



HAL
open science

Quelle trajectoire pour l'économie française au cours du prochain quinquennat ?

Guillaume Allegre, Sébastien Bock, Bruno Coquet, Sarah Guillou, Eric Heyer, Gilles Le Garrec, Pierre Madec, Elias Mery, Mathieu Plane, Evens Salies, et al.

► To cite this version:

Guillaume Allegre, Sébastien Bock, Bruno Coquet, Sarah Guillou, Eric Heyer, et al.. Quelle trajectoire pour l'économie française au cours du prochain quinquennat ?. OFCE Policy Brief, 2022, 108, pp.1-26. hal-03794306

HAL Id: hal-03794306

<https://sciencespo.hal.science/hal-03794306>

Submitted on 3 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Quelle trajectoire pour l'économie française au cours du prochain quinquennat ?

Sous la coordination d'Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau *

Sciences Po, OFCE

* Ce *Policy brief* a été rédigé par Guillaume Allègre, Sébastien Bock, Bruno Coquet, Sarah Guillou, Éric Heyer, Gilles Le Garrec, Pierre Madec, Élias Mery, Mathieu Plane, Evens Salies, Xavier Timbeau et Vincent Touzé. Ce travail a été réalisé sur la base des informations connues au 15 juillet 2022.

L'objectif de cette étude est de fournir un cadrage macroéconomique pour les cinq prochaines années sur la base du programme présidentiel d'Emmanuel Macron et sur la base des mesures proposées par le gouvernement dans le cadre de la future loi pouvoir d'achat.

Ce cadrage macroéconomique repose à la fois sur des éléments de long terme mesurés par le PIB potentiel mais également d'autres éléments de plus court terme qui vont affecter la croissance à travers les différents chocs que subit l'économie française et les réponses budgétaires pour y faire face.

Les principaux résultats peuvent se résumer de la manière suivante :

- La croissance potentielle de la France serait de 1,2 % en 2022 puis augmenterait transitoirement à 1,4 % en 2023 et 2024 grâce à l'impact de la réforme des retraites sur la population active. Sous l'hypothèse d'un relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 62 ans à 65 ans, au rythme de 4 mois chaque année à partir de 2023, l'effet attendu sur la population active serait de +0,3 % par an, venant gonfler la croissance potentielle d'autant. La croissance potentielle ralentirait progressivement à 1,3 % sur la période 2025-2027, en raison de l'affaiblissement des effets des politiques d'offre passées ;
- La croissance du PIB ralentirait à 1 % en 2023 (après 2,4 % en 2022) puis se redresserait à 1,6 % en 2024 et augmenterait à 1,9 % sur la période 2025-2027, le PIB convergeant progressivement vers son potentiel ;
- Dans un contexte de fermeture de cycle de productivité, le taux de chômage remonterait à 8 % en 2023 et 2024 (après 7,3 % en 2022) avant de refluer progressivement à 7,5 % en 2027, significativement supérieur à sa valeur de plein emploi ;
- Après avoir atteint 5,3 % en moyenne en 2022, l'inflation s'établirait à 4,1 % en 2023 pour converger vers 2 % à partir de 2024 ;
- Le déficit public atteindrait 5,5 % du PIB en 2022 (après 6,4 % en 2021). Au-delà, le déficit se réduirait lentement pour s'établir à 3,7 % en 2027 sous l'effet principalement de la diminution du soutien budgétaire à l'économie, en particulier en 2023 et 2024, avec l'extinction des mesures d'urgence sanitaire et la réduction de celles liées à la crise énergétique ;
- La dette publique serait stable, passant de 112 % du PIB en 2022 à 113 % en 2024 avant de baisser légèrement vers 112 % du PIB en 2027. Cette trajectoire n'intègre pas d'éléments exceptionnels, comme la recapitalisation d'EDF par exemple.

Cette étude se termine par six notes additionnelles qui se focalisent précisément sur les réformes confirmées par la Première ministre lors de son discours de politique générale ainsi que sur les répercussions à court terme des récentes mesures prises pour soutenir le pouvoir d'achat.

- La *Note 1* revient sur les effets des revalorisations exceptionnelles des prestations sociales ;
- La *Note 2* synthétise et analyse les mesures proposées par le gouvernement pour parvenir au plein emploi ;
- La *Note 3* décrit la doctrine du gouvernement au sujet des aides sociales entre renforcement des « droits » (« solidarité à la source ») et des « devoirs » (un RSA conditionné à une activité effective) ;
- La *Note 4* traite des enjeux budgétaires autour de la réforme des retraites ;
- La *Note 5* évalue l'incidence de la réforme des retraites sur le marché du travail à l'horizon 2027 ;
- La *Note 6* décrit les entreprises et les secteurs bénéficiaires de la suppression de la CVAE (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

L'objectif de cette étude est de fournir un cadrage macroéconomique pour les cinq prochaines années sur la base du programme présidentiel d'Emmanuel Macron et pour les mesures proposées par le gouvernement dans le cadre de la loi pouvoir d'achat. La majorité relative des députés soutenant le gouvernement à l'Assemblée nationale nous conduit à faire des hypothèses sur l'agenda des réformes et leur contenu.

Les aléas internationaux sont importants et vont conditionner les évolutions macroéconomiques au cours du prochain quinquennat. Cela nécessite de faire des hypothèses sur l'évolution de la guerre en Ukraine et les conséquences sur les prix de l'énergie et les approvisionnements en hydrocarbures, sur la gestion des vagues épidémiques au niveau international et leurs conséquences sur les chaînes de production mondiales, la remontée des taux d'intérêts et la stabilité financière dans la zone euro, etc.

Le cadrage macroéconomique pour la période 2022-2027 repose à la fois sur des éléments de long terme mesurés par le PIB potentiel mais également d'autres de plus court terme qui vont affecter la croissance à travers les différents chocs que subit l'économie française et les réponses budgétaires pour y faire face. Dans un premier temps, nous analysons les déterminants structurels de la croissance potentielle au cours de cette période avant d'en expliciter le contexte économique et la trajectoire de l'économie française à l'horizon 2027.

Cette étude se termine par six notes additionnelles. Celles-ci se focalisent précisément sur les réformes proposées au cours de la campagne présidentielle puis confirmées par la Première ministre lors de son discours de politique générale et qui auront un impact sur la trajectoire de l'économie française à moyen terme (réforme des retraites, de l'Assurance chômage, des impôts de production et des minima sociaux) ainsi que sur les répercussions à court terme des récentes mesures prises pour soutenir le pouvoir d'achat.

Quelle évolution de la croissance potentielle à l'horizon 2027 ?

L'évolution de la croissance potentielle est la combinaison de plusieurs facteurs, les deux premiers étant les gains à long terme de la productivité apparente du travail¹ et l'évolution de la population active tendancielle. À cela s'ajoutent des mesures structurelles comme la réforme des retraites ou celles destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail visant à un meilleur appariement entre l'offre et la demande de travail et réduisant ainsi le taux de chômage structurel (politique de formation, réformes sur le marché du travail...) et les mesures fiscales pérennes favorisant l'offre, l'attractivité et la compétitivité du tissu productif (baisse de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production). Enfin la crise de la Covid-19 a eu des effets négatifs sur l'accumulation de capital productif en 2020 et 2021, en partie résorbés par les mesures de relance et de soutien à l'investissement. À plus long terme l'investissement dans les filières stratégiques de France 2030 devrait soutenir la croissance potentielle de l'économie française (graphique 1).

La croissance potentielle de la France serait de 1,2 % en 2022 puis augmenterait transitoirement à 1,4 % en 2023 et 2024, grâce à l'impact de la réforme des retraites sur la population active. Sous l'hypothèse d'un relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 62 ans à 65 ans, au rythme de 4 mois chaque année à partir de 2023, l'effet attendu sur la population active serait de +0,3 % par an, venant gonfler la croissance potentielle d'autant.

La croissance potentielle ralentirait progressivement à 1,3 % sur la période 2025-2027, en raison de l'affaiblissement des effets des politiques d'offre passées. Il est par ailleurs important de noter que les nouvelles projections de population active publiées en juillet 2022², qui sont réalisées sur la base de la législation en cours, conduisent à réviser à la baisse la croissance potentielle de +0,2 % par an en moyenne sur la période 2022-2027 par rapport aux anciennes projections. En effet, les nouvelles projections de

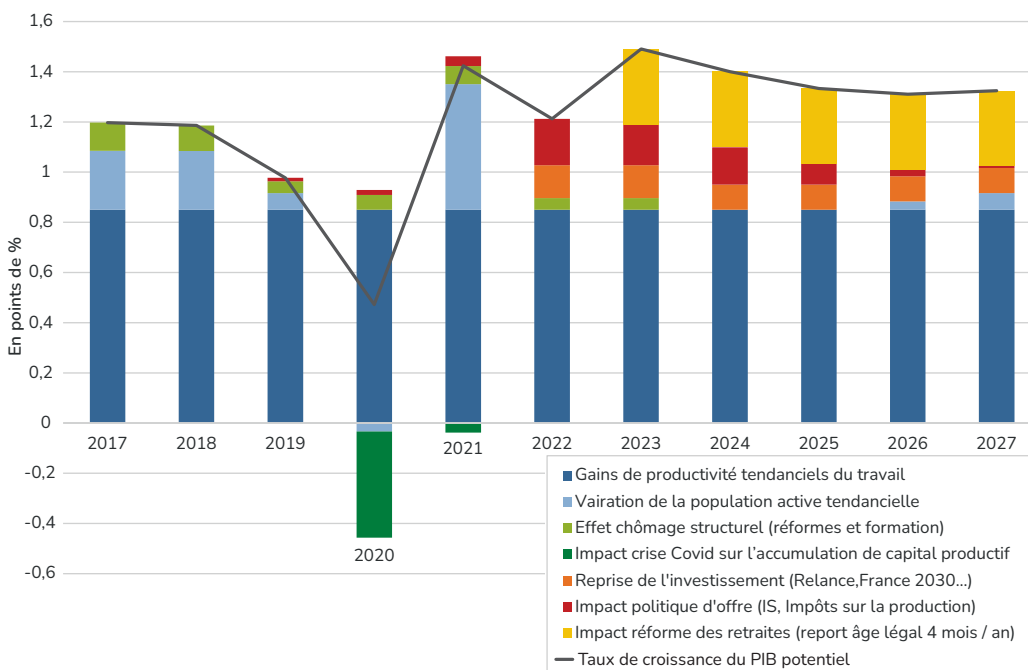
1.

Nous avons évalué les gains de productivité tendanciels à 0,85 % par an sur le passé récent et nous les maintenons constants en prévision. Pour plus de détails, se référer à B. Ducoudré et É. Heyer (2017), « Quel nouveau sentier de croissance de la productivité du travail ? Une analyse pour six grands pays développés », *Revue de l'OFCE*, n° 152, pp. 233-258, décembre.

2.

N. Bechichi, M. Fabre et T. Olivia, 2022, « Projections de la population active à l'horizon 2080 », *Document de travail de l'Insee*, n° 2022-06..

Graphique 1. Taux de croissance du PIB potentiel et ses composantes



Insee, calculs OFCE.

3.

M. Koubi et A. Marrakchi, 2017, « Projections de la population active à l'horizon 2070 », *Document de travail de l'Insee*, n° F1702.

4.

Pour plus de détails, voir OFCE, Département analyse et prévision, sous la direction d'Éric Heyer et Xavier Timbeau, 2022, « La croissance à l'épreuve des chocs : perspectives pour l'économie française 2022 », *OFCE Policy brief*, n° 107, 9 juin.

5.

OFCE, Département analyse et prévision, sous la direction d'Éric Heyer et Xavier Timbeau, 2021, « La vague espérée de la reprise. Perspectives 2021-2022 pour l'économie française », *OFCE Policy brief*, n° 95, 13 octobre.

6.

Une évolution très différente des prix de l'énergie à la hausse comme à la baisse conduirait à réviser notre scénario de moyen terme. Et une rupture d'approvisionnement sur le gaz russe nécessitant des plans de contingentement pour organiser la gestion de la pénurie d'énergie modifierait également la trajectoire de court et moyen terme de l'économie française.

7.

