coût d'abattement compris entre 526 et 894 EUR par tonne de CO<sub>2</sub><sup>20</sup>. Kageson (2009) souligne qu'une contribution significative des trains à grande vitesse à la réduction des émissions de GES est peu probable car la construction des nouveaux équipements et infrastructures produit des émissions de GES qui contrebalancent les gains découlant du recul de la part de marché des transports routier et aérien, mais aussi parce que les importants besoins énergétiques suscités risquent fort à court terme d'être couverts par des moyens de production d'électricité fonctionnant au gaz ou au charbon. En ce qui concerne plus spécifiquement les coûts de réduction des émissions associés au fret ferroviaire, un calcul simple tenant compte des coûts des investissements et des subventions publiques permet de les situer entre 618 et 1 007 EUR, selon l'ampleur des subventions publiques antérieures.

Pour faire baisser les émissions de GES du transport routier, les pouvoirs publics font appel à des campagnes de communication, des normes et des instruments économiques. Deux grandes campagnes ont été lancées en 2006 pour sensibiliser davantage la population aux émissions de carbone des voitures particulières. Premièrement, l'étiquette CO<sub>2</sub> qui indique la classe d'émission, sur le modèle des étiquettes énergie concernant les appareils électroménagers et les logements, est devenue obligatoire pour les voitures neuves. Deuxièmement, des questions relatives à l'« éco-conduite » ont été ajoutées à l'épreuve théorique du permis de conduire et les entreprises sont encouragées à promouvoir ce mode de conduite. Ces mesures sont de nature à stimuler l'innovation<sup>21</sup>.

Le gouvernement a fixé pour objectif de ramener d'ici à 2020 le niveau moyen des émissions du parc de voitures particulières de 176 à 120 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre. Les émissions de GES s'en trouveraient réduites d'un tiers, à condition que la baisse de la consommation de carburant n'entraîne pas une hausse du recours à la voiture (« effet rebond »). Une baisse comparable est visée pour les véhicules lourds et les motocycles. Conformément à l'objectif défini au niveau de l'UE, les émissions moyennes de toutes les voitures particulières neuves d'un même constructeur ne devront pas dépasser 130 g de CO<sub>2</sub>/km en 2015 et 95 g de CO<sub>2</sub>/km à l'horizon 2020. En cas de non-respect de cette disposition, les constructeurs se verront infliger une amende progressive pour chaque gramme au-dessus de la limite. En outre, des normes strictes définies au niveau de l'UE pour réduire la pollution locale ont été peu à peu rendues obligatoires pour les voitures

neuves depuis 1992. La norme Euro V qui vient d'être transposée et la norme Euro VI qui entrera en vigueur en 2015 imposent un abaissement drastique des rejets de polluants locaux par rapport à la norme Euro I. Par exemple, la concentration de particules admissible dans les gaz d'échappement des voitures particulières à moteur diesel a été divisée par cinq entre 1992 (Euro I) et 2006 (Euro IV). La France a obtenu une diminution de 40 % au cours de la période en question, ce qui est beaucoup mais insuffisant pour suivre le rythme de durcissement des normes. Il y a plusieurs raisons à cela (graphique 4.7). Premièrement, les normes pour les poids lourds, qui sont moins strictes, sont appliquées avec beaucoup de retard. Deuxièmement, la part des véhicules diesel dans le parc de voitures particulières en constante augmentation a presque doublé, passant de 31 % en 1997 à 54 % en 2008, ce qui tient en grande partie aux politiques publiques qui favorisent les voitures diesel par rapport aux voitures à essence. Troisièmement, la distance totale parcourue sur le réseau routier français a progressé au fil du temps. Quatrièmement, il faut des années pour que les nouvelles normes se répercutent sur l'ensemble du parc automobile. En 2007, 95 % de celui-ci était conforme à la norme Euro I, mais seuls 35 % des voitures en circulation en France respectaient aussi la norme Euro IV. Compte tenu du fait que le parc de voitures particulières s'accroît de 2 % par an (après déduction des voitures mises à la casse), que 30.85 millions de voitures sont en circulation et que 2.05 millions de voitures neuves ont été immatriculées en 2008, un calcul rapide semble indiquer qu'il faut 22 ans pour que le parc automobile français se renouvelle complètement.

Graphique 4.7. **Évolution des émissions totales de particules du transport routier, 1992-2006**



Source : Calculs de l'OCDE, d'après des données communiquées par Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932377865>

La promotion des biocarburants est l'une des priorités du gouvernement, qui a fixé des objectifs plus ambitieux que ceux recommandés par l'Union européenne : leur part dans la consommation d'énergie totale du transport routier (en pouvoir calorifique) devrait s'élever à 7 % en 2010 alors que l'objectif européen est de 5.75 %, et elle devrait atteindre dès 2015 l'objectif de 10 % défini pour 2020 par l'UE. Le recours aux biocarburants est généralement justifié par le fait qu'ils émettent moins de GES que les carburants conventionnels. Cependant, le bilan des biocarburants de première et deuxième génération en termes d'émissions de GES sur l'ensemble du cycle de vie est très

controversé, notamment parce que les stades intermédiaires du cycle de production, qui comprend la production des végétaux et leur transformation en biocarburants, peuvent se caractériser par une forte consommation d'énergie (Steenblik, 2007 ; Forum international des transports, 2008). Une récente étude commandée par les autorités françaises montre qu'en France, les biocarburants de première génération affichent un bilan GES favorable par rapport aux carburants fossiles (Bio Intelligence Service, 2010). Cela étant, cette étude ne prend pas en compte les changements indirects d'affectation des terres : un bilan GES positif sur le cycle de vie peut devenir négatif si l'on tient compte du fait que, par exemple, la réorientation de la production végétale vers les biocarburants dans un pays donné peut être compensée par une extension des superficies cultivées, au prix de la destruction de forêts, dans d'autres pays. S'il n'est pas du tout certain que les biocarburants contribuent à faire baisser les rejets de GES, leur utilisation réduit en revanche notablement la pollution locale occasionnée par les émissions automobiles d'oxydes de soufre ( $\text{SO}_x$ ), de monoxyde de carbone (CO) et de particules.

La première mesure appuyant la réalisation des objectifs définis par les pouvoirs publics est une pénalité incorporée depuis 2005 dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui frappe les carburants vendus par les distributeurs ne respectant pas un objectif quantitatif fixé : la proportion minimum de biocarburants dans les ventes totales de carburants était de 1.75 % en 2006 avant d'être portée progressivement à 7 % en 2010. La deuxième mesure est une exonération partielle de droit d'accise pour le biogazole et le bioéthanol, et un allègement fiscal accordé aux agriculteurs et aux pêcheurs qui utilisent de l'huile végétale comme carburant. L'exonération partielle a été prolongée jusqu'en 2013<sup>22</sup>. En outre, l'objectif de 10 % transparaît dans le lancement, en 2009, d'une essence composée à 90 % de super sans plomb 95 et à 10 % d'éthanol, qui peut être utilisée par 60 % des voitures à essence actuellement en circulation en France et devrait remplacer à terme le super sans plomb 95 et 98 conventionnel. Pour faire baisser les émissions de GES, il est toutefois plus efficace de cibler et/ou de taxer la teneur en carbone des carburants que d'imposer des objectifs quantitatifs de production de biocarburants car tous les biocarburants n'ont pas le même bilan GES (Forum international des transports, 2008). Encore faut-il que les biocarburants aient un bilan GES positif, ce qui reste très incertain.

Le système de bonus-malus écologique instauré en 2008 contribue à recentrer le parc automobile sur des modèles qui émettent moins de carbone et polluent moins, en offrant une prime aux acheteurs de voitures neuves rejetant moins de 130 g de  $\text{CO}_2/\text{km}$  et en pénalisant l'acquisition de voitures dont les émissions sont supérieures à 160 g de  $\text{CO}_2/\text{km}$ . Ce système a remplacé la taxe additionnelle sur les véhicules émettant plus de 200 g de  $\text{CO}_2/\text{km}$  qui avait été instituée en 2004 et il était couplé avec un mécanisme de prime à la casse mis en place en décembre 2008, qui a été supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et avait pour but de faire diminuer les émissions moyennes du parc automobile français grâce au remplacement des véhicules anciens polluants. Même si ce système a permis d'accélérer la réduction des émissions des véhicules neufs, il a amplifié la tendance à la diésélisation du parc automobile observée depuis dix ans, dans la mesure où il tient compte uniquement des émissions de  $\text{CO}_2$  et n'a pas pris en compte la plus forte contribution des voitures diesel à la pollution atmosphérique locale. En effet, l'instrument principal pour limiter les émissions hors  $\text{CO}_2$  est la norme Euro. Or, jusqu'à la norme Euro V entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour les voitures neuves, les normes tendaient à être moins contraignantes pour les voitures diesel ; l'Euro V en revanche rapproche les plafonds

d'émissions autorisés. En 2011, les primes associées au bonus ont été abaissées, tout comme les seuils de déclenchement des bonus et malus ; au 1<sup>er</sup> janvier 2011, ne sont éligibles à un bonus que les véhicules dont les émissions de CO<sub>2</sub> sont inférieures à 110g/km et sont soumis au malus les véhicules dont les émissions de CO<sub>2</sub> sont supérieures à 150g/km. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, ces valeurs seront respectivement fixées à 105g/km pour le bonus et à 140g/km pour le malus. Cette mesure constitue un important pas en avant et il conviendrait de poursuivre sur cette voie en ramenant progressivement les bonus à zéro car le bonus récompense financièrement une externalité négative globale et locale, puisque même les voitures à très faibles émissions engendrent une externalité négative. En tout cas, les seuils de déclenchement des bonus et malus et le système d'étiquetage ne sont pas entièrement cohérents entre eux, ce qui réduit la transparence et accroît les coûts de conformité pour les producteurs. Ces deux mécanismes devraient être harmonisés à l'avenir.