Nous avons considéré de façon *ad hoc* que la situation exceptionnelle conduisait à une amplification de l'élasticité de substitution habituelle, l'augmentant de 5 % en plus par an avec une montée en charge linéaire. L'élasticité habituelle de la consommation des ménages au prix de l'énergie issue du modèle ThreeMe à partir duquel nous avons réalisé les variantes énergie est de 0,5 à long terme. Elle est de 0,2 pour les consommations intermédiaires des entreprises. Pour plus de détails, voir F. Reynes *et al.*, 2021, « ThreeME Version 3: Multi-sector Macroeconomic Model for the Evaluation of Environmental and Energy policy – A full description », *Working paper*.

8.

Caldara Dario et Matteo Iacoviello, 2022, « Measuring Geopolitical Risk », *American Economic Review*, vol. 112, n° 4, pp. 1194-1225.

9.

Pour plus de détails, voir Département analyse et prévision de l'OFCE, sous la direction d'Éric Heyer et Xavier Timbeau, « L'économie mondiale sous le(s) choc(s) », *OFCE Policy brief*, n° 106, mai 2022.

10.

Une hypothèse de forte détente ou au contraire d'une nette recrudescence des tensions géopolitiques au cours du quinquennat modifierait également la trajectoire de moyen terme.

population active indiquent une quasi-stagnation du nombre d'actifs sur la période 2022-2027 alors que les anciennes projections de 2017³ anticipaient une hausse de la population active de 0,2 % par an sur la même période.

Quel contexte économique à l'horizon 2027 ?

Dans notre publication du mois de juin 2022⁴, nous avons significativement révisé à la baisse nos prévisions de croissance du PIB de l'économie française en 2022, l'établissant à 2,4 % contre 4,1 % prévu à l'automne 2021⁵. Pour rappel, cette révision tient compte de l'apparition de nouveaux chocs en début d'année 2022, à commencer par la vague Omicron et les difficultés d'approvisionnement, entretenues par la stratégie « 0-Covid » de la Chine, qui réduisent la prévision de PIB de 0,4 % en 2022. À cela s'ajoutent l'incertitude et les tensions géopolitiques liées au conflit ukrainien dont les effets sont quantifiés à -0,5 % du PIB en 2022. Quant au choc énergétique, s'il devait réduire la croissance française de 1,3 % en 2022 sur la base d'une stabilité des prix de l'énergie à des niveaux comparables en moyenne à ceux des derniers mois (soit 110 \$ le baril de Brent et 100 € le MWH sur gaz TTF), le plan de résilience et les mesures annoncées qui devraient être contenues dans le projet de loi pouvoir d'achat cet été permettraient de réduire ce choc de 0,8 point de PIB.

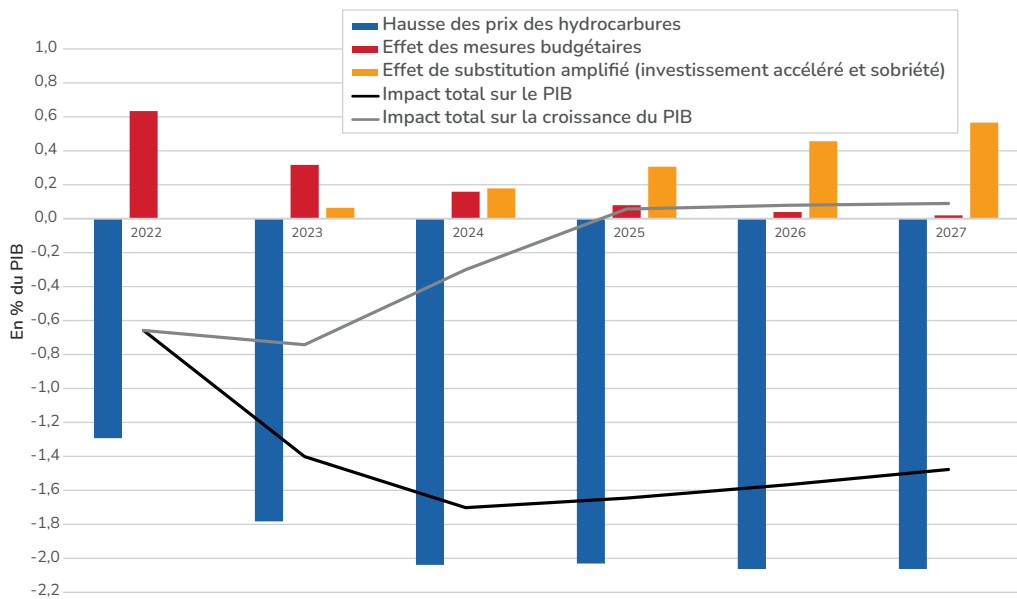
Au-delà de 2022, plusieurs questions se posent sur la dynamique d'activité, les premières concernant l'évolution des chocs internationaux et leur impact sur la croissance française ainsi que les réponses budgétaires pour y faire face.

Dans notre cadrage de moyen terme, nous faisons quatre hypothèses :

- La première concerne l'évolution de la guerre en Ukraine et les prix de l'énergie. Nous faisons l'hypothèse que les prix de l'énergie se stabilisent à leur niveau moyen des derniers mois⁶, ce qui va conduire à des effets négatifs sur le PIB au-delà de 2022, notamment avec la réduction progressive des mesures pour lutter contre leur hausse et la volonté du gouvernement de cibler les aides. Nous supposons que ces mesures budgétaires (bouclier tarifaire sur le gaz et l'électricité, remise de 18 centimes par litre de carburant, aide carburant aux ménages et aux entreprises...) qui représentent 0,6 point de PIB en 2022 seraient divisées par deux chaque année à partir de 2023 et ainsi de suite jusqu'à leur extinction en 2027. Par ailleurs, l'accélération des investissements dans des énergies alternatives et une plus grande sobriété énergétique conduiraient à accélérer la réduction de notre consommation d'hydrocarbures, diminuant ainsi le choc sur le PIB⁷ (graphique 2) ;
- La deuxième hypothèse concerne l'incertitude géopolitique. Dans une étude récente, Caldara et Iacoviello (2022)⁸ ont développé un indice permettant de mesurer en temps réel le risque géopolitique. Leur méthode permet de mesurer l'ampleur des tensions au niveau global et d'identifier les pays subissant des menaces ou des actes hostiles⁹. Sans surprise, l'indice de risque géopolitique calculé par les auteurs pointe une nette résurgence de ce risque au niveau global avec la guerre en Ukraine. Après une forte hausse en février-mars, cet indice a nettement décliné en avril mais n'est pas revenu à son niveau d'avant-guerre¹⁰. Nous supposons ici que cet indice restera durablement à son niveau d'avril. Dans ce contexte, la croissance française serait amputée respectivement de 0,5 et 0,3 point de PIB en 2022 et 2023 ;

- La troisième hypothèse concerne l'évolution de l'épidémie au niveau mondial et son impact sur les chaînes de production. Sur la base d'un retour progressif à la normale d'ici à la fin de l'année, la croissance française serait amputée de 0,3 point de PIB en 2022 mais ne serait pas impactée au-delà¹¹ ;
- Enfin, la dernière hypothèse concerne les réponses budgétaires qui sont détaillées dans une partie dédiée. Elles tiennent notamment compte des évolutions possibles des mesures pour faire face aux prix de l'énergie et des principales mesures fiscales et budgétaires proposées par Emmanuel Macron pendant la campagne présidentielle.

Graphique 2. Impact du choc énergie sur le PIB et la croissance du PIB



Insee, calculs OFCE.

Quelle trajectoire de croissance à l'horizon 2027 ?

À partir de la trajectoire du PIB potentiel et de l'analyse des différents chocs attendus et des politiques budgétaires qui seraient menées, la croissance du PIB ralentirait à 1 % en 2023 (après 2,4 % en 2022), puis se redresserait à 1,6 % en 2024 et augmenterait à 1,9 % sur la période 2025-27, le PIB convergeant progressivement vers son potentiel (graphique 3).

Dans ce contexte, le taux de chômage remonterait à 8 % en 2023 et 2024 (après 7,3 % en 2022), avant de refluer progressivement à 7,5 % en 2027, significativement supérieur à sa valeur de plein emploi (tableau 1). Cette trajectoire repose également sur l'hypothèse d'une fermeture du cycle de productivité d'ici à la fin du quinquennat¹², ce qui conduirait à diminuer le contenu en emplois de la croissance de 2023 à 2027. La réforme des retraites augmenterait l'emploi des seniors de l'ordre de 240 000 et le chômage de l'ordre de 215 000 d'ici à 2027 (voir encadré sur le sujet). Enfin, après avoir atteint 5,3 % en moyenne en 2022, l'inflation s'établirait à 4,1 % en 2023, pour converger vers 2 % à partir de 2024.

11.

Pour plus de détails, voir OFCE, Département analyse et prévision, sous la direction d'Éric Heyer et Xavier Timbeau, 2022, « L'économie mondiale sous le(s) choc(s) », *OFCE Policy brief*, n° 106, 25 mai.

12.

Pour plus de détails, voir M. Davin et É. Heyer, 2022, « Le mystère autour de l'emploi s'épaissit », *Blog de l'OFCE*, 14 juin 2022.

Graphique 3. Évolution du PIB et de son potentiel

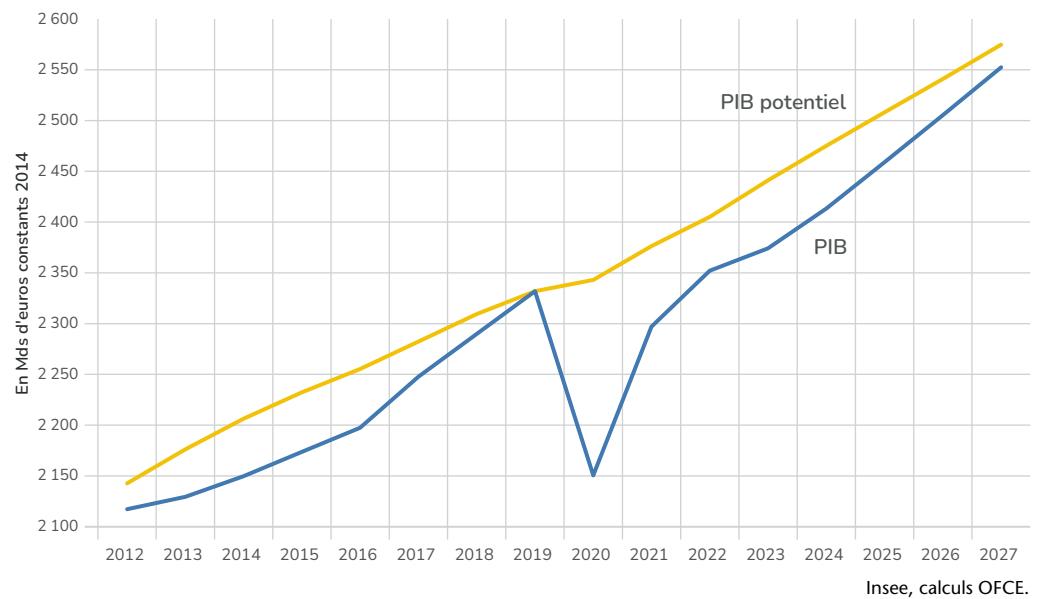


Tableau 1. Évolution des principaux agrégats macroéconomiques

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| PIB potentiel (en %) | 1,2 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| PIB (en %) | 2,4 | 1,0 | 1,6 | 1,9 | 1,9 | 1,9 |
| Emploi (en %) | 1,9 | -0,4 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Taux de chômage (en % pop. active) | 7,3 | 8,0 | 8,0 | 7,8 | 7,6 | 7,5 |
| Inflation (IPC, en %) | 5,3 | 4,1 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Taux OAT 10 ans (en %) | 1,9 | 2,8 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,1 |

Insee, calculs OFCE.

Le déficit public se réduirait mais reviendrait à seulement 3,7 % du PIB en 2027

Le cadrage budgétaire repose sur plusieurs éléments :

- L'évolution des mesures budgétaires hors mesures nouvelles : suppression totale de la taxe d'habitation d'ici à 2023, effets budgétaires de certaines mesures issues du Plan de relance et le déploiement du Plan d'investissement France 2030 ;
- Les nouvelles mesures pour répondre à la crise énergétique et celles contenues dans le projet de loi pouvoir d'achat. Pour les aides propres à l'énergie, nous faisons l'hypothèse de leur extinction progressive à l'horizon 2027 (sur la base d'une division par deux chaque année de ces aides par rapport à l'année précédente) ;
- Enfin les mesures dites structurelles contenues dans le programme présidentiel, avec notamment la suppression de la CVAE et de la contribution à l'audiovisuel public dès 2023. Par ailleurs, les nouvelles dépenses attendues (santé, éducation...) seraient compensées par des économies sur les retraites et l'assurance chômage mais aussi sur les dépenses de fonctionnement (État, Sécurité sociale et

collectivités locales) ainsi que des recettes supplémentaires issues de la fraude fiscale et de l'impôt mondial sur les sociétés d'ici à 2027. Au total, le déficit public primaire hors mesures exceptionnelles (qui contient également des mesures structurelles issues de la loi pouvoir d'achat et rectificative comme la revalorisation des prestations et de l'indice de la fonction publique au-delà de la hausse des prix du PIB) va se creuser en 2023 avant de se réduire progressivement au cours du quinquennat pour revenir en 2027 à son niveau de 2022.