Les personnes physiques et morales qui acquièrent une voiture acquittent au moment de l'achat, en plus de la TVA, une taxe unique qui est fonction de la puissance du moteur et non des rejets de CO<sub>2</sub>. Les voitures particulières appartenant à une entreprise sont soumises à une taxe annuelle spéciale, la taxe sur les véhicules des sociétés, dont le montant est calculé sur la base des émissions de CO<sub>2</sub> et du nombre de kilomètres parcourus dans l'année pour les voitures immatriculées après 2004 (et sur la base de la puissance fiscale pour les voitures achetées avant 2004). Toutefois, les voitures électriques et celles fonctionnant au gaz naturel ou au super-éthanol (E85) sont exonérées pendant deux ans, tandis que les taxis, les voitures de location, les voitures des auto-écoles et les voitures utilisées pour des compétitions sportives bénéficient d'une exonération complète. Les véhicules utilitaires des entreprises ne sont quant à eux soumis à aucune taxe de ce genre. Depuis la transposition, fin 2009, de la directive européenne 2007/46/CE, les entreprises avaient la possibilité d'immatriculer comme des véhicules utilitaires de grandes voitures telles que l'Audi Q7, la BMW X5, la Porsche Cayenne, la Volkswagen Touran, les Renault Espace et Grand Scenic et les Citroën C4 et C5, et d'échapper ainsi à la fiscalité frappant les autres voitures particulières des sociétés (Fainsilber, 2010). Cette faille a été rectifiée par la loi de finances 2011 adoptée le 29 décembre 2010 (article 24).

La tarification routière constitue un autre axe de la politique des transports de la France. Les usagers des autoroutes françaises acquittent un péage en fonction de la distance parcourue et du type de véhicule (motocycle, voiture particulière, véhicule utilitaire léger, autocar ou poids lourd). Ce péage vise principalement à financer les coûts d'investissement, d'entretien et d'exploitation, plutôt qu'à attribuer explicitement une valeur monétaire aux coûts externes associés à la pollution locale, aux accidents et à la congestion. Pour réduire le surcroît de pollution provoqué par les nombreuses gares de péage qui jalonnent le réseau autoroutier français, une première mesure a consisté à mettre en place le système de télépéage « Liber-T », qui permet un passage plus rapide des véhicules et fluidifie ainsi la circulation. De plus, des postes de péage pouvant être franchis par les véhicules sans s'arrêter seront créés, et des tarifs modulés en fonction du moment de la journée, du taux d'occupation du véhicule et de sa consommation de carburant seront instaurés. À l'heure actuelle, des péages variables selon le moment de la journée sont appliqués sur deux sections d'autoroute en région parisienne : le Duplex 86, tunnel qui relie les parties sud et nord de l'A86 à l'ouest de Paris, et l'A14 entre Orgeval et La Défense. Des systèmes de régulation de la vitesse maximale autorisée sur les autoroutes,

testés avec succès par certains opérateurs en France, peuvent aussi aider à réduire la congestion et donc les émissions de GES.

Dans le cadre de la loi de finances 2009, une éco-redevance visant les poids lourds circulant sur le réseau routier national a été adoptée, en accord avec la directive européenne 2006/38/CE. En raison de problèmes techniques affectant le système de collecte, elle sera appliquée seulement en 2012 au niveau national, après avoir été expérimentée en Alsace, région qui subit un important report de trafic en provenance d'Allemagne suite à l'instauration dans ce pays d'une taxe similaire (MEEDDM, 2010d et 2010e). Calculée sur la base de la distance effectivement parcourue, l'éco-redevance reflètera non seulement les caractéristiques des véhicules et les coûts d'usure du réseau routier, mais sera aussi censée couvrir les coûts externes induits par les poids lourds et favoriser un transfert du trafic de marchandises vers le rail et les voies navigables. La loi Grenelle 2 autorise les villes de plus de 300 000 habitants à expérimenter des péages de congestion. Il conviendra néanmoins de concevoir les péages urbains avec soin afin qu'ils soient porteurs d'avantages nets pour la collectivité. L'expérience accumulée au niveau international montre que le fait de savoir si les péages urbains produisent des avantages nets dépend en grande partie du calcul des gains de temps qui découlent de la réduction de la congestion (Raux, 2005)<sup>23</sup>. Les gains environnementaux locaux et mondiaux sont moins importants. Plusieurs conditions doivent être remplies pour que les avantages l'emportent sur les coûts : i) une forte congestion des routes, ii) le maintien des coûts de fonctionnement à un niveau peu élevé, et iii) un faible degré de congestion des transports publics (Kopp et Prud'homme, 2010 ; Raux, 2005).

### ***Étiquetage environnemental obligatoire des produits de consommation***

Les lois Grenelle ont fixé un objectif ambitieux : rendre obligatoire l'apposition, sur les produits de consommation, d'une étiquette faisant apparaître leur impact environnemental (y compris empreinte carbone) calculé sur l'ensemble du cycle de vie, sachant que la production et la distribution de ces produits et la gestion de leurs déchets représentent la moitié des émissions de CO<sub>2</sub> des ménages. Cet étiquetage a vocation à s'appliquer à l'ensemble des produits, qu'ils soient importés ou produits en France, dans tous les secteurs. Une période d'essai s'ouvrira en juillet 2011 et l'éventail des produits concernés sera progressivement élargi. Il s'agit là d'une initiative intéressante que le gouvernement français entend promouvoir également au niveau européen.

## **Production et gestion des déchets**

Éviter de produire des déchets : cette préoccupation a été au cœur des mesures prises en France, avec pour objectif de stabiliser le volume des ordures ménagères entre 2003 et 2008, puis de le faire baisser de 7 % par habitant pour la période 2009-14. Le principal instrument pour y parvenir est une campagne d'information à l'intention des ménages, des entreprises et des collectivités locales. Or, la production d'ordures ménagères a suivi une courbe ascendante régulière depuis 1997, et l'objectif de stabilisation visé pour 2003-08 n'a pas été atteint, le volume par habitant ayant augmenté de 7 % durant cette période. La tendance à l'accroissement des ordures ménagères est observée un peu partout en Europe, à quelques exceptions près, dont l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne (tableau 4.6). Le volume d'ordures ménagères par habitant, 543 kg en 2008, cadre plus ou moins avec les niveaux européens). La France se situe relativement bien en termes

Tableau 4.6. **Production et gestion des déchets, 1997-2008**

En kg de déchets par habitant

	Déchets municipaux			Recyclage		Incinération		Mise en décharge	
	2008	1997-2008	2003-08	2008	1997-2008	2008	1997-2008	2008	1997-2008
Rép. tchèque	306	-4%	9%	18%	18%	11%	11%	71%	-29%
Pologne	320	2%	23%	28%	25%	1%	1%	71%	-26%
Slovaquie	328	19%	10%	15%	-10%	9%	-2%	76%	12%
Turquie	428	-15%	-4%	-1%	-10%	13%	-4%	89%	13%
Grèce	453	25%	6%	23%	14%	0%	0%	77%	-14%
Hongrie	453	-7%	-2%	18%	5%	9%	2%	74%	-7%
Slovénie	459	-22%	10%	24%	8%	2%	2%	74%	-9%
Portugal	477	18%	7%	17%	-17%	19%	19%	64%	-2%
Norvège	490	-21%	22%	44%	-28%	38%	24%	18%	4%
Belgique	493	6%	5%	61%	26%	33%	-4%	5%	-21%
Estonie	515	22%	23%	52%	51%	0%	0%	48%	-52%
Suède	515	24%	9%	49%	16%	49%	12%	3%	-28%
Finlande	522	17%	12%	32%	0%	17%	12%	51%	-12%
<b>France</b>	<b>543</b>	<b>9%</b>	<b>7%</b>	<b>33%</b>	<b>13%</b>	<b>32%</b>	<b>-3%</b>	<b>36%</b>	<b>-10%</b>
Islande	555	25%	14%	..	..	..	..	..	..
Italie	561	20%	7%	39%	25%	12%	6%	49%	-31%
Royaume-Uni	565	6%	-5%	36%	28%	10%	4%	55%	-32%
Espagne	575	2%	-12%	34%	-3%	9%	3%	57%	0%
Allemagne	581	-12%	-3%	66%	16%	33%	16%	1%	-32%
Autriche	601	13%	-1%	70%	16%	27%	17%	3%	-32%
Pays-Bas	622	5%	2%	66%	15%	33%	-4%	1%	-11%
Luxembourg	701	15%	2%	46%	19%	35%	-14%	19%	-5%
Irlande	733	34%	0%	37%	18%	3%	3%	60%	-20%
Suisse	741	22%	11%	50%	-3%	50%	3%	0%	0%
Danemark	802	36%	19%	42%	6%	54%	0%	4%	-7%

Note : Le taux de recyclage correspond à la part des déchets municipaux non comptabilisée dans les quantités incinérées et mises en décharge.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après les données d'Eurostat.

de production de déchets dangereux, avec 152 kg par habitant en 2008, qui proviennent pour l'essentiel du BTP et des industries manufacturières.

La France a adopté des objectifs de recyclage quelque peu ambitieux, soit 35 % d'ici à 2012 et 45 % d'ici à 2015 pour les déchets ménagers, 75 % pour les matériaux d'emballage et les déchets des entreprises, hors BTP et agriculture, tandis que les volumes mis en décharge et incinérés devraient diminuer de 15 %. Le tableau 4.7 montre que l'objectif fixé pour 2012 était presque atteint en 2008, avec un taux de recyclage de 33 %, soit 13 points de pourcentage de plus qu'en 1997. Parallèlement, les déchets restants se répartissaient, pour moitié, entre la mise en décharge et l'incinération. Le recyclage de 75 % des déchets d'emballages s'annonce plus problématique, étant donné que le pourcentage ne dépassait pas 57 % en 2007 (tableau 4.7). Par ailleurs, 10 % étaient incinérés pour produire de l'électricité ou de la chaleur. Le niveau observé de recyclage et de valorisation dans ce domaine, plastiques mis à part, est conforme avec la directive 2004/12/CE de l'UE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, exigeant un taux minimum de valorisation de 60 %, ainsi qu'un taux minimum de recyclage de l'ensemble des déchets fixé à 55 % et plus précisément comme suit pour certains matériaux : 60 % pour le verre et le papier, 50 % pour les métaux, 22.5 % pour les plastiques et 15 % pour le bois. D'après le MEEDDM (2009d), les deux tiers des déchets de construction étaient recyclés.

Les données comparatives sur la gestion des déchets au niveau européen montrent que certains pays ont réduit pratiquement à zéro les quantités mises en décharge (tableau 4.6). Souvent lié à la fixation d'objectifs quantitatifs rigoureux par les pouvoirs publics ou à l'application de lourdes taxes, le recul de la mise en décharge a pu être obtenu soit par l'augmentation des taux de recyclage (Belgique et Pays-Bas), soit par l'augmentation simultanée des taux de recyclage et d'incinération (Autriche, Allemagne et Suède). Des taux de mise en décharge les plus bas correspondent aux pays où le taux de valorisation est le plus élevé, visant parfois la quasi-totalité des déchets d'emballages (tableau 4.7). Néanmoins, les forts taux de recyclage observés dans certains de ces pays ne vont pas toujours de pair avec un bon rapport coût-efficacité, dès lors que le coût unitaire de l'opération dépasse de beaucoup l'ensemble des coûts sociaux pour la mise en décharge ou l'incinération. Le recyclage peut être onéreux parce que l'organisation manque d'efficacité, faute de concurrence ou de réglementation incitative, ou simplement à cause du niveau élevé des coûts marginaux liés à la spécificité de chaque matériau et à la densité de population (OCDE, 2004b).

Néanmoins, les taux de recyclage français, effectifs et visés, ne sont pas excessifs. D'après une analyse coûts-avantages réalisée à la demande de la Commission européenne, le taux optimal de recyclage pour les déchets ménagers français se situe entre 46 et 69 % (Research Development and Consulting, 2003). Le coût unitaire du recyclage, de 64 à 80 EUR par tonne en 2009, est bien inférieur à celui qui prévaut, par exemple, en Autriche, en Allemagne ou au Japon, où il avoisine 300 EUR par tonne (OCDE, 2004b; MEEDDM, 2009c) ; il

Tableau 4.7. **Taux de valorisation et de recyclage des déchets d'emballages, 2007**

	Taux de valorisation (%)					dont : taux de recyclage (%)					
	Total	Plastiques	Papiers	Métaux	Bois	Total	Verre	Plastiques	Papiers	Métaux	Bois
Danemark	97	98	100	87	52	57	128	22	61	87	33
Belgique	95	86	97	91	100	80	100	38	92	91	72
Allemagne	95	95	98	90	97	67	84	43	80	90	30
Luxembourg	92	90	96	80	98	63	92	39	71	80	31
Pays-Bas	92	92	97	84	94	61	81	26	74	84	32
Autriche	90	95	95	67	71	67	86	33	84	67	19
Norvège	90	85	93	66	..	68	99	30	82	66	..
Finlande	84	43	96	70	90	52	81	18	88	70	10
Suède	82	78	74	74	100	59	95	42	74	74	17
Rép. tchèque	71	57	99	56	44	66	65	46	94	56	37
<b>France</b>	<b>67</b>	<b>53</b>	<b>97</b>	<b>64</b>	<b>33</b>	<b>57</b>	<b>62</b>	<b>21</b>	<b>89</b>	<b>64</b>	<b>21</b>
Slovaquie	67	45	97	74	21	61	55	42	86	74	5
Italie	67	59	78	67	61	57	60	28	70	67	54
Royaume-Uni	64	32	87	52	77	59	55	23	79	52	77
Irlande	64	22	77	68	99	61	76	22	77	68	76
Pologne	60	47	75	30	78	48	40	28	69	30	48
Portugal	59	23	84	63	73	57	46	15	82	63	71
Espagne	58	38	66	63	67	52	56	23	61	63	61
Bulgarie	55	20	98	0	0	55	71	20	98	0	0
Hongrie	55	44	92	65	20	46	21	17	87	65	20
Estonie	52	38	57	18	67	50	62	38	57	18	39
Grèce	48	14	80	51	75	48	18	14	80	51	75

Note : Le taux de valorisation correspond à la part des déchets qui est orientée soit vers le recyclage, soit vers l'incinération pour produire de la chaleur ou de l'électricité.

Source : Eurostat.

coïncide plus ou moins avec les coûts privés de la mise en décharge et de l'incinération, soit 55 à 80 EUR par tonne (MEEDDM, 2009c). Si, exprimées en termes monétaires, les externalités positives liées à la pollution évitée, globalement et localement, et aux ressources énergétiques économisées atteignent 300 EUR par tonne, le recyclage devient une solution bien plus intéressante que la mise en décharge ou l'incinération. Le tableau 4.8 montre que, sauf pour un petit nombre de matériaux, le recyclage aide à économiser les ressources en matières premières et en énergie et à réduire les émissions de GES, la consommation d'eau, ainsi que les volumes d'eaux usées traités et de déchets solides générés. En 2006, les bienfaits ainsi apportés à l'ensemble de l'économie ont été relativement importants, puisque le recyclage a évité 3.5 % du total des émissions françaises de GES.

Tableau 4.8. **Pollution évitée et ressources économisées en France grâce au recyclage, 2006**

Unité	Impact unitaire (par tonne recyclée)					
	Matières premières	Énergies fossiles	GES	Eau	Eutrophisation	Déchets non dangereux
	tonne	tep	T éq. CO <sub>2</sub>	m <sup>3</sup>	Kg éq. PO <sub>4</sub>	tonne
Fer	-1.40	0.50	-1.60	-1.80	-0.20	-0.97
Aluminium	-2.30	-2.20	-7.10	-9.80	-0.05	-1.50
Cuivre	-0.85	-0.45	-1.14	-50.10	-0.19	-1.00
Plomb	-2.56	-0.07	-0.69	-94.50	-0.09	-1.40
Cartons d'emballage		<b>0.03</b>	-0.16	-17.80	<b>0.51</b>	-0.05
Papiers		-0.24	-0.37	-4.65	-0.004	-0.09
Papiers spéciaux		<b>0.06</b>	-0.39	-10.30	-0.003	0.31
Verre	-1.20	-0.12	-0.46	-1.30	-0.01	-1.06
Plastiques						
PE	-0.71	-1.06	-2.30	<b>4.70</b>	-0.003	-0.28
PET	-0.62	-0.90	-2.70	-0.27	<b>0.01</b>	-0.49

Source : ADEME (2009), Bilan du recyclage 1997-2006, Rapport, Synthèse générale et analyse par filière.