Selon notre cadrage macroéconomique, le déficit public atteindrait 5,5 % du PIB en 2022 (après 6,4 % en 2021). Au-delà, le déficit se réduirait lentement pour s'établir à 3,7 % en 2027, sous l'effet principalement de la diminution du soutien budgétaire à l'économie, en particulier en 2023 et 2024, avec l'extinction des mesures d'urgence sanitaire et la réduction de celles liées à la crise énergétique (tableau 2). La réduction de l'écart de production (*output gap*) entre 2023 et 2027 permettrait d'améliorer le déficit public conjoncturel. Ces deux facteurs permettent de réduire le déficit public de près de 3 points de PIB entre 2022 et 2027 malgré la hausse des charges d'intérêts de 0,8 point de PIB annuel entre le début et la fin du quinquennat (graphique 4).

Dans ce contexte, la dette publique serait stable, passant de 112 % du PIB en 2022 à 113 % en 2024, avant de baisser légèrement vers 112 % du PIB en 2027. Cette trajectoire n'intègre pas d'éléments exceptionnels comme la recapitalisation d'EDF par exemple.

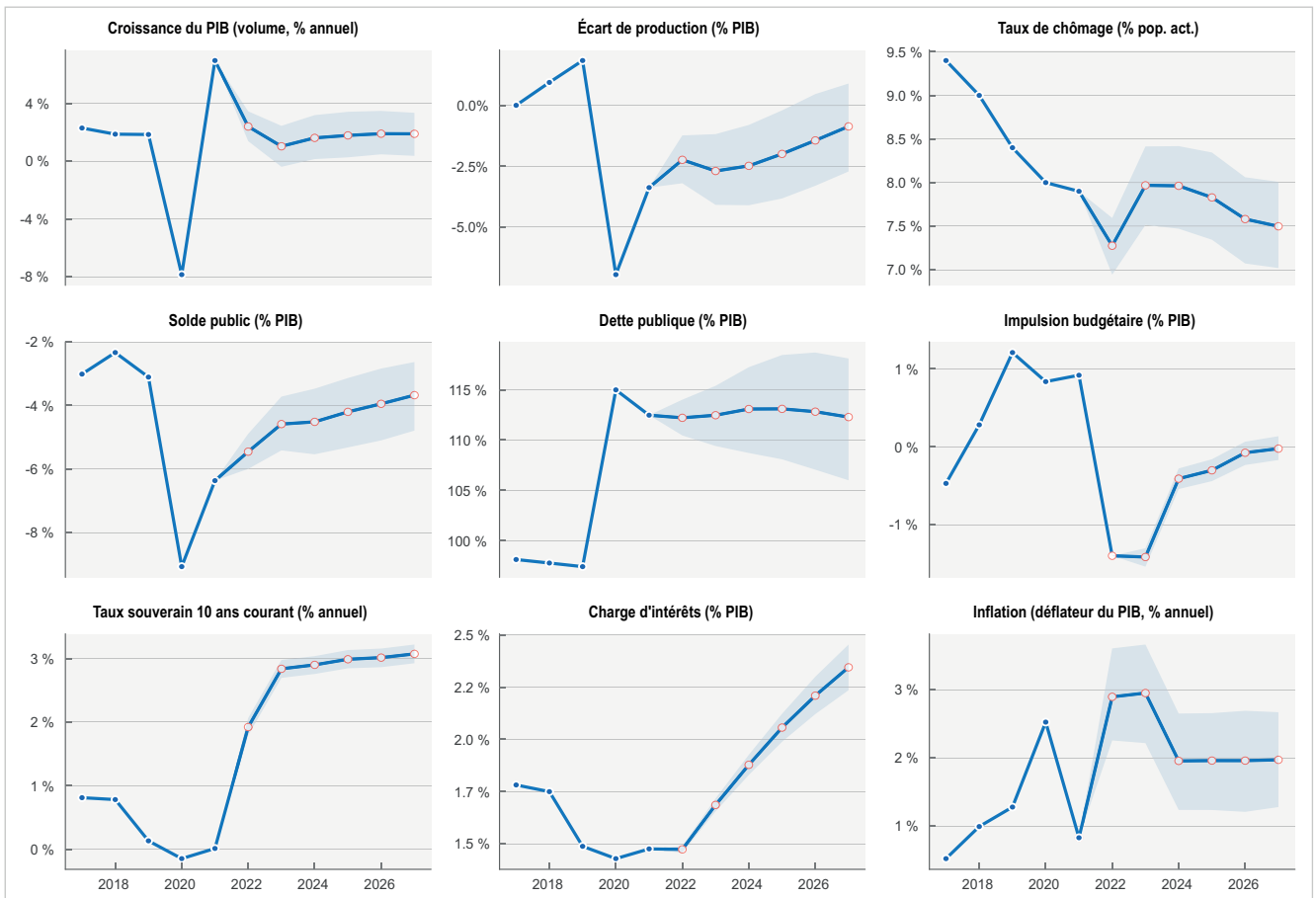
Tableau 2. Décomposition du solde public et dette publique

| En % du PIB | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Solde public (= a + b + c - d) | -6,4 | -5,5 | -4,6 | -4,5 | -4,2 | -4,0 | -3,7 |
| Solde public primaire hors mesures temporaires et effet d'activité (a) | -2,0 | -2,5 | -2,8 | -2,7 | -2,6 | -2,6 | -2,5 |
| Charges d'intérêts (d) | 1,4 | 1,5 | 1,7 | 1,9 | 2,1 | 2,2 | 2,3 |
| Mesures d'urgence / relance / énergie / pouvoir d'achat* (b) | -3,9 | -2,6 | -1,0 | -0,5 | -0,3 | -0,2 | -0,2 |
| Effet d'activité (y compris effet d'élasticité) (c) | 0,2 | 0,8 | 0,5 | 0,6 | 0,9 | 1,1 | 1,3 |
| Fonds du plan de relance européen | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Dette publique | 112,5 | 112,2 | 112,5 | 113,1 | 113,1 | 112,8 | 112,3 |

* Hors baisse d'impôts à la production, indexation accélérée, suppression de la redevance, baisse des cotisations des indépendants.
Documents budgétaires, prévisions OFCE.

Le cadrage macroéconomique prévu pour les cinq prochaines années repose à la fois sur les fondamentaux de l'économie française, les mesures budgétaires prévues (transitoires et pérennes) et les évolutions internationales. Or, les incertitudes et aléas, notamment géopolitiques, sont particulièrement forts pour les cinq prochaines années, et des événements non anticipés de grande ampleur amèneraient à réviser la trajectoire à moyen terme. Par ailleurs, nous supposons implicitement une stabilité de la zone euro malgré la remontée attendue des taux et nous écartons du scénario central des événements financiers majeurs qui entraîneraient des répercussions sur la croissance.

Graphique 4. Évolution des grands agrégats économiques au cours du prochain quinquennat



Pour 2017-2021, nous reprenons les données d'AMECO de printemps 2022. Pour les années 2022-2027, nous associons à notre projection un intervalle de confiance simulée à l'aide de la méthode de Monte-Carlo.

AMECO, Debtwatch v1.1^a, prévisions et calculs des auteurs.

a) Xavier Timbeau, Elliot Aurissergues, Éric Heyer, 2021, « La dette publique au XXI^e siècle : une analyse de la dynamique de la dette publique avec Debtwatch », *OFCE Policy brief*, n° 93, 11 octobre.

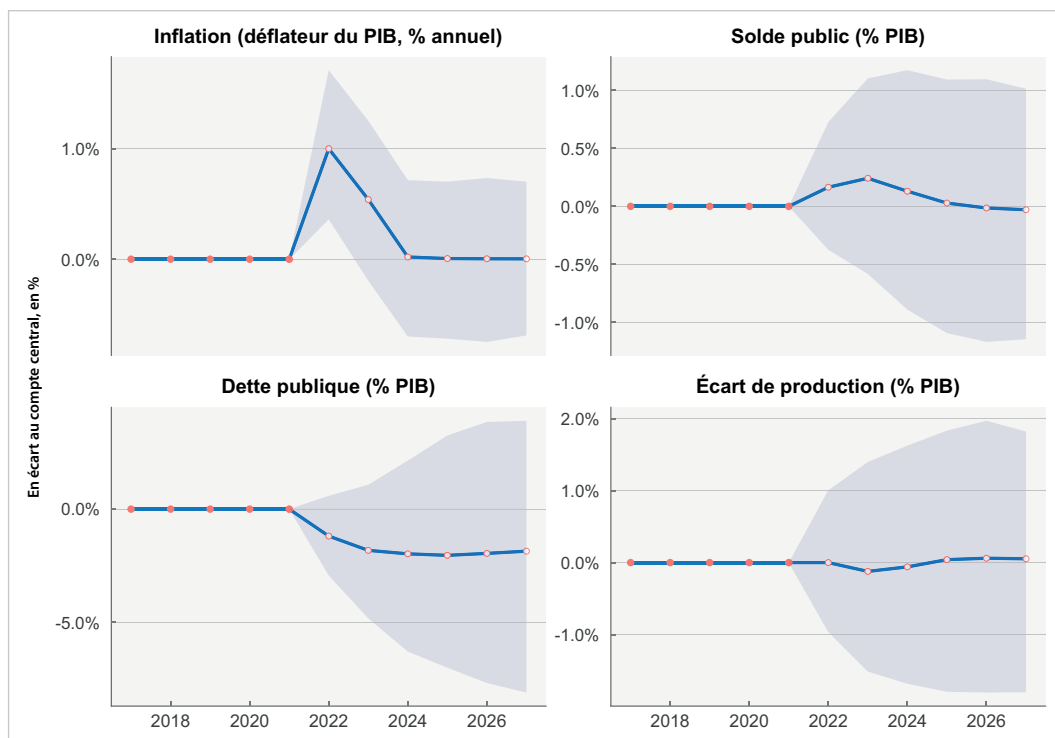
Encadré 1. Quelles conséquences d'une inflation plus importante ou d'une réduction de dette publique plus forte ?

Dans cet encadré nous analysons les conséquences sur notre scénario à moyen terme d'une inflation plus importante qu'anticipée ainsi que celles d'une volonté de réduction plus rapide de la dette publique.

Ainsi, le graphique 5 illustre les répercussions, notamment sur les finances publiques, d'une sous-estimation temporaire du taux d'inflation, calibrée à 1 point en 2022 : un taux d'inflation du prix de PIB supérieur permettrait de réduire le déficit de 0,25 point de PIB en 2023 et la dette publique de 1,9 point de PIB en 2027.

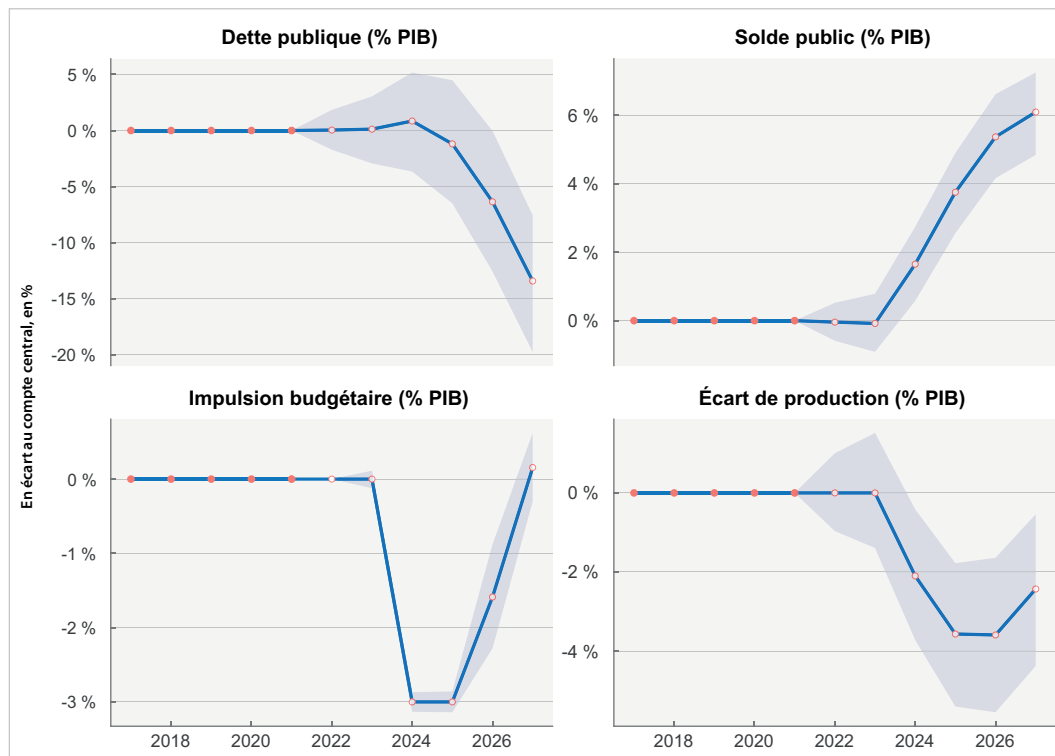
Par ailleurs, nous illustrons les conséquences d'une réduction plus rapide la dette publique. Dans le contexte conjoncturel décrit dans ce *Policy brief* et en considérant qu'il ne commencerait qu'en 2024, retourner au niveau de dette d'avant-crise sanitaire d'ici à la fin du quinquennat nécessiterait un effort budgétaire s'élevant à 7,5 points de PIB supplémentaires, ce qui induirait notamment une récession en 2024. La perte d'activité atteindrait 3,6 points de PIB en 2026 (graphique 6).

Graphique 5. Impact d'une hausse temporaire de 1 point d'inflation supplémentaire



AMECO, Debtwatch v1.1, calculs des auteurs.

Graphique 6. Impact d'un retour à une dette publique à 100 % du PIB en 2027



AMECO, Debtwatch v1.1, prévisions et calculs des auteurs.

Inflation, loyers : quels effets des revalorisations exceptionnelles des prestations sociales ?

par Pierre Madec

Depuis 2015, les prestations sociales (hors APL) sont revalorisées le 1^{er} avril de chaque année, à l'exception des retraites qui sont revalorisées le 1^{er} janvier, sur la base de l'évolution moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) observée au cours des 12 derniers mois. Les aides personnelles au logement sont quant à elles (en principe) revalorisées le 1^{er} octobre sur la base de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) observée au deuxième trimestre de l'année.

Sur la base de ces modes d'indexation, les aides au logement ont été revalorisées le 1^{er} octobre 2021 sur la base de l'IRL du deuxième trimestre 2021 soit 0,42 %. Cette hausse a été réalisée à la suite d'un gel de leur revalorisation en 2018 et à une désindexation des APL sur l'IRL inscrite dans les Lois de finances 2019 et 2020. Les pensions de retraite ont quant à elles été revalorisées de 1,1 % au 1^{er} janvier 2022 (évolution moyenne sur 12 mois de l'IPC hors tabac observée entre novembre 2020 et octobre 2021) et les autres prestations sociales de 1,8 % au 1^{er} avril 2022 (évolution moyenne sur 12 mois de l'IPC hors tabac observée entre février 2021 et janvier 2022) alors même qu'en avril 2022, le glissement annuel de l'IPC hors tabac s'élevait à 4,8 %.

Ce décalage entre la revalorisation à partir de l'inflation moyenne passée et la hausse de l'inflation en cours a de fait généré une perte de pouvoir d'achat importante des prestations sociales pour les ménages allocataires au cours des six premiers mois de l'année.

À l'aide de l'enquête Budget des familles de l'Insee¹ et sur la base de nos prévisions d'inflation pour les trois prochains trimestres (voir *supra*), nous estimons la contribution des revalorisations des prestations à la baisse du pouvoir d'achat pour 2022, par décile de niveau de vie (graphique 7) : en moyenne sur l'année, hors revalorisations exceptionnelles, les ménages du premier décile de niveau de vie (les 10 % les plus modestes) connaîtraient une baisse de leur pouvoir d'achat de 2,4 % par rapport à 2021 du seul fait de la méthode d'indexation des prestations sociales² dont 1,6 % pour les prestations sociales hors retraites. La faible hausse des pensions de retraite en 2022 liée au calcul de revalorisation en début d'année amputerait jusqu'à 2,2 % le pouvoir d'achat des ménages appartenant au quatrième décile de niveau de vie.

Conscient des enjeux, le gouvernement a accéléré le calendrier habituel en proposant une revalorisation « exceptionnelle » des prestations sociales en juillet 2022 pour contrer les effets décrits précédemment. L'ensemble des prestations sociales (hors APL) ont été revalorisées de 4 % et les aides au logement devrait l'être de 3,5 %. Cette hausse serait associée à un plafonnement de l'évolution des loyers à 3,5 %³.

Selon nos estimations et sous l'hypothèse de nos prévisions de prix jusqu'à la fin de l'année, cette revalorisation permettrait de compenser en partie les pertes de pouvoir d'achat des ménages (graphique 8). Les ménages retraités⁴ et/ou allocataires d'aides personnelles au logement enregistreraient malgré tout des pertes de pouvoir d'achat relativement importantes.

1.

Pour plus de détails voir « Hausse de prix à la consommation : au mois de mars près d'un quart des ménages ont perdu du pouvoir d'achat malgré les dispositifs mis en place », Raul Sampognaro, *Blog de l'OFCE*, avril 2022.

2.

Ne sont ici pas prises en compte les évolutions possibles des autres revenus (salaires, revenus du patrimoine, ...).

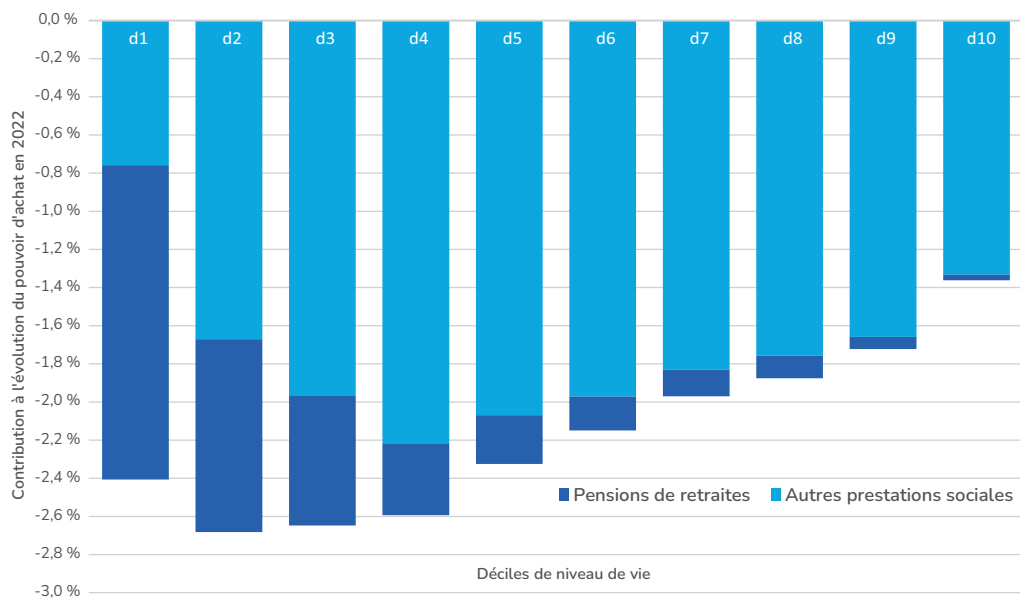
3.

Voir P. Madec, « Pouvoir d'achat : quel impact de l'évolution à venir des loyers ? », *Blog de l'OFCE*, juin 2022.

4.

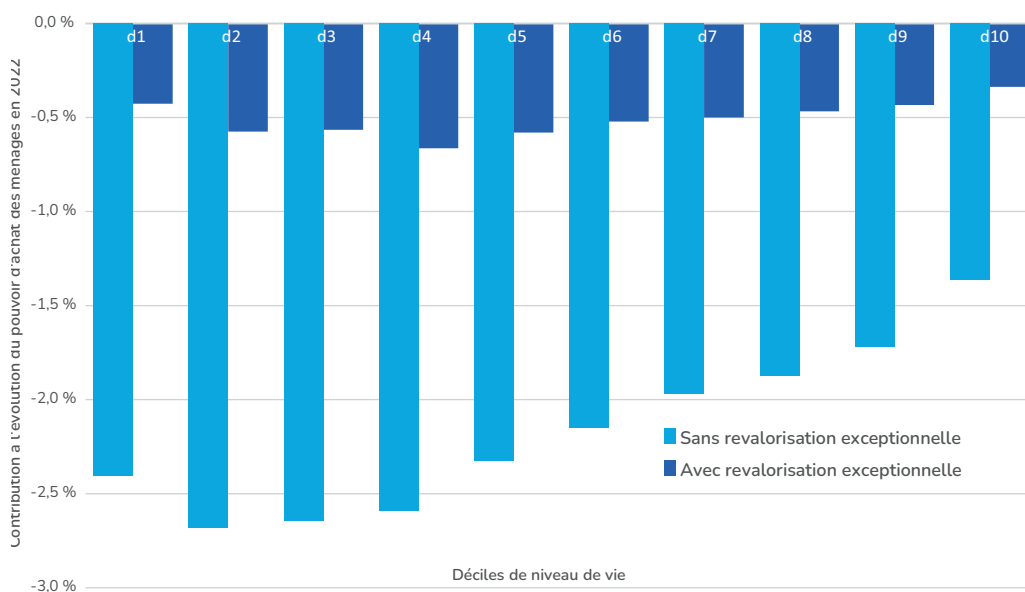
Dans nos simulations, l'ensemble des pensions sont revalorisées de 4 %. Dans les faits, les revalorisations actées par les régimes complémentaires peuvent être moindres, réduisant d'autant l'impact des revalorisations sur le pouvoir d'achat des retraités.

Graphique 7. Contribution à l'évolution du pouvoir d'achat des prestations sociales par décile, sans revalorisation exceptionnelle



Insee, Enquête Budget de famille, 2017, calculs des auteurs.

Graphique 8. Contribution à l'évolution du pouvoir d'achat des prestations sociales par décile, avec et sans revalorisation exceptionnelle



Insee, Enquête Budget de famille, 2017, calculs des auteurs.

Note 2. Plein emploi, mais caisse vide

par Bruno Coquet

Après les réformes structurelles du marché du travail du précédent quinquennat¹, le programme présidentiel a pour objectif le plein emploi d'ici 2027, en s'appuyant sur quatre leviers : France Travail, réforme de l'assurance chômage, 1 million d'apprentis par an et obligation d'activité pour les bénéficiaires du RSA². Mais par-delà les enjeux en termes d'emploi, les enjeux budgétaires méritent d'être mieux explicités.

Un opérateur plus efficace pour faciliter l'appariement

« Pôle Emploi transformé en France travail par la mise en commun des forces des régions, des départements et des communes », pour « accompagner plus efficacement les chômeurs, tout en répondant aux besoins des entreprises ». La suppression des doublons, l'allocation des implantations et des effectifs au plus près des besoins, l'alignement des procédures sur de meilleures pratiques, ces mesures augmenteraient la qualité de service. Ce type de projet est complexe à mener, rien ne garantissant que, par nature, un opérateur unique, multiservices, soit plus efficace que des opérateurs spécialisés aux attributions bien définies.

Le périmètre du nouvel opérateur n'est pas arrêté ; toutefois une fusion entre Pôle emploi (53 000 agents, 915 agences, 5 Md € de budget) et les Missions locales (13 500 salariés qui accompagnent les jeunes, dans 6 800 lieux, environ 1 Md € de budget³) avait déjà été envisagée puis abandonnée en 2018 ; il n'est pas exclu que le réseau Agefiph/Cap emploi (2 200 salariés accompagnent les travailleurs handicapés dans 97 agences, 553 M € de ressources collectées⁴), voire l'APEC (1 000 agents, 50 centres, 130 M € de ressources) ou d'autres opérateurs puissent être concernés.