Les coûts des externalités négatives locales imputables à la mise en décharge et à l'incinération ne sont pas pleinement internalisés. Principalement liés aux émissions de GES (méthane), les coûts externes de la mise en décharge oscillent entre 10 et 13 EUR par tonne selon l'évaluation de Rabl et al. (2008), et entre 18 et 25 EUR par tonne selon celle de Chèze et Arnold (2005). En ce qui concerne l'incinération, les externalités négatives tiennent surtout aux émissions de gaz toxiques et de GES, dont les coûts estimés se situent respectivement dans des fourchettes de 4 à 21 EUR et de 15 à 22 EUR par tonne<sup>24</sup>. En 2008, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a frappé la mise en décharge, mais pas l'incinération, à hauteur de 10.03 EUR par tonne, soit moins que les coûts externes estimés. Revue à la hausse en 2009, soit 15 EUR par tonne, elle passera progressivement à 40 EUR d'ici à 2015. La même année, elle a été étendue aux déchets éliminés par incinération, à un taux initial de 7 EUR par tonne qui doit être porté à 14 EUR par tonne à l'horizon 2013. Une réduction est accordée pour les sites de décharge si la valorisation énergétique du biogaz dépasse 75 % et si le transport entre les points de collecte et les centres de stockage de déchets ultimes se fait par train ou par bateau. Les sites où le biogaz est entièrement récupéré pour produire de l'énergie bénéficient d'une exonération complète. Pour l'incinération, des réductions sont également prévues selon les performances énergétiques

de l'installation, le mode de transport utilisé et le degré de pollution par les NO<sub>x</sub>. La réforme de la TGAP est bienvenue dans la mesure où elle aligne la taxe sur les coûts externes et annonce une augmentation, progressive mais résolue, appelée à faire évoluer les comportements. Elle a été explicitement instaurée, entre autres motifs, pour égaliser le coût de l'incinération avec celui de la mise en décharge, et pour rendre ces deux modes d'élimination plus coûteux que le recyclage, lequel apporte des bénéfices environnementaux bien supérieurs. À 40 EUR par tonne mise en décharge, la taxe dépasse largement la limite supérieure des coûts externes estimés. Ceux-ci étant fondés sur un prix du carbone de 19 ou 20 EUR par tonne, la taxe sur la mise en décharge peut refléter une hausse du prix du carbone, conformément à la trajectoire proposée par le rapport Quinet. Parallèlement, la taxe de 14 EUR sur l'incinération est en ligne avec le coût associé aux externalités négatives tel qu'estimé à partir d'un faible prix du carbone (Rabl *et al.*, 2008). Ces taxes devraient être harmonisées en fonction des coûts des externalités globales et locales, même si certaines externalités locales sont difficiles à quantifier.

Il est possible de modifier la répartition des filières de traitement des déchets en intégrant un élément incitatif au prix de la collecte, mais la réduction globale du volume ou du poids des déchets n'est pas assurée si les ménages acquittent une redevance forfaitaire au titre de l'élimination finale. Pour financer la gestion des déchets, la plupart des collectivités locales recourent à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), calculée d'après la valeur locative cadastrale du bien imposé, donc indépendamment des déchets produits par les ménages. D'autres puisent dans le budget général ou perçoivent une redevance spécifique, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), le plus souvent sous la forme d'un versement forfaitaire (Glachant, 2003). La tarification de la REOM permet d'ores et déjà d'instaurer une part variable en fonction de la quantité de déchets produits. En outre, l'article 46 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement pose le principe de la mise en place d'un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités locales, d'ici à 2015, d'une tarification incitative, en décomposant la taxe ou la redevance en une part invariable destinée à couvrir les frais fixes et une part variable qui doit se rapporter au poids ou au volume des déchets ramassés auprès de chaque ménage<sup>25</sup>. Toutefois, les résultats dépendront de l'élaboration pratique, à commencer par la mesure de la production individuelle de déchets, et de la politique tarifaire. Une tarification incitative des déchets peut avoir pour inconvénient de susciter des comportements indésirables : incinération individuelle non contrôlée ou dépôt sauvage (Glachant, 2004 ; OCDE, 2004b).

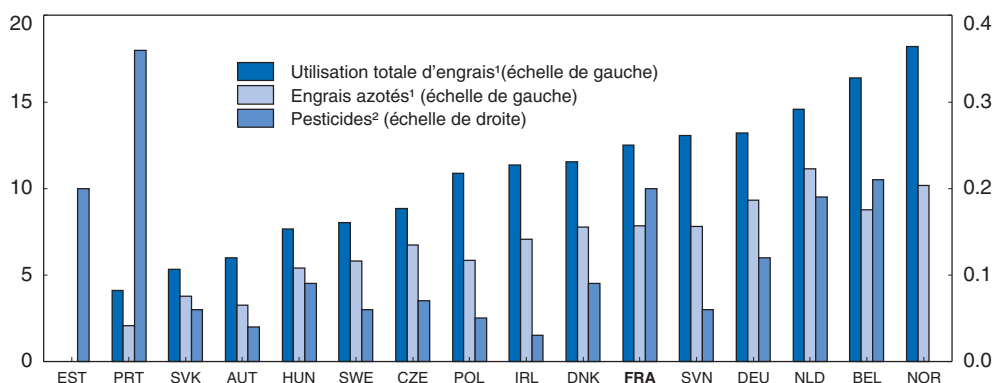
La réduction des volumes en aval peut aussi passer par la taxation de la production de déchets en amont. Les dispositifs de responsabilité élargie des producteurs utilisés en France et dans d'autres pays de l'UE leur imposent d'organiser le recyclage des déchets liés à plusieurs groupes de produits, notamment les emballages ménagers, les équipements électriques et électroniques, les pneumatiques, les piles et accumulateurs, les textiles, les huiles de moteur et les véhicules (MEEDDM, 2010a). En général, les producteurs exercent cette responsabilité collectivement, une association d'entreprises étant chargée du recyclage. En France, les producteurs paient une redevance unitaire par emballage/produit en fonction du poids et des coûts de recyclage du produit. Si les producteurs ne peuvent pas répercuter le montant versé sur le prix final, ce type de redevance devrait les inciter à innover pour réduire le poids et/ou les coûts de recyclage. Or les redevances acquittées par les producteurs sont peu élevées et ne couvrent qu'une fraction des coûts de recyclage.

En conséquence, des redevances trop basses ont fait progresser les taux de recyclage, sans parvenir toutefois à réduire les déchets à la source (Glachant, 2003 ; Glachant, 2005). En 2005, près de 80 % des véhicules hors d'usage, 89 % des accumulateurs, 74 % des pneumatiques, 31 % des piles et 31 % des huiles de moteur étaient soit réutilisés, soit recyclés (ADEME, 2006). C'est dans ce contexte qu'il a été proposé, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, d'augmenter les taux de couverture des coûts (par exemple jusqu'à 80 % pour la filière des emballages ménagers, sans qu'une date butoir n'ait été précisée).

## Pollution et gestion de l'eau

En France, les mesures environnementales applicables à l'eau visent à lutter contre la pollution et à assurer une utilisation durable des ressources. S'agissant de la pollution, il apparaît très difficile de parvenir à l'objectif de bon état pour toutes les masses d'eau de surface et souterraines d'ici à 2015, conformément à la directive-cadre de l'UE sur l'eau de 2000. En effet, en 2010, ce bon état n'était observé que pour 45% des eaux de surface (en progression contre 38% en 2007) et 56 % des eaux souterraines (90 % des masses d'eau souterraines étant en bon état quantitatif et 59 % des masses d'eau souterraines en bon état chimique) (Eaufrance, 2010). L'agriculture est largement en cause, étant donné le rôle prépondérant des pesticides et engrais dans ce secteur. En 2008, les exploitants français affichaient des apports de pesticides par hectare parmi les plus élevés d'Europe (graphique 4.8). En 2007, des pesticides ont été détectés dans 91 % des points de suivi pour les cours d'eau et 59 % pour les eaux souterraines. La concentration en pesticides dépassait les valeurs autorisées par les normes environnementales en vigueur dans 11 % des cas pour les cours d'eau et 18 % pour les eaux souterraines (CGDD, 2010a). Le graphique 4.8 met aussi en évidence un recours massif aux engrais azotés. Compte tenu des rejets de lisier et de la capacité d'assimilation de l'environnement, la France présentait un excédent de quelque 50 tonnes d'azote par hectare de terres agricoles, soit un peu moins que les moyennes de l'OCDE et de l'UE (OCDE, 2008). Néanmoins, la concentration en nitrates ( $\text{NO}_3$ ) a augmenté dans les eaux souterraines durant la décennie écoulée : en 2007, elle dépassait le maximum admissible de 50 mg/l (directive sur la protection des eaux souterraines de 2006) au-dessus duquel l'eau est jugée impropre à la consommation dans 6 % des stations de mesure, contre 4 % en 1997, et se situait entre 40 et 50 mg/l dans 6% des cas, contre 5 % dix ans auparavant (CGDD, 2010b). La pollution de l'eau est particulièrement préoccupante dans des régions comme la Bretagne, notamment en raison du lisier : en 2002, on observait déjà une concentration en nitrates supérieure au maximum admissible dans 20 % des captages d'eau potable, et une prise d'eau sur trois environ ne respectait pas les normes de qualité en vigueur (Cour des comptes, 2002).