Si l'on prend pour modèle la fusion ANPE-Assedics qui donna naissance à Pôle Emploi en 2008, les aspects budgétaires sont un enjeu crucial. Selon le périmètre, le budget agrégé de France Travail pourrait à minima accroître de 20 % les ressources et les effectifs actuels de Pôle Emploi. Plus important encore, les opérateurs potentiellement concernés reçoivent aujourd'hui des ressources extra-budgétaires en provenance des régions, des communes et parfois des taxes affectées. Si l'on se réfère à la création de Pôle Emploi, on peut observer que le poids de l'État dans le financement s'est continuellement réduit depuis 2008, la charge étant peu à peu reportée vers l'Unedic qui assume aujourd'hui plus de 80 % du budget de Pôle Emploi, contre environ 59 % à l'origine⁵. *Mutatis mutandis*, la part des nouveaux contributeurs *de facto* invités à financer France Travail sera à n'en pas douter l'objet d'âpres discussions. L'hypothèse d'une fusion totale devrait aussi surmonter les questions de statut des agents, voire un alignement des rémunérations sur la grille salariale la mieux-disante (comme lors de la fusion ANPE-Assedics en 2008), ce qui réduirait les gains budgétaires à court terme.

La contribution d'une telle transformation à l'avènement du plein emploi réside dans l'amélioration des services aux usagers dont la capacité à susciter de meilleurs appariements sur le marché du travail, ce qui pourrait réduire une partie des difficultés de recrutement. De tels gains ne peuvent cependant être sensibles qu'à long terme, car, à court terme en effet, parallèlement à la hausse des difficultés de recrutement, les

1. Pour une analyse détaillée, le lecteur pourra se référer à Sébastien Bock, Bruno Coquet, Magali Dauvin et Éric Heyer, 2022, « Le marché du travail au cours du dernier quinquennat », *OFCE Policy brief*, n° 103, 17 mars.

2. Cet aspect est traité dans la note 3.

3. Le budget de l'État prévoit 596 M € de crédits de paiement. Les autres financements sont consolidés avec retard, (Sénat, *Rapport d'information* n° 27, 2021) ils atteignaient 340 M € en 2018.

4. Agefiph, *Rapport annuel 2021*.

5. Bruno Coquet, 2016, « L'assurance chômage doit-elle financer le service public de l'emploi ? » *Note de l'OFCE*, n° 58.

effectifs de Pôle Emploi dédiés à l'accompagnement n'ont jamais été aussi élevés, tant pour accompagner les chômeurs (moins nombreux) que les employeurs. En outre une telle réforme institutionnelle n'est pas directement créatrice d'emplois.

L'assurance chômage serait maintenant un obstacle au plein emploi

Le dynamisme du marché du travail et la baisse des allocations améliorent le résultat d'exploitation de l'Unedic mais la part des dépenses d'activité partielle mises à la charge de l'assurance chômage durant la crise sanitaire a fortement alourdi sa dette.

L'enjeu actuel est d'achever la mise en œuvre de la réforme de 2018. En effet, le bonus-malus n'entrera en vigueur qu'en septembre prochain, mais surtout la gouvernance de l'État en voulant le reprendre en mains est défaillante : aucun rapport annuel depuis 2014, pas de concertation préalable, document de cadrage de la nouvelle négociation (qui aurait dû commencer le 1^{er} juillet 2022 au plus tard) hors délai, ce qui oblige à proroger les règles actuelles au-delà de la date limite du 1^{er} novembre 2022.

Le narratif officiel reste que la réforme de 2018 a « rendu le travail toujours plus incitatif », bien qu'aucun cas-type ne puisse l'attester⁶. Le gouvernement a toutefois indiqué se donner le temps de l'évaluation, ce qui peut augurer qu'il souhaite enfin organiser et nourrir un réel diagnostic partagé. Mais cela impliquerait un report significatif, d'au moins un an. À l'opposé le Président de la République a annoncé des mesures sur l'assurance chômage dans une loi dédiée à la « réforme du travail » dans le courant de l'été, ce qui exclurait tout travail sur le fond. Sans changement des règles d'indemnisation, la volonté d'économies pourrait tout de même prendre corps à travers l'ambition de rendre « l'assurance chômage plus stricte quand trop d'emplois sont non-pourvus, plus généreuse lorsque le chômage est élevé » (qui ne fait sens que s'il s'agit de la durée et non du montant des allocations), dans la mesure où un durcissement des sanctions en cas de refus d'une offre d'emploi ne relève pas du règlement général de l'assurance chômage mais d'un décret spécifique.

Il est tentant pour les gouvernements (et d'usage constant...) de capter une partie des économies que réalise l'Unedic lorsque le chômage baisse. Or une assurance chômage se doit d'accumuler des réserves dans les périodes fastes en prévision du prochain retournement cyclique⁷, sinon c'est une dynamique d'attrition qui prévaut : réduction de droits lorsque le marché du travail se porte bien, mais aussi lorsque tout va mal. Le Chef de l'État a cependant rappelé que les allocations chômage relevaient désormais de la « solidarité nationale » et non plus de l'assurance, ce qui permet de s'affranchir de cette logique contracyclique qui s'impose à l'assurance, puisqu'il n'y a plus de droits mais des allocations qui doivent s'adapter à la situation budgétaire de l'État⁸. Sur ces aspects budgétaires, plusieurs vecteurs d'économies peuvent être utilisés : un durcissement des droits, une débudgétisation de certaines dépenses actuellement prises en charge par l'État (formation, etc.), mais aussi par l'affectation d'une moindre fraction de la CSG à l'Unedic dans le prochain PLFSS.

Dans le cadre du compte à moyen terme présenté dans ce *Policy brief*, le chômage aurait atteint son étiage à 7,3 % en 2022, il augmenterait à 8 % en 2023 et 2024 avant de refluer à 7,5 % à l'horizon 2027. Le nombre d'allocataires augmentant et les opportunités de retour en emploi se raréfiant, les dépenses de l'assurance chômage augmenteraient. La conjoncture se dégradant, donner corps à la promesse présidentielle d'une assurance chômage « plus généreuse quand le chômage est élevé » justifierait d'allonger les durées d'indemnisation. À l'opposé, maintenir des économies quoi qu'il en coûte dans ce contexte dégradé affaiblirait la capacité de stabilisation micro et macroéconomique de l'assurance chômage.

6. Sur les effets de la réforme cf. B. Coquet, 2022, « Les deux réformes de l'assurance chômage », *Étude de l'OFCE*, n° 3-2022.

7. Principe que la Cour des comptes n'a de cesse de rappeler.

8. Sur ces aspects voir *Note de l'OFCE*, n° 03/2022, *op. cit.*

L'apprentissage : les effets emploi sont passés

Le dispositif d'apprentissage a été réformé en profondeur en 2018 : plus simple, lisible, non-rationné, il est désormais assorti d'une « aide unique » aux entreprises de moins de 250 salariés recrutant un jeune préparant un diplôme de niveau bac ou moins.

Sur ce terreau favorable, une « aide exceptionnelle », non-ciblée, d'un niveau jamais connu pour une aide à l'emploi public comme privé (elle couvre 100 % du salaire de l'immense majorité des apprentis), a été allouée par l'État aux employeurs dans le cadre du plan de relance de 2020. Logique dans l'incertitude qui prévalait au début de la crise sanitaire, cette aide bénéficie cependant pour l'essentiel à l'embauche d'étudiants qui en temps normal s'insèrent très bien sur le marché du travail. Cette aide, reconduite plusieurs fois, a tonifié le boom de l'apprentissage et vient d'être maintenue jusqu'à fin 2022 dans l'espoir d'atteindre l'objectif « 1 million d'entrées par an en apprentissage »⁹. Mais ce succès inespéré est coûteux : en 2019 l'aide unique aux employeurs d'apprentis s'est montée à 221 M€, puis les dépenses d'aide unique et d'aide exceptionnelle ont totalisé 1 Md € en 2020, et 4,2 Md € en 2021, sans compter l'impact sur d'autres incitations financières¹⁰. Et la durée moyenne d'un contrat d'apprentissage étant de l'ordre de 20 mois, des dépenses déjà engagées vont désormais s'étaler jusqu'en 2024, 2025 pour certaines.

France Compétences, confronté à un fort déficit, vient d'annoncer la réduction dès septembre prochain de 5 % du niveau de prise en charge des dépenses d'apprentissage par les OPCO (coûts-contrats)¹¹, ce qui devrait peser sur la demande des entreprises pour les embauches en apprentissage. La Cour des comptes a aussi pointé l'insuffisance des ressources allouées à l'apprentissage si bien que le simple maintien du niveau des dépenses actuelles sera difficile avec des budgets publics contraints, alors même que l'objectif d'1 million d'entrées en apprentissage par an requiert de les augmenter de plusieurs milliards d'euros.

Au total, 750 000 emplois ont été créés en France entre fin 2019 et fin 2021, dont près de 400 000 emplois d'apprentis¹². La contribution de l'apprentissage au plein emploi devrait logiquement atteindre un plafond et probablement devenir négative compte tenu des difficultés à financer le dispositif tel qu'il est actuellement calibré et des contraintes budgétaires qui se profilent.

9.

Chaque génération compte moins de 800 000 personnes.

10.

Le salaire de l'apprenti est exonéré de cotisations sociales salariales et patronales et d'impôt sur le revenu.

11.

Une baisse de 10 % en moyenne est évoquée pour 2023.

12.

Voir Dauvin et Heyer, « Le mystère de l'emploi s'épaissit », *Blog de l'OFCE*, 14 juin 2022.

Note 3.

Minima sociaux : le temps des contradictions

par Guillaume Allègre

En théorie, la doctrine que se fixent Emmanuel Macron et le gouvernement au sujet des aides sociales est claire. Elle entend renforcer à la fois les « droits et devoirs ». Côté droits, il s'agit de mettre en place la « solidarité à la source », à l'image du prélèvement automatique à la source de l'impôt sur le revenu, afin de lutter contre « l'injustice sociale du non recours ». Côté devoirs, le programme prévoit « un RSA conditionné à une activité effective qui permet l'insertion ». En campagne, le président avait ainsi mentionné « l'obligation de consacrer 15 à 20 heures par semaine » à ce type d'activité.

Un rapport récent de la Cour des comptes (2022) dresse un constat très négatif de l'accompagnement. Il souligne que « 60 % des bénéficiaires soumis aux droits et devoirs ne disposent pas de contrat d'accompagnement ». De plus, « alors que le contrat d'engagements réciproques (CER) est supposé être l'outil central de l'accompagnement social et la condition de son suivi, seuls 50 % des bénéficiaires du RSA orientés vers ce type de parcours en disposent effectivement ». En outre 76 % des CER ne contiennent aucune action orientée vers la préparation à la recherche d'emploi. Les délais d'orientation sont également trop longs et inégaux : le délai moyen est estimé à 95 jours (entre 49 et 159 dans des départements proches) alors que le délai légal s'établit normalement à deux mois¹. En 2020, 17 % des allocataires n'étaient pas orientés du tout.

Reste à déterminer les raisons pour lesquelles ces obligations prévues par la loi ne sont pas appliquées. Beaucoup de rapports pointent la gouvernance : le financement de l'allocation par les départements est mal compensé par l'État, une augmentation du nombre d'allocataires inciterait ainsi les départements à réduire les dépenses d'insertion. Mais cette explication ne suffit pas, il faut y ajouter un manque d'efficacité en termes de coût-bénéfice économique des dépenses d'insertion.

Dans une évaluation d'impact, Zoyem (2001)² conclut que les contrats d'insertion n'augmentent pas sensiblement les chances d'accéder aux emplois dans le secteur marchand. Si certaines études trouvent des effets positifs de l'accompagnement, elles peuvent faire l'objet de deux biais importants : un biais de sélection dans la mesure où les personnes accompagnées, plus motivées, ont généralement des caractéristiques favorables, et un biais de substitution dans la mesure où les personnes suivies peuvent doubler dans la file d'attente pour l'emploi les personnes non-suivies potentiellement dans le groupe de contrôle (ce qui accroît le biais³). Dans une étude sur des jeunes chômeurs visant à contrôler de ces deux biais, Crépon, Duflo *et al.* (2013)⁴ concluent à l'absence d'effets significatifs nets de l'accompagnement une fois pris en compte les effets d'équilibre : il y a bien un impact positif sur les personnes dans le programme... mais au détriment de ceux qui ne le suivent pas. Les 'succès' à petites échelles ne sont pas nécessairement généralisables. D'après Crépon, Gurgand *et al.*⁵, l'accompagnement des allocataires sociaux a un mauvais rapport coût-bénéfice. La question de l'objectif social donné à ces dépenses d'insertion se pose. Vu le manque d'efficacité du point de vue économique, la logique voudrait que ces dépenses aient une fonction sociale, visant le bien-être des allocataires et leur insertion sociale à long-terme, ce qui suppose de passer d'une logique d'obligation à une logique de qualité et d'adéquation de l'offre aux besoins des allocataires.