Parmi les mesures tendant à améliorer la qualité des eaux de surface et souterraines, on peut citer les suivantes : restauration de la continuité écologique du réseau hydrographique, création le long des cours d'eau de zones tampons vertes d'une largeur minimale de cinq mètres, achat de 20 000 hectares de zones humides, création d'ici à 2020 de parcs marins couvrant 2 % du territoire maritime français, protection des 500 sites de captage les plus menacés et triplement à l'horizon 2012 des superficies consacrées à l'agriculture biologique, en particulier à proximité des cours d'eau et des sites de captage (Bommelaer et al., 2010). On peut également mentionner la généralisation de la couverture hivernale des sols en zone vulnérable dès 2012.

Graphique 4.8. **Utilisation d'engrais et de pesticides en Europe, 2008**

1. Tonne par hectare des terres agricoles totales.

2. Tonne de matière active par hectare des terres agricoles totales.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après les données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377884>

Expressément axé sur les agriculteurs, le plan Ecophyto vise à réduire de moitié la consommation de pesticides à l'horizon 2018, moyennant une campagne d'information et de sensibilisation, la mise en place d'un système d'alerte phytosanitaire en temps réel et l'interdiction d'un certain nombre de substances entrant dans la composition des pesticides (MAP, 2009). À partir de 2000, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été prélevée sur les pesticides à un taux moyen de 2 % (Aubertot et al., 2005). La TGAP appliquée aux produits phytosanitaires a été ensuite remplacée par une redevance pour pollutions diffuses, allant de 0.6 à 3.7 EUR/kg en 2009, qui atteindra 0.9 à 5.1 EUR/kg d'ici à 2011. Surtout, elle sera payée non plus par les producteurs, mais par les distributeurs, et son montant apparaîtra sur la facture de manière à mieux sensibiliser les agriculteurs. Cependant, deux questions restent en suspens. Premièrement, le produit de la redevance, qui sera réparti entre les activités d'approvisionnement en eau et d'épuration en fonction des niveaux de pollution observés, ne saurait couvrir les coûts encourus pour débarrasser l'eau des pesticides. Les recettes prévues de la redevance se situent autour de 60 millions EUR par an après 2010 (Bommelaer et al., 2010), dont seulement 30 millions EUR sont réservés aux agences de l'eau tandis que l'autre moitié est affectée au financement du plan Ecophyto. Cependant, les coûts à supporter pour potabiliser l'eau contaminée par les pesticides se situent entre 50 et 100 millions EUR (Aubertot et al., 2005). Par ailleurs, l'utilisation de pesticides entraîne d'autres externalités négatives importantes : elle nuit aux espèces sauvages et à la biodiversité (disparition d'abeilles, de prédateurs utiles, de poissons et d'oiseaux), ainsi qu'à la santé humaine, en provoquant des intoxications. À elles seules, les externalités sanitaires pourraient coûter environ 2 EUR/kg de substance (Tegtmeier et Duffy, 2004). Dans l'ensemble, il ressort que les coûts externes liés à l'utilisation de pesticides ne sont pas pleinement internalisés. Deuxièmement, les prévisions de recettes partent de l'hypothèse d'un taux effectif d'imposition de 6 %, qui semble trop bas pour susciter un changement de comportement chez les agriculteurs. L'exemple danois suggère que le taux de taxation implicite doit être beaucoup plus élevé pour faire nettement reculer l'utilisation de pesticides (Aubertot et al., 2005).

Une redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique qui varie en fonction du niveau annuel de la pollution de l'eau est acquittée par les industries et les agriculteurs

(Code de l'environnement ; article L. 213-10-2). Les agriculteurs versent par ailleurs aux agences de l'eau une redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique des activités d'élevage. Cependant, elle est due seulement par les exploitants qui possèdent un grand nombre d'animaux d'élevage, et uniquement sur une partie du bétail.

Il n'est pas prévu de mesures spécifiques pour traiter la pollution imputable à l'utilisation massive d'engrais. Pourtant, en plus de polluer les eaux souterraines, le recours aux engrais azotés de synthèse engendre un certain nombre d'externalités négatives. La production d'engrais est source d'émissions de GES et de pollution atmosphérique locale. La décomposition des nitrates dans le sol par des bactéries est à l'origine de rejets de  $N_2O$  qui représentent 5 % des émissions mondiales de GES. De plus, le transfert par ruissellement des nitrates et autres éléments nutritifs des terres agricoles vers les eaux de surface provoque des phénomènes d'eutrophisation (proliférations algales) qui bloquent la lumière du soleil et diminuent la teneur en oxygène de l'eau. Blottnitz et al. (2006) estiment à 0.16 EUR/kg d'azote les coûts externes de la production d'engrais et à 0.15 EUR/kg ceux de leur utilisation, sur la base d'un prix du carbone de 19 EUR par tonne. On aboutirait donc à des coûts externes nettement plus élevés si le prix du carbone avancé par le rapport Quinet était pris en compte. Alors que les producteurs d'engrais sont soumis au SCEQE, les coûts externes liés à l'utilisation des produits devraient être compensés en frappant ceux-ci d'une taxe *ad hoc* ou en imposant aux agriculteurs des quotas d'utilisation d'engrais dans l'optique d'un système de permis négociables. Chacun des dispositifs présente des avantages et des inconvénients en termes d'efficacité économique et de faisabilité pratique. Des propositions avaient été faites dans ce sens lors des dernières lois sur l'eau. Il est donc important de réfléchir en parallèle à des dispositifs de compensation des acteurs touchés, sous forme de versements forfaitaires par exemple.

La pollution de l'eau par les eaux usées domestiques est beaucoup mieux gérée. Quelque 94 % des foyers français sont raccordés à une station d'épuration (OCDE, 2009b). Cette proportion est un peu plus élevée au Canada, en Allemagne et au Royaume-Uni, mais nettement plus faible (autour de 70 %) dans d'autres pays de l'OCDE comme la Belgique, l'Irlande, le Mexique ou la Turquie. En France, la plupart des stations d'épuration respectent les normes européennes en vigueur qui prescrivent l'application d'un traitement secondaire (biologique) et la réduction de la teneur en azote et en phosphore au moyen d'un traitement tertiaire. Les 146 plus importantes stations d'épuration non conformes recensées fin 2006 devraient être pleinement en conformité d'ici fin 2012. En mars 2010, 104 d'entre elles avaient déjà été modernisées et 36 autres étaient en travaux (MEEDDM, 2010b), tandis qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 122 avaient été mises en conformité et 22 autres étaient en travaux. Par ailleurs, les ménages acquittent une redevance aux agences de l'eau pour pollution de l'eau d'origine domestique, dont le montant est plafonné à 0.5 EUR/m<sup>3</sup>. Enfin, les phosphates dans les lessives sont interdits depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007. En application de la loi d'août 2009 de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, cette interdiction sera étendue à l'ensemble des produits lessiviels, actuellement soumises à la TGAP, à compter de 2012.

Le deuxième grand objectif de la politique de l'eau de la France est l'utilisation durable de la ressource en eau. En 2006, la consommation totale d'eau a été légèrement supérieure à 500 mètres cubes par habitant et nécessité l'utilisation de 17 % des réserves à long terme d'eau douce. Une part importante de la consommation d'eau est liée aux besoins de refroidissement des centrales nucléaires. Toutefois, même abstraction faite de cette

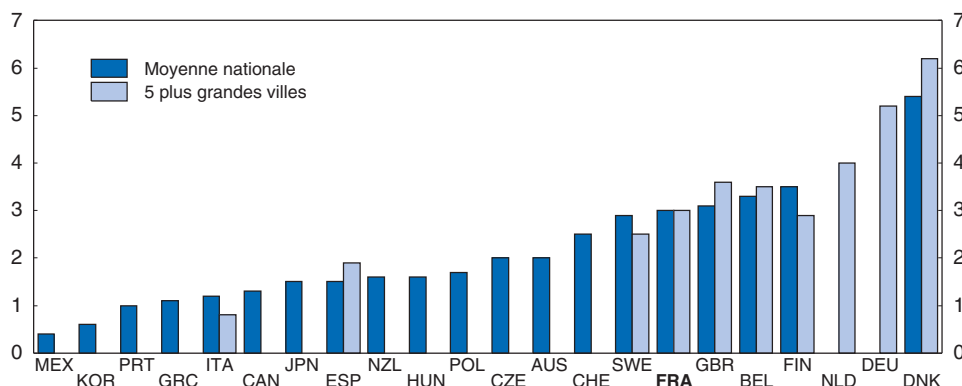
utilisation, la consommation d'eau par habitant des ménages et de l'agriculture reste parmi les plus élevées d'Europe (tableau 4.9). La forte consommation conjuguée aux sécheresses provoque en certains endroits des pénuries d'eau saisonnières. Ainsi, le 13 août 2010, des arrêtés préfectoraux de limitation des usages de l'eau étaient en vigueur dans 52 départements (sur les 96 que compte la France métropolitaine) (MEEDDM, 2010f). Les tarifs de l'eau à usage domestique dans les grandes villes françaises sont dans la moyenne européenne. En même temps, en moyenne nationale, ils sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (graphique 4.9). Il semble que des pays où l'eau coûte plus cher affichent une consommation domestique moindre par habitant. Concernant les caractéristiques de la tarification, la facture d'eau des ménages est proportionnelle à la consommation d'eau et les tarifs domestiques permettent de couvrir les charges d'exploitation et les coûts d'entretien et de renouvellement des infrastructures (OCDE, 2010). Les mesures incitant à économiser l'eau peuvent aussi comprendre une tarification progressive de la consommation d'eau. De plus, les services de l'eau sont soumis non au taux de TVA normal de 19.6 %, mais au taux réduit de 5.5 %. Même si la directive européenne 2006/26/CE autorise l'utilisation du taux réduit de TVA pour la distribution d'eau, ce taux réduit par rapport à d'autres biens et services peut induire une surconsommation relative et devrait donc être supprimé. Par ailleurs, d'après l'OCDE (2010), les tarifs de l'eau à usage industriel et agricole ne permettent pas de couvrir intégralement les coûts opérationnels et d'investissement. La réduction des subventions indirectes aux usagers industriels et agricoles fera baisser la consommation d'eau.

Tableau 4.9. **Utilisation d'eau par habitant, 2006**

	Prélèvements/ ressources (en pour cent)	Total	Réseau public	Agriculture	Refroidissement industriel	Industries manufacturières
Mètres cubes par habitant						
Pays-Bas	10.9	598.7	36.7	8.5	318.5	161.6
Suisse	5.0	356.6	47.8	..	225.2	..
Slovaquie	0.9	127.5	59.2	4.4	7.0	56.9
Allemagne	18.9	430.8	65.1	..	272.2	65.6
République tchèque	12.3	191.4	68.2	2.9	59.0	29.5
Belgique	32.1	611.6	69.7	3.6	398.7	123.5
Grèce	13.2	853.8	75.7	757.1	9.0	..
Danemark	4.2	126.0	78.2	36.5	0.8	8.3
Slovénie	2.9	465.3	83.3	2.3	351.3	27.3
<b>France</b>	<b>17.5</b>	<b>516.7</b>	<b>93.0</b>	<b>75.5</b>	<b>302.7</b>	<b>45.4</b>
Suède	1.4	288.6	97.8	11.7	11.3	154.3
Espagne	30.4	771.5	130.3	467.4	149.1	21.9
Irlande	1.5	169.3	141.2	..	..	..


Note : Les données portent sur 2006 ou la dernière année disponible.

Source : Calculs de l'OCDE, d'après les données d'Eurostat.

Graphique 4.9. **Prix unitaire de l'eau à usage domestique dans les pays de l'OCDE, 2008<sup>1</sup>**

1. 2008 pour les 5 plus grandes villes, et 2007 ou dernière année disponible pour les moyennes nationales.

Source : OCDE (2010, *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*) pour les moyennes nationales ; NUS Consulting (2008, *Étude sur le prix de l'eau en Europe en 2008*) pour le prix moyen dans les cinq plus grandes villes des pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932377903>

#### Encadré 4.1. **Recommandations d'action en matière d'environnement**

##### **Émissions de GES**

- Envisager une évaluation systématique des coûts d'abattement des émissions qui sont associés aux différents éléments de la vaste politique de lutte contre le changement climatique en France, et privilégier davantage les options présentant de faibles coûts d'abattement. Les subventions publiques devraient être notamment fixées en fonction des coûts d'abattement et de l'objectif de réduction des émissions de GES.
- Introduire une taxe carbone qui reçoive l'assentiment du Conseil constitutionnel. La taxe carbone devrait être fixée en fonction des émissions effectives de GES et s'appliquer à tous les secteurs non soumis au SCEQE. Soutenir activement la taxe carbone hors SCEQE au niveau de l'UE car une politique de lutte contre le changement climatique, quelle qu'elle soit, qui serait appliquée uniquement en France peut ne pas être optimale en raison de possibilités de réduction des émissions moins coûteuses à l'étranger.
- Unifier les droits d'accise sur les produits énergétiques fossiles en relevant les taxes sur le gaz naturel, le fioul domestique et le charbon. Ce niveau unifié devrait être aligné sur le niveau et la trajectoire d'évolution du prix du carbone prévus par la commission Quinet, ce qui contribuerait à la réalisation des objectifs de réduction des émissions définis pour 2020 et 2050.
- Évaluer les dépenses fiscales sur le carburant au profit des véhicules agricoles et des bateaux de pêche en vue de leur réduction éventuelle et supprimer celles sur les poids lourds et les taxis.
- Mettre fin à la distorsion relative entre les prix du gazole et de l'essence.

##### **Externalités négatives locales**

- Assurer la prise en compte dans la fiscalité des coûts externes de la pollution locale due à la combustion de produits énergétiques fossiles, en relevant les droits d'accise ou en étendant la TGAP à ces produits. En outre, les droits d'accise sur les carburants conventionnels et les biocarburants devraient refléter les différences de coûts externes et d'émissions de carbone.

**Encadré 4.1. Recommandations d'action en matière d'environnement (suite)****Secteur des transports**

- Unifier les taxes sur l'achat de voitures (système de bonus-malus et taxe d'immatriculation) et sur les voitures de sociétés sur la base des émissions de CO<sub>2</sub> et de la pollution locale. Éliminer progressivement les exonérations accordées aux véhicules qui font l'objet d'une intense utilisation (taxis, véhicules de location, utilitaires légers et lourds). Continuer à décaler le barème du système de bonus-malus écologique jusqu'à la suppression du bonus qui récompense des externalités négatives.
- Le péage urbain est une solution envisageable pour les grandes villes à condition qu'elle soit validée par des évaluations préalables.

**Production d'électricité**

- Mettre l'accent sur la poursuite de la décarbonisation de la production d'électricité en promouvant des filières qui permettent de lisser la demande de pointe qui est caractérisée par une forte intensité en carbone. Encourager la tarification horo-saisonnière pour lisser la demande d'électricité en période de pointe.
- Réduire les subventions aux énergies renouvelables, et en particulier à l'énergie solaire. Privilégier les solutions de réduction des émissions ayant les coûts d'abattement les plus faibles sans favoriser des technologies spécifiques telles que la filière photovoltaïque: les coûts implicites de réduction des émissions associés aux subventions devraient être en phase avec les prix du carbone avancés par la commission Quinet, même si la pluralité des externalités à corriger n'implique toutefois pas qu'une égalisation stricte des tarifs de rachat soit optimale.
- Améliorer la viabilité à long terme de la gestion des déchets radioactifs en confiant les estimations des coûts futurs de démantèlement des centrales à des experts indépendants.

**Gestion des déchets**

- Augmenter les taxes en amont sur les déchets provenant des produits de consommation et mettre en place avant 2015 une tarification incitative des déchets ménagers pour atteindre l'objectif de réduction des déchets fixé par le gouvernement.

**Pollution de l'eau**

- Mettre en œuvre plus complètement le principe pollueur-payeur aux agriculteurs pour ce qui est de la pollution de l'eau et des autres pollutions de l'environnement. Instaurer une taxe sur les engrais et relever celle frappant les pesticides pour que son niveau corresponde aux coûts externes estimés, ou mettre en place des quotas de consommation d'engrais et de pesticides pour les agriculteurs.
- Augmenter les prix de l'eau à usage industriel et agricole de façon qu'ils couvrent à la fois les frais d'exploitation et les coûts d'investissement. Appliquer le taux normal de TVA à la consommation d'eau plutôt que le taux réduit. Indemniser les plus démunis au moyen d'un versement forfaitaire.

**Notes**

1. L'objectif de -14 % entre l'année de base 2005 et 2020 correspond à une baisse de 12.75 % par rapport à 1990, l'année de référence.
2. Le ratio de 13 pour 2005 est obtenu en divisant les émissions globales de GES rapportées au PIB nominal en euros de la Chine par le même ratio pour la France. Les sources sont l'AEI pour les émissions de GES et l'OCDE pour le PIB nominal.
3. Le coût social du carbone peut être mesuré par tonne de carbone ou par tonne de dioxyde de carbone. Une tonne de carbone correspond à 3.66 tonnes de dioxyde de carbone (CAS, 2008 ; Prévot, 2007). Dans ce chapitre, le coût social du carbone est calculé par tonne de dioxyde de carbone.