1.

Rapport de synthèse de la concertation sur le service public de l'insertion et de l'emploi, décembre 2020 : https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-concertation-spie_decembre_2020.pdf

2.

Jean-Paul Zoyem, 2001, « Contrats d'insertion et sortie du RMI », *Economie et Statistique*, n° 346-347. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1376073?sommaire=1376085>

3.

Si une personne dans le groupe de traitement prend l'emploi d'une personne dans le groupe de contrôle, l'effet mesuré en double différence sera de $+1 - (-1) = 2$ alors que l'effet net à l'équilibre est en réalité nul.

4.

Bruno Crépon, Esther Duflo, Marc Gurgand, Roland Rathelot, Philippe Zamora, 2013, « Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a Clustered randomized experiment », *The Quarterly Journal of Economics*, doi:10.1093/qje/qjt001 <https://economics.mit.edu/files/8514>

5.

Bruno Crépon, Marc Gurgand, Thierry Kamionka et Laurent Lequiem, 2013, « Is Counseling Welfare Recipients Cost-Effective? Lessons from a Random Experiment », *CREST Working Papers* : http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/crepon/Welfare_counseling.pdf

Il existe une contradiction entre l'obligation d'activités d'insertion et la « solidarité à la source ». Les deux semblent difficilement compatibles et la comparaison avec les prélèvements ne peut être totale : l'impôt a un caractère universel et obligatoire, ce qui le différencie d'une prestation quérable. Le rapport de la Cour des comptes (2022)⁶ est clair à ce sujet : « Les juridictions financières estiment en effet que l'automatisation du versement des droits eux-mêmes ne serait plausible que si ceux-ci étaient dissociés d'une obligation d'accompagnement ». Un problème encore plus difficilement surmontable est que l'éligibilité au RSA est calculée au niveau du foyer. Or les administrations sociales et fiscales ne connaissent pas nécessairement la composition et les revenus des autres membres du foyer : l'administration sociale ne les connaît pas pour les non-recourants aux prestations sociales et l'administration fiscale ne les connaît pas pour les conjoints déclarant leurs revenus séparément. Il faudrait donc interpréter la « solidarité à la source » seulement comme une étape vers une plus grande automatisation et une lutte beaucoup plus importante contre le non-recours.

6.

Cour des comptes, 2022, *Le Revenu de solidarité active*, Rapport public thématique : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-01/20220113-rapport-RSA.pdf>

7.

Selon le Communiqué de presse du 17 mars 2022 : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/220317_-_cp_-_contrat_d_engagement_jeune_lancement_du_service_dedie_aux_jeunes_en_rupture.pdf

8.

Le gouvernement prévoyait 100 millions d'euros pour financer l'accompagnement de 20 000 jeunes. La généralisation du CEJ dans le PLF 2022 peut nous donner une autre estimation. Le projet prévoit une généralisation à 400 000 bénéficiaires pour un budget de 2,6 milliards d'euros. Il alloue 25 % de la dotation supplémentaire aux allocations. Si 75 % du budget du CEJ pour 2022 concerne l'insertion, alors les dépenses d'insertion par allocataire peuvent être estimées à 4 875 €.

9.

Aurélien D'isanto, 2018, « L'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA », *Document de travail Drees*, n° 204.

10.

Si le coût de l'accompagnement est accru en moyenne de 1 200 euros à 5 000 euros par an pour 1,2 million d'individus, cela implique un coût d'environ 4,5 milliards d'euros.

11.

Sylvain Chaveyron, Rémi Le Gall et Yannick L'Horty, 2021, « Droits et devoirs du RSA : l'impact des contrôles sur la participation des bénéficiaires », *TEPP Research Report*, 2021-04, TEPP.

12.

Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall, Laure Omalek et Céline Marc, 2022, « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats », *Les Dossiers de la DREES*, n° 92 : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-02/DD92.pdf>

Qu'impliqueraient quantitativement et financièrement les propositions présidentielles d'un accompagnement intensif similaire au Contrat d'engagement jeunes (CEJ) aux bénéficiaires du RSA et de « solidarité à la source » ?

Concernant l'accompagnement, la ministre prévoyait en mars un coût de l'accompagnement en CEJ de 5 000 euros annuels par individu pour 2022⁷. Si l'on applique ce coût aux presque 1,9 million de bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs, on atteint total d'environ 9,5 milliards par an. De ce total, il faut déduire les dépenses actuelles d'accompagnement (2,3 milliards – l'accompagnement renforcé du CEJ représente donc une multiplication par 4 des dépenses par rapport au RSA actuel). De plus, il existe une ambiguïté sur le public cible : s'agit-il de tous les bénéficiaires ou seulement ceux qui sont dans un parcours socioprofessionnel (61%) plutôt que social (Drees, 2018)⁸ ? Si la réforme ne concerne que les premiers, le public cible est abaissé à 1,2 million de personnes et le coût net à 4,5 milliards⁹.

Concernant les obligations faites aux bénéficiaires du RSA, Chaveyron *et al.* (2021)¹⁰ montrent qu'elles ont pour effet d'augmenter la participation aux démarches d'insertion mais aussi le non-recours. L'étude mesure l'impact, entre autres, d'une réduction de 100 euros de l'allocation sur les démarches d'insertion et le non-recours et conclue à une baisse du recours de 12 points à 12 mois. En l'état, il n'est pas possible d'évaluer l'impact du renforcement de la conditionnalité sur le non-recours mais une réduction de 10 % du nombre de bénéficiaires réduirait les dépenses d'allocation de 0,9 milliard.

Par ailleurs, le non-recours pourrait être réduit *via* la « solidarité à la source ». Le non-recours au RSA est estimé à 34 % en moyenne et 3 milliards d'euros en masse financière (Drees, 2022)¹¹. Il apparaît plus élevé pour les personnes de moins de 30 ans, en couple sans enfant, hébergées chez leurs parents ou propriétaires de leur logement, précisément les personnes dont il va être difficile d'estimer l'éligibilité. De plus, le non-recours est en grande partie de court-terme : si le non-recours est de 34 %, le non-recours pérenne (3 trimestres consécutifs) est de 20 %. Or en l'absence de solidarité à la source, les autorités vont devoir trouver les non-recourants et les informer, ce qui est difficile et prend du temps. Autre difficulté, 27 % des non-recourants connaissant le dispositif déclarent n'avoir « pas envie de dépendre de l'aide sociale » (Domingo et Pucci, 2013)¹². Dans un scénario central, on peut supposer un recours de 75 % au RSA à la suite de la réforme : cela correspond aux 85 % de recours du scénario central de France Stratégie pour l'Allocation sociale unique, diminués des 10 points liés au renforcement de la conditionnalité.

Ceci impliquerait alors une augmentation globale de la dépense liée au recours d'environ 1,4 milliard d'euros (la solidarité à la source augmente la dépense de 2,3 milliards mais la conditionnalité renforcée la réduit de 0,9). Concernant la fraude, les montants sont estimés à 1 Md€, pour 70 % relevant d'omissions ou d'erreurs de déclarations sur les ressources (estimation CNAF sur demande de la Cour des comptes¹³). La déclaration pré-remplie des ressources *via* les DRM (Dispositif de ressources mensuelles) pourrait réduire fortement la fraude. Toutefois, réduire la fraude de 50% ne ferait que 500 millions d'économie. Enfin, si les incitations n'ont d'effet que sur la position dans la file d'attente, il n'y aurait pas d'économie liée à la sortie par le haut de la prestation.

Ce coût ne prend cependant pas en compte le traitement des bénéficiaires du RSA qui travailleraient dans le cadre de cette obligation d'activité. S'agissant d'un « contrat » assortissant une activité, à une contrepartie financière, cette dernière pourrait d'une part être considérée comme une rémunération (s'il s'agit de travail, de périodes de professionnalisation, etc.) avec des implications sur son traitement fiscal et social, sur son exclusion de la base ressources, sur l'éligibilité à la Prime d'activité, etc. afin de ne pas créer de discrimination par rapport aux allocataires du RSA qui aujourd'hui travaillent, et ceux qui seraient exclus de toute obligation dans le nouveau système.

Au total, avec l'alignement de l'accompagnement sur le CEJ, la dépense augmenterait à terme et en année pleine – le temps de déployer l'accompagnement – de 5,4 milliards. Ceci n'est ni une préconisation, ni une prévision. Du point de vue de la préconisation, un accompagnement non obligatoire serait à la fois moins coûteux, moins stigmatisant et plus efficace. Du point de vue de la prévision, il est probable que l'accompagnement ne soit pas aussi intense que pour le CEJ puisque ce discours utile d'un point de vue politique n'a pas d'effet sur le réel : cette dissonance peut être conciliée par des crédits votés et non-débloqués ou, comme aujourd'hui, une loi non respectée.

13.

Cour des comptes, 2020, « La lutte contre les fraudes aux prestations sociales », communication à la Commission des affaires sociales du Sénat.

Équilibrer le système de retraite en jouant sur la démographie des retraités : quels enjeux budgétaires ?

par Gilles Le Garrec et Vincent Touzé

1.

Un nouveau rapport du COR est attendu en septembre 2022. Il devrait intégrer des nouvelles projections de population active moins favorables qu'il y a 5 ans (voir partie de cadrage macroéconomique) ainsi que des révisions à la baisse des scénarios de croissance.

Le nouveau quinquennat s'inscrit dans une période tendue du point de vue du financement du système de retraite puisque le déficit devrait s'aggraver passant de 0,3 à 0,5 point de PIB entre 2023 et 2027 (COR, juin 2021¹). Le gouvernement peut user de plusieurs paramètres pour rétablir l'équilibre financier : le taux de cotisation, le niveau des pensions, la durée de cotisation ou l'âge d'ouverture des droits (AOD). Parmi ces alternatives, le président Macron avait annoncé, pendant la campagne électorale, privilégier une hausse de l'AOD, actuellement de 62 ans, pour atteindre 65 ans à l'horizon 2032 au rythme de 4 mois par an.

Réduire le flux de nouveaux retraités permet de ralentir la hausse des dépenses de retraite tout en accroissant le nombre de cotisants, et donc la masse de recettes puisque les travailleurs sont contraints de retarder la liquidation de leurs droits à pension.

Cette note revient sur les enjeux budgétaires liés à un ajustement démographique.

Le contexte financier

Le rapport de juin 2021 du COR fournit des détails sur la démographie et sur l'évolution financière du système de retraite à l'horizon 2070 tant sur le court et que le long terme. À l'horizon 2027, le nombre de cotisants devrait augmenter de 260 000 individus alors que le nombre de retraités devrait s'accroître d'environ 1 million, soit un rapport de l'ordre de 1 à 4 (tableau 1).

Tableau 1. Démographie du système de retraite (en millions)

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Nombre de cotisants | 28,5 | 28,6 | 28,7 | 28,7 | 28,7 | 28,8 |
| Nombre de retraités | 16,9 | 17,1 | 17,3 | 17,5 | 17,7 | 17,9 |

COR (2021).

Le poids des dépenses estimé à 13,6 % du PIB en 2023 augmenterait de 0,1 point d'ici 2027 (tableau 2). Quant au poids des recettes, il resterait à un niveau inférieur, en moyenne, autour de 13,3 % du PIB pendant le quinquennat. Il en résulte un déficit permanent et croissant qui devrait passer de 0,3 à 0,5 % du PIB. Sur la période 2023-2027, qui correspond à celle de l'action gouvernementale du nouveau quinquennat, le besoin de financement moyen annuel du système serait de l'ordre de 11 Mds €.