4. Tol (2009) présente des valeurs exprimées en USD de 1995. Elles ont été ajustées pour tenir compte de l'inflation cumulée aux États-Unis entre 1995 et 2009 et converties en EUR en utilisant le taux de change USD-EUR moyen de l'année 2009.
5. Le prix du carbone proposé dans le rapport était de 27.3 EUR, ce qui, compte tenu de l'inflation cumulée sur la période 2000-09, donne un prix de 31.8 EUR en 2009.
6. La fiscalité environnementale vise essentiellement à corriger des externalités négatives. Au-delà du niveau qui les corrigerait, leur utilisation pour lever des recettes fiscales engendre plus de distorsions qu'une augmentation de la TVA.
7. Les exonérations existantes pourront être réévaluées en fonction de l'ensemble des externalités globales et locales.
8. D'un point de vue juridique, la question de savoir qui doit payer pour l'électricité produite mais non livrée par les fournisseurs en cas d'effacement important n'est pas réglée. Même si la CRE avait donné raison à EDF pour que Voltalis – qui est rémunéré par la RTE comme les fournisseurs – lui paye une indemnité pour l'électricité produite et injectée dans le réseau mais non-consommée, le contentieux serait réglé en Conseil d'État.
9. En France, il n'y a pas de limitation légale pour la durée d'exploitation des réacteurs nucléaires, même si les décrets d'autorisation de création pour les réacteurs nucléaires émis par l'administration française se fondent tacitement sur une durée de 40 ans. Cependant, tous les réacteurs nucléaires sont assujettis, tous les dix ans, à des autorisations d'exploitation validées par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Ainsi, le prolongement de la durée de vie de 30 à 40 ans lors des prochaines visites décennales dépendra de l'avis de l'ASN (ASN, 2010).
10. Le prix réglementé de l'électricité sera supprimé après 2015 pour les grandes et moyennes entreprises, mais maintenu pour une durée indéterminée pour les particuliers.
11. La loi prévoit également que les exploitants transmettent tous les trois ans au ministère de l'Énergie un rapport décrivant l'évaluation des charges, les méthodes appliquées pour le calcul des provisions et les choix retenus en ce qui concerne la composition et la gestion des actifs affectés à la couverture des provisions, dont les modalités de gestion sont fixées par décret gouvernemental. L'Autorité de Sûreté Nucléaire a rendu un avis sur les rapports triennaux des exploitants, dans son champ de compétence (stratégie de démantèlement et de gestion des combustibles usés et déchets radioactifs). Le gouvernement s'appuie également sur l'expertise du Corps de contrôle des assurances et de l'Agence France Trésor. Enfin, en juillet 2010, le ministre de l'Environnement s'est vu remettre le rapport sur la transparence du cycle du combustible nucléaire offrant un bon complément au rapport triennal.
12. Le tableau 4.3 panneau B présente des estimations concernant l'hydroélectricité, mais celles-ci surestiment probablement les subventions car les centrales hydrauliques anciennes ne bénéficient pas des tarifs d'achats élevés alors qu'elles assurent une part importante de la production hydroélectrique.
13. Ces chiffres constituent des estimations basses du niveau global des subventions car ils ne tiennent compte ni du régime fiscal favorable, ni des coûts externes de la production d'électricité qui ne sont pas récupérés au moyen de taxes.
14. Ceci s'explique par les limites techniques rencontrées par le gestionnaire de réseau dans le raccordement massif des installations au réseau. Le constat devrait sensiblement s'inverser pour 2010.
15. Au cours d'une période pluriannuelle du SCEQE, une baisse des émissions d'un pays permet plus d'émissions ailleurs. Néanmoins, les baisses d'émissions peuvent devenir contraignantes à long terme si le plafond d'émissions totales dans la nouvelle période reflète la bonne performance de certains pays.
16. Le coût de réduction des émissions est le plus faible lorsque la technologie remplacée est celle qui émet le plus de carbone.
17. Un problème plus général des filières solaire et éolienne tient au fait que leur dépendance à l'égard des conditions météorologiques impose de pouvoir se reposer sur des sources d'énergie plus fiables, aussi bien en production de base qu'en production de pointe. Ce problème serait toutefois atténué en cas d'avancées technologiques sur le front du stockage de l'électricité par des moyens autres que les barrages hydroélectriques.
18. Pour que les investissements soient rentables, il faut plus de temps et/ou des prix de l'électricité photovoltaïque et éolienne plus élevés dans les pays qui connaissent moins de journées d'ensoleillement ou de vent dans l'année.

19. Compte tenu des 35 milliards EUR de recettes liées aux routes, le transport routier a été taxé à hauteur de 19 milliards EUR.
20. Il est à noter qu'il ne s'agit là que de valeurs approximatives dans la mesure où elles ne tiennent pas compte i) du coût de l'investissement initial nécessaire à l'extension du réseau ferroviaire, ii) des externalités négatives locales, encore que l'impact ne serait pas important étant donné que les coûts externes du transport routier en dehors des villes ne sont pas très élevés et que le rail engendre également certaines externalités négatives locales, et iii) des externalités de réseau positives.
21. À titre d'exemple, la société Viveris Technologies a récemment mis au point un système qui alerte le conducteur d'un véhicule par un signal d'abord lumineux, puis sonore si le régime moteur n'est pas optimal. Développé à la demande d'une société de transports interurbains, ce dispositif peut être installé à bord d'un autocar pour 750 EUR et permet de réaliser une économie de carburant de 1 litre aux 100 kilomètres (Berkovicius, 2010). En partant de l'hypothèse d'un kilométrage annuel moyen de 35 000 km sur six ans, le coût d'abattement associé à cette nouvelle technologie est d'environ 130 EUR par tonne.
22. La réduction du droit d'accise sur le biogazole (les biocarburants incorporés dans l'essence) était de 0.22 (0.27) EUR/l en 2008, 0.15 (0.21) EUR/l en 2009, 0.11 (0.18) EUR/l en 2010 et 0.08 (0.14) EUR/l en 2011.
23. Kopp et Prud'homme (2010) et Prud'homme et Bocajero (2005) montrent que les coûts sociaux des péages urbains à Stockholm et à Londres l'emportent sur les avantages sociaux, alors que Santos (2007) et le Forum international des transports (2010) parviennent eux à des résultats opposés.
24. Les chiffres indiqués par Chèze et Arnold (2005) correspondent aux prix de 2000. Ceux qui sont donnés ici tiennent compte de l'inflation cumulée entre 2000 et 2009. Parmi les autres externalités, on peut citer les dommages liés aux lixiviats et la réduction de la valeur d'agrément. Il convient de noter qu'à l'heure actuelle, toutes les décharges autorisées de France sont équipées de systèmes d'étanchéité pour éviter les fuites dans le sol et les eaux souterraines.
25. En 2009, la tarification incitative des déchets était expérimentée par une trentaine de municipalités couvrant 600 000 habitants.

## Bibliographie

- ADEME (2006), *Le prix de la mise en décharge des déchets non dangereux gérés par les collectivités en 2005 : résultat d'une enquête réalisée en 2006 auprès des structures intercommunales faisant appel à un prestataire pour la mise en décharge de déchets non dangereux*, Synthèse, mars.
- ADEME (2009), *Bilan du recyclage 1997-2006, Rapport*, Synthèse générale et analyse par filière.
- Agence internationale de l'énergie (2010), *Energy Policies of IEA Countries: France, 2009 Review*, Paris.
- Assemblée nationale (2011), Audition, ouverte à la presse, de M. François-Michel Gonnot, président et de Mme Marie Claude Dupuis, directrice générale de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), Commission des affaires économiques, Compte rendu n° 36.
- Aubertot, J.N., J.M. Barbier, A. Carpentier, J.J. Gril, L. Guichard, P. Lucas, S. Savary, I. Savini et M. Voltz (éditeurs) (2005), *Pesticides, agriculture et environnement. Réduire l'utilisation des pesticides et limiter leurs impacts environnementaux*, Expertise scientifique collective, synthèse du rapport, INRA et Cemagref (France).
- Autorité de sûreté nucléaire (2010), *Rapport annuel 2009*, 2 avril.
- Berkovicius, C. (2010), « Un voyant et une alarme pour sensibiliser les chauffeurs de bus à l'éco-conduite », *Les Echos*, 28 juin.
- Bio Intelligence Service (2010), *Analyses de cycle de vie appliquées aux biocarburants de première génération consommés en France*, Étude réalisée pour le compte de l'ADEME, du MEEDDM, du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, et de FranceAgriMer.
- Blottnitz, H., A. Rabl, D. Boiadjev, T. Taylor et S. Arnold (2006), « Damage costs of nitrogen fertilizer in Europe and their internalization », *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(3), pp. 413-433.
- Boiteux, M. (2001), *Transports : choix des investissements et coût des nuisances*, Commissariat Général du Plan, juin.

- Bommelaer, O., J. Devaux, C. Noël et M. Tremblay (2010), *Le financement de la gestion des ressources en eau en France : Étude de cas pour un rapport de l'OCDE, MEEDDM, Commissariat général au développement durable*, 7 juin.
- Callonnec, G. (2009), « Fiscalité comparée de l'énergie et du CO<sub>2</sub> en Europe et en France », *ADEME&vous, Stratégie&études*, n° 20, 8 juillet 2009.
- CAS – Centre d'analyse stratégique (2008), « La valeur tutélaire du carbone », *La note de veille*, n° 101.
- Champsaur, P. (2009), *Rapport de la commission sur l'organisation du marché de l'électricité*, avril.
- Chauveau, J. (2010), « Électricité photovoltaïque : le gouvernement baisse les tarifs de 12 % », *Les Echos*, 24 août.
- Chèze, B. et O. Arnold (2005), « Les études de monétarisation des externalités associées à la gestion des déchets », *ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Document de travail n° 05 – S03*.
- Commissariat général au développement durable (2009), *Performances environnementales de la France – Mise en œuvre 2005-2009 des recommandations de l'OCDE*, décembre.
- Commissariat général au développement durable (2010a), *Les pesticides dans les milieux aquatiques, Données 2007*.
- Commissariat général au développement durable (2010b), *L'environnement en France, Édition 2010-Synthèse*, MEEDDM, juin.
- Cour des Comptes (2002), *Rapport public particulier sur la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne*, février.
- Delpa, J. (2009), *Contre la taxe carbone Borloo... pour des raisons environnementales*, [http://blogs.lesechos.fr/article.php?id\\_article=2838](http://blogs.lesechos.fr/article.php?id_article=2838)
- Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) (2009), *Rapport sur le fonctionnement du dispositif des certificats d'économies d'énergie*, MEEDDM, mai.
- Égert, B. (2009), « Infrastructure Investment in Network industries: The Role of Incentive Regulation and Regulatory Independence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 688.
- Eaufrance (2010), *La reconquête du bon état des eaux et des milieux aquatiques : de l'état des eaux en 2009 aux objectifs 2015*, mars.
- Fainsilber, D. (2010), « Un arrêté ministériel réveille les ventes de gros 4X4 », *Les Echos*, 1<sup>er</sup> juillet 2010.
- Forum international des transports (2008), « Biofuels: Linking support to performance », *Centre conjoint de recherche sur les transports, Discussion Paper n° 2008-7*.
- Forum international des transports (2010), « Implementing congestion charging: Summary and conclusions, Joint Transport Research Centre Round Table 4-5 February 2010 », *Discussion Paper n° 2010-12*.
- Glachant, M. (2003), « La réduction à la source des déchets ménagers : Pourquoi ne pas essayer la tarification incitative ? » *Annales des Mines – Responsabilité et Environnement*, n° 29, janvier.
- Glachant, M. (2004), *La politique nationale de tarification du service des déchets ménagers en présence de politiques municipales hétérogènes*, juin.
- Glachant, M. (2005), « Le concept de responsabilité élargie du producteur et la réduction à la source des déchets de consommation », *Annales des Mines – Responsabilité et Environnement*, n° 39, juillet.
- Jamet, S. (2010), chapitre sur la croissance verte de l'étude de la Suède, à paraître prochainement.
- Jamet, S. et J. Corfee-Morlot (2009), « Assessing the impacts of climate change: a literature review », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 691.
- Kageson, P. (2009), « Environmental aspects of inter-city passenger transport », *Forum international des transports, Centre conjoint de recherche sur les transports, Discussion Paper n° 2009-28*, décembre.
- Kopp, P. et R. Prud'homme (2010), « The economics of urban tolls: Lessons from the Stockholm case », *document non publié*.
- Kuik, O., L. Brander et R.S.J. Tol (2009), « Marginal abatement costs of greenhouse gas emissions: A meta-analysis », *Energy Policy*, 37, pp. 1395-1403.
- Le Monde (2010), « Déchets radioactifs : L'Autorité de sûreté nucléaire tance Areva », 12 juin.
- Metcalfe, G.E. (2009), « Tax policies for low-carbon technologies », *NBER Working Paper*, n° 15054.

- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2009), *Le plan écophyto 2018, moins de pesticides, c'est mieux*.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire (2008a), *Programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité, Période 2009-2020*, juillet.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire (2008b), *Étude d'impact du projet de loi programme du Grenelle de l'Environnement*, octobre.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2009a), *Plan climat de la France : Mise en œuvre du Grenelle Environnement*.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2009b), *Cinquième communication nationale de la France à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, novembre.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2009c), *Le point sur la rénovation de la taxe sur les déchets ménagers : l'impulsion du Grenelle pour moins de déchets et plus de recyclage*, n° 16, juin.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2009d), *Le Plan d'actions déchets*, 9 décembre.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2009e), Communiqué de presse : Jean-Louis BORLOO annonce le succès des certificats économies d'énergie et le renforcement de ce dispositif, conformément aux orientations du Grenelle Environnement. 26 mai.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2010a), *Le principe de la responsabilité élargie du producteur*, 8 janvier.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2010b), « Une politique de l'eau ancrée dans le développement durable », Journée mondiale de l'eau, Communiqué de presse.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2010c), *Information réunion du Comité de suivi de l'Engagement national pour le fret ferroviaire*, 8 juillet.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2010d), *L'éco-redevance poids lourds*.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2010e), *Le gouvernement confirme la mise en œuvre de l'éco-taxe poids lourds*, 20 avril.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2010f), *Point situation sécheresse : limitation des usages de l'eau en vigueur au 13 août 2010*, 20 août.
- OCDE (2004a), *Le développement durable dans les pays de l'OCDE : Mettre au point les politiques publiques*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Addressing the economics of waste*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Économie de la lutte contre le changement climatique : Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *De l'eau pour tous*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Ollagnier, J.-M. (2010), « Réduire le coût de la transition vers une économie décarbonée », *Les Echos*, 17 août.
- Persson, J. and D. Song (2010), « The land transport sector: policy and performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 817.
- Prévoit, H. (2007), *Trop de pétrole !*, Éditions du Seuil, Paris.
- Prud'homme, R. (2009a), *CO<sub>2</sub> : raison garder*, *Commentaire*, n° 125, printemps 2009, pp. 133-141.
- Prud'homme, R. (2009b), *Réduction de la dépense publique : Plaidoyer pour une nouvelle politique des transports*, Fondation Concorde (Nouvelles Visions).
- Prud'homme, R. et J.P. Bocajero (2005), « The London congestion charge: a tentative economic appraisal », *Transport Policy*, 12(3), pp. 279-287.
- Quinet, A. (2008), *La valeur tutélaire du carbone*, Centre d'analyse stratégique, juin.

- Rabl, A., J.V. Spadaro et A. Zoughaib (2008), « Environmental impacts and costs of solid waste: A comparison of landfill and incineration », *Waste Management & Research*, 26, pp. 147-162.
- Rapport Poignant-Sido (2010), *Groupe de travail sur la Maîtrise de la pointe électrique*, avril.
- Raux, C. (2005), « Comments on "The London congestion charge: a tentative economic appraisal" (Prud'homme and Bocajero, 2005) », *Transport Policy*, 12(4), pp. 368-371.
- Raux, C. (2007), « Changement climatique : des permis plutôt que des taxes », *Telos*.
- Research Development and Consulting (2003), *Evaluation of costs and benefits for the achievement of reuse and recycling targets for the different packaging materials in the frame of the packaging and packaging waste directive 94/62/EC*, Final consolidated report.
- Roussely, F. (2010), *Avenir de la filière française du nucléaire civil*, Synthèse du rapport, 16 juin.
- RWE (2010), *ADELE – Adiabatic compressed-air energy storage for electricity supply*.
- Santos, G. (2007), « Congestion pricing: an idea that makes sense », *VOX EU*, 25 juillet.
- Steenblik, R. (2007), « Subsidies: The distorted economics of biofuels », *Forum international des transports*, *Centre conjoint de recherche sur les transports*, Discussion Paper n° 2007-3.
- Syrota, J. (2007), *Rapport « Les perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050 »*, Centre d'analyse stratégique.
- Tegtmeier, E.M. et M.D. Duffy (2004), « External costs of agriculture production in the United States », *International Journal of Agricultural Sustainability*, 2(1), pp. 1-20.
- Tol, R.S.J. (2009), « The economic effects of climate change », *Journal of Economic Perspectives*, 23(2), pp. 29-51.

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.