Tableau 2. Équilibre financier du système de retraite

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|------------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Dépenses (en % du PIB) | 13,7 | 13,6 | 13,6 | 13,7 | 13,7 | 13,8 |
| Recettes* (en % du PIB) | 13,4 | 13,3 | 13,3 | 13,2 | 13,3 | 13,3 |
| Solde (en % du PIB) | -0,3 | -0,3 | -0,4 | -0,4 | -0,5 | -0,5 |
| Solde (en milliards d'euros) | -7,9 | -7,7 | -9,6 | -11,3 | -12,8 | -14,4 |

* Convention TCC ex-convention COR.
COR (2021), scénario intermédiaire (moyenne croissance productivité 1,3 % et 1,5 %).

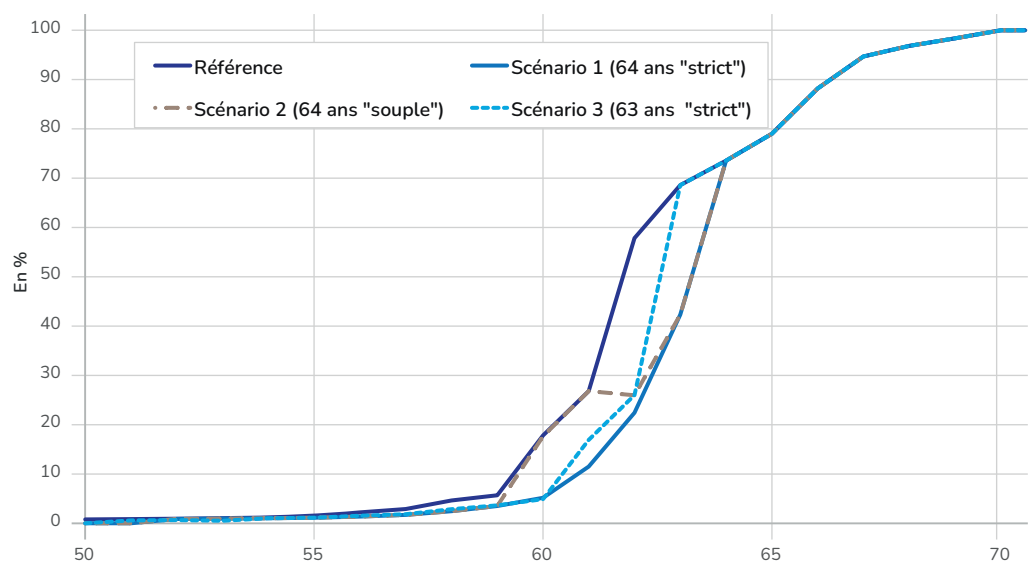
Trois scénarios de hausse de l'âge de liquidation à l'horizon de 2027 : une étude d'impact

Afin d'évaluer l'impact budgétaire d'un décalage de l'âge de liquidation à l'horizon 2027, nous étudions trois scénarios. Ces scénarios n'ont pas vocation à reprendre, *stricto sensu*, des projets de réforme à l'étude puisque pour l'instant, le gouvernement n'a pas fait d'annonces précises sur la façon de procéder au rétablissement financier du système de retraite. La Première ministre, Elisabeth Borne, a seulement déclaré lors de son discours de politique générale du 6 juillet dernier que la réforme n'était « pas ficelée » mais qu'elle était « indispensable » et qu'il y avait d'autres façons de travailler « un peu plus longtemps » que d'augmenter l'AOD. Emmanuel Macron a confirmé, lors de son interview du 14 juillet, son ambition de mener la réforme des retraites avec des effets attendus dès 2023. Les scénarios étudiés permettent de dégager des ordres de grandeurs démographiques et financiers sur différentes alternatives de report de l'âge de liquidation. Des mesures financières incitatives pourraient conduire à des effets similaires.

Le premier (scénario « strict » de retraite à 64 ans en 2027) considère une hausse de 6 mois le 1^{er} juillet de chaque année entre 2023 et 2027. Un second scénario étudie une première alternative (scénario « souple » de retraite à 64 ans) en considérant une version modérée du premier. Il suppose une préservation intégrale des dispositifs de départ entre 60 et 62 ans, ce qui maintiendrait au niveau prévu les taux de départ à la retraite à ces âges. Ensuite, une autre alternative est celle d'un scénario moins ambitieux de retraite à 63 ans. Ce dernier suppose un report de l'âge de la retraite de 3 mois le 1^{er} juillet de chaque année entre 2023 et 2027, mais sans maintien des taux de départ prévus entre 60 et 62 ans (scénario « strict » de retraite à 63 ans).

À l'horizon 2027, le premier scénario se traduirait par une forte réduction du taux de retraités avant 64 ans (graphique 1). Les scénarios 2 et 3 auraient un effet plus modeste avec des effets différenciés selon les âges : avant 62 ans, l'impact serait marginal avec le scénario 2 et fort avec le scénario 3 ; à 63 ans, l'impact serait fort avec le scénario 2 et nul avec le scénario 3.

Graphique 1. Taux de retraités par âge en 2027 (en %)



Calculs des auteurs d'après DREES (2022), *Les retraités et les retraites*.

Le scénario 1 réduirait le nombre de retraités de 150 milliers (en équivalent annuel) en 2023 pour aboutir en 2027 à une réduction de 746 milliers. Pour ce qui concerne le scénario 2, avec maintien des départs prévus entre l'âge de 60 et 62 ans, la diminution est de 93 milliers de retraités en 2023 pour culminer à près de 472 milliers en 2027 (tableau 3). Comparé au précédent, le scénario 3 a des effets plus réduits initialement sur la baisse du nombre de retraités (36 milliers en 2023) mais finalement s'en rapproche en 2027 avec une baisse de 450 milliers.

Tableau 3. Baisse du nombre de retraités (en milliers, équivalent annuel)

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Scénario 1 (64 ans « strict ») | 148 | 263 | 398 | 593 | 746 |
| Scénario 2 (64 ans « souple ») | 93 | 166 | 248 | 351 | 472 |
| Scénario 3 (63 ans « strict ») | 36 | 87 | 146 | 270 | 453 |

Calculs des auteurs d'après COR (2021) et DREES (2022).

Du point de vue des finances publiques, les calculs montrent qu'une élévation stricte de l'âge de liquidation de 6 mois par an, à partir de juillet 2023, pour atteindre au final un recul de deux ans, conduirait, sous nos hypothèses², à une économie budgétaire qui irait au-delà des besoins en moyenne (13,1 milliards au lieu de 11 sur la période 2023-2027), ce qui laisserait une marge de manœuvre pour mettre en place des dispositifs dérogatoires facilitant la transition (tableau 4). Par exemple, la poursuite d'un dispositif de carrières longues maintenant les départs prévus pourrait conduire à une économie budgétaire de l'ordre de 8,1 milliards en moyenne. Cette économie est inférieure toutefois à celle permettant l'équilibre budgétaire sur la période en question. Le scénario 3 conduirait à des économies budgétaires plus faibles (en moyenne, 6 milliards d'euros par an).

Tableau 4. Économie budgétaire (en milliards d'euros)

| Économie budgétaire | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Moyenne (2023-2027) |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|---------------------|
| Scénario 1 (64 ans « strict ») | 4,4 | 7,9 | 12,1 | 18,1 | 22,9 | 13,1 |
| Scénario 2 (64 ans « souple ») | 2,8 | 5,0 | 7,5 | 10,7 | 14,5 | 8,1 |
| Scénario 3 (63 ans « strict ») | 1,1 | 2,6 | 4,4 | 8,2 | 13,9 | 6,1 |

Calculs des auteurs d'après COR (2021) et DREES (2022).

2.

Nos principales hypothèses sont les suivantes : 100 retraités en moins n'engendrent que 70 cotisants en plus ; les départs à la retraite sont supposés uniformes tout au long de l'année ; la pension des nouveaux retraités (tous régimes) est égale à la moyenne des pensions versées ; la cotisation des travailleurs contraints à retarder leur départ à la retraite est égale à la cotisation moyenne. Nos calculs ne prennent pas en compte les dépenses publiques induites par un allongement de la durée d'activité, notamment l'accroissement des dépenses d'assurance chômage et d'aide sociale en raison d'une élévation du chômage des seniors et des dépenses de santé supplémentaires liées à une pénibilité accrue du travail. Les éléments budgétaires sont calibrés sur les scénarios du COR de juin 2021 avec une croissance anticipée de 4 % en 2022. Les conséquences économiques de la guerre en Ukraine vont conduire à réviser ce chiffre à la baisse, ce qui devrait *de facto* accroître le besoin de financement du système de retraite. La prévision de croissance pour 2022 est désormais de 2,4 % (OFCE) et celle du gouvernement de 2,5 %. Cette dernière servira à caler les nouvelles projections du COR.

Note 5. Réforme des retraites et marché du travail

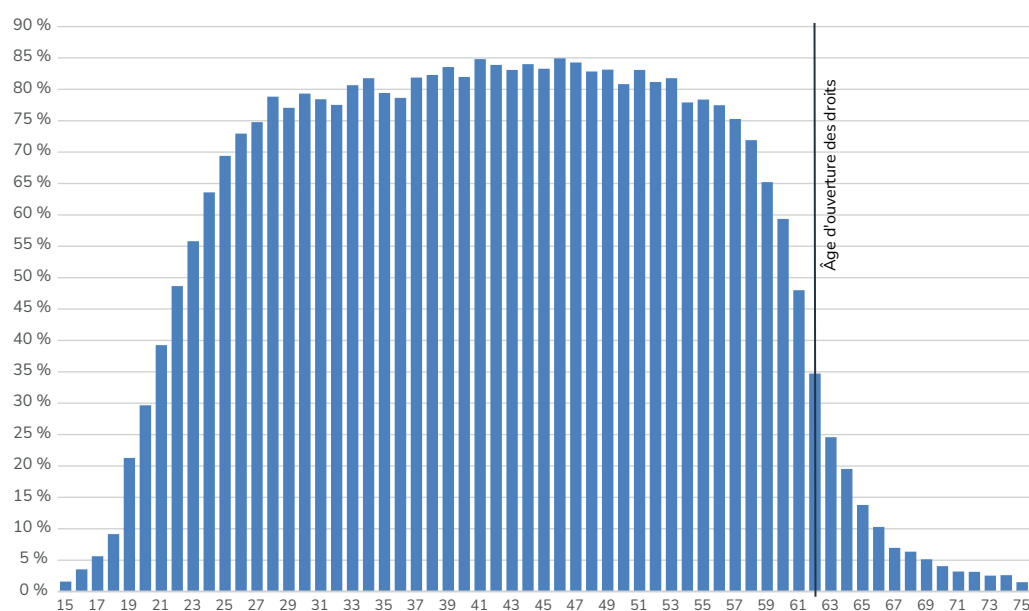
par Pierre Madec

Dans son programme présidentiel, le président élu proposait un relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite à 65 ans (contre 62 ans aujourd'hui) à un rythme de 4 mois par an, ce qui fait atteindre l'âge de départ à 64 ans en 2028 et 65 ans en 2031. Le programme présidentiel prévoyait néanmoins deux exemptions à ce relèvement, l'une pour les pensionnés victimes de l'usure professionnelle (62 ans) et l'autre pour les travailleurs handicapés (55 ans). Si le calendrier de mise en œuvre de la réforme, tout comme les contours précis de celle-ci, sont encore flous, une fois mise en œuvre, elle devrait avoir un impact significatif sur le marché du travail en réduisant, à l'horizon 2027, le nombre de retraités entre 746 000 et 453 000 personnes par rapport à une situation sans réforme (voir Note 4).

Une partie de cette baisse du nombre de retraités viendra accroître l'inactivité et le chômage mais, mécaniquement, la réforme devrait augmenter les taux d'emploi et d'activité des « séniors », aujourd'hui plus faibles que ceux du reste de la population de plus de 30 ans (graphique 1). Rabaté et Rochut (2017)¹ sur des données administratives et en excluant les individus éligibles au dispositif « carrière longue », estiment que la réforme de 2010 a entraîné une baisse du taux de retraités de 47 points à 60 ans. Cette baisse du nombre de retraités se répartit entre 19 points d'emplois supplémentaires, 17 points de chômage, le reste se répartissant entre maladie, invalidité et inactivité. Sur la base de ces résultats et sous l'hypothèse que le nombre de retraités viendrait à baisser de l'ordre de 600 000 à l'horizon 2027 (voir Note 4), on peut estimer que l'emploi des séniors augmenterait de l'ordre de 240 000 et le chômage de l'ordre de 215 000.

1. S. Rabaté et J. Rochut, 2017, « Employment and Substitution Effects of Raising the Statutory Eligibility Age in France », *Sciences de l'Homme et Société / Economies et finances*, octobre.

Graphique 1. Taux d'emploi par âge



Insee, Enquête emploi en continue, 2019, calculs des auteurs.

2.

Voir M. Zemmour, « Les effets du report de l'âge légal de la retraite à 62 ans : une approche par catégories socio-professionnelles », *Note de recherche version préliminaire*, 16 juin 2022.

3.

Marchand O. & Minni C., 2019, « The Major Transformations of the French Labour Market Since the Early 1960s », *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, n° 510-511-512, pp. 89-107.

4.

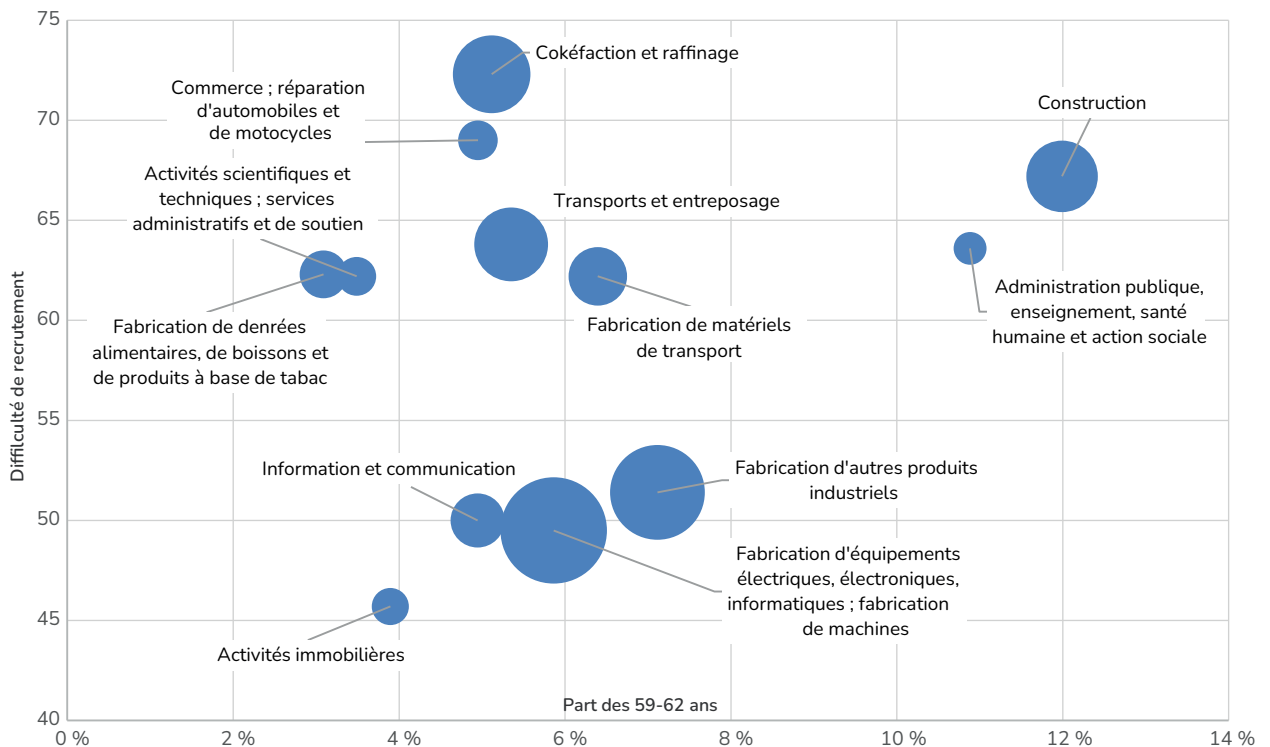
Dubois Y. & Koubi M., 2017, « La réforme des retraites de 2010 : quel impact sur l'activité des séniors ? », *Économie & prévision*, n° 211-212, pp. 61-90.

Dans une note de recherche récente, M. Zemmour recense les effets de la réforme de 2010 ayant décalé l'âge d'ouverture des droits de 60 ans à 62 ans². L'auteur y souligne que les effets du décalage de l'âge se sont traduits simultanément par une augmentation du taux d'emploi et par une augmentation de la prévalence d'un « sas de précarité » qui concerne les personnes « ni en emploi ni en retraite ».

À l'image des travaux de Minni (2019)³ ou Dubois et Koubi (2017)⁴, l'auteur met en évidence une augmentation sans équivoque du taux d'emploi, à la suite de la réforme de 2010. Alors que le taux d'emploi est quasiment identique jusqu'à 55 ans en 2010 et en 2019, il augmente très sensiblement passant de 68 % à 77 % à 56 ans, de 27 % à 53 % à 60 ans et de 14 % à 28 % à 62 ans.

Cette augmentation des taux d'emploi pourrait, théoriquement et dans certains secteurs, répondre aux difficultés de recrutement qui s'accroissent. Néanmoins, cette réponse ne serait que partielle. En effet, si certains secteurs cumulent de fortes difficultés de recrutement et une part de séniors importante, d'autres, sujet à des tensions de recrutement élevées ne pourront se satisfaire du seul recul de l'âge légal (graphique 2). Notons que les générations nées entre 1961 et 1964, premières générations potentiellement impactées par la réforme, sont sur-représentées dans le secteur non marchand (11 % contre 9 % dans les autres secteurs). Dès lors, le report de l'âge de départ à la retraite est à même de générer des économies structurelles substantielles mais aussi des coûts indirects significatifs.

Graphique 2. Difficulté de recrutement et part des séniors par secteur



Le secteur « Cokéfaction raffinage » est le secteur connaissant les difficultés de recrutement les plus importantes. Les plus de 60 ans y représente 5 % de l'emploi total.

NB : La taille des cercles reflète le nombre d'emplois.

Insee, Enquête emploi en continue, 2019, Enquête de conjoncture, 2022 calculs des auteurs.

Note 6.

Impôts de production : la suppression de la CVAE

par Sébastien Bock, Sarah Guillou et Evens Salies

Dans sa déclaration du 6 juillet 2022, la Première ministre, Élisabeth Borne, a rappelé l'objectif du Président Emmanuel Macron de poursuivre la baisse des impôts de production. Le Projet de loi de finance pour 2023 devrait inclure un article de suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Cette taxe représentait 20 % des impôts de production en 2019. La réforme de la Loi de finances pour 2021 a prévu sa réduction de moitié en deux ans. Les recettes de cet impôt pour l'année 2022 sont estimées autour d'une dizaine de milliards d'euros et le gouvernement prévoit que le coût net de sa suppression sera de 8 milliards d'euros. S'inscrivant dans un objectif de ré-industrialisation et de compétitivité, la réduction des impôts de production vise le rapprochement de la fiscalité des entreprises implantées en France vers celle de ses partenaires européens¹. Au cours du dernier quinquennat d'Emmanuel Macron, la réforme de l'impôt sur les sociétés a été achevée et le CICE a été transformé en baisse de charges.

Les impôts de production sont des impôts qui frappent l'activité des entreprises en amont de la réalisation des profits. Ils augmentent les charges d'exploitation et sont assis sur différentes dimensions de la taille des entreprises. Ils se répercutent le long de la chaîne de valeur et peuvent être déconnectés de la profitabilité des entreprises. Du côté des recettes, ces impôts garantissent cependant l'autonomie fiscale des communes et le lien entre fiscalité et territoire².

La taxe foncière (TF) est la plus ancienne (1974) et la plus élevée (autour de 16 Mds €) parmi les quatre plus importantes taxes rangées dans la catégorie « impôts sur la production » (tableau 1). Les terrains productifs de revenus sont frappés par la TF sur les propriétés non bâties (TFPNB). Les constructions à usage professionnel sont frappées par la TF sur les propriétés bâties (TFPB). La Cotisation sociale de solidarité des sociétés (C3S) est la moins élevée des quatre (presque 4 Mds €), elle relève du Code de la sécurité sociale. L'assiette fiscale est le CAHT global déclaré au cours de l'année civile précédente diminué d'un abattement de 19 M € (elle touche 1,2 % environ des entreprises en 2019³). Le taux est de 0,13 % auquel s'ajoute une contribution exceptionnelle de 0,03 %. Depuis janvier 2017, une C3S exceptionnelle s'applique aux CAHT de plus de 1 Md €.

La contribution économique territoriale (CET) fut introduite en 2010, en remplacement de la taxe professionnelle⁴. Elle somme la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la CVAE. Le montant de la CET est plafonné à 2 % de la VA de l'entreprise (le plafond de la CET a été réduit de 3 % à 2 % à partir de 2021). Dans chaque commune où l'entreprise utilise des locaux et des terrains pour son activité, ces biens sont soumis à la CFE. La CFE (5,7 Mds € en 2021) est calculée sur la valeur locative des biens soumis à la taxe foncière (TF).

La CVAE est établie au niveau national ; ses recettes sont collectées par l'État et affectées aux collectivités territoriales. Les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxe (CAHT) est inférieur ou égal à 500 000 euros sont exonérées. La CVAE est assise sur la VA fiscale et touche 24 % des entreprises⁵. Le taux qui s'applique, depuis l'exercice 2021, est de 0,75 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros. Le taux est inférieur et progressif selon le chiffre d'affaires pour les

1.

Voir Institut Montaigne, 2022. Baromètre européen des impôts de production 2022. Note, février.

2.

Ces différents arguments sont dans P. Martin et A. Trannoy (2019), « Les impôts pour ou contre la production », *Notes du CAE*, n° 53, juin, et Cour des comptes (2022), « Les finances publiques locales 2022 », juillet.

3.

Nos calculs se basent sur le millésime 2019 des données fiscales (ESANE-FARE) et sur une population de 2 millions d'entreprises des secteurs marchands à l'exclusion de l'agriculture, de la finance-assurance et de l'enseignement totalisant 1 114 Mds € de VAHT. La population est celle des unités légales dont les données n'ont pas été imputées et dont l'exercice fiscal est de 12 mois. La CVAE pré-réforme et la C3S simulées totalisent 11,7 et 4,5 Mds € respectivement, alors que la CVAE 2021 avec le barème réformé (LF 2021) totalise 5,7 Mds €.

4.

Dubies Y., Le Pape J., 2018, *La fiscalité de production*, Document de consultation, avril.

5.

Il s'agit du chiffre d'affaires majoré de produits de gestion auxquels on retranche les consommations intermédiaires et autres dépenses relatives aux activités imposables entrant dans le champ de la CFE, ne bénéficiant pas d'exonération.

entreprises entre ces deux limites de CAHT⁶. Une taxe additionnelle (la TACVAE) de 3,46 % de la CVAE (nette des exonérations) doit être ajoutée ainsi que des frais de gestion de 1 % sur le total.

Tableau 1. Impôts de production, France, 2019-2021

| | 2019 | | 2020 | | 2021 | |
|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| | Mds € | En % | Mds € | En % | Mds € | En % |
| CVAE | 15,2 | 20,2 | 15,0 | 19,6 | 7,5 | 11,3 |
| CFE | 7,1 | 9,5 | 7,1 | 9,3 | 5,7 | 8,6 |
| TF | 15,8 | 21,0 | 16,1 | 21,1 | 15,7 | 23,7 |
| C3S | 3,9 | 5,2 | 4,1 | 5,4 | 3,7 | 5,6 |
| Autres | 33,2 | 44,1 | 34,1 | 44,6 | 33,6 | 50,8 |
| Total | 75,2 | 100,0 | 76,4 | 100,0 | 66,2 | 100,0 |

La part de la TF venant des entreprises n'étant pas disponible en 2021, on suppose qu'elle a le même poids qu'en 2020. Insee (2021), Les entreprises en France : vision globale sur la fiscalité directe portant sur les entreprises, INSEE Références. Insee (2022), Impôts : données annuelles de 1995 à 2021, Chiffres-Clés.

En 2019, les impôts de production se sont élevés à 75,2 Mds € (Insee, 2021) dont 20 % environ de CVAE. Les impôts de production pèsent surtout sur les grandes entreprises. Le graphique 1 montre que si la CFE touche toutes les entreprises, la CVAE, et encore plus la C3S, sont concentrées sur les ETI et GE. Remarquons que la contribution des PME, tant à la CVAE qu'à la CFE – 30 % – est conforme à leur part dans la VAHT totale (33 %). En revanche les ETI et les GE – 31 et 20 % de la VAHT, resp. – contribuent bien davantage en matière de C3S alors que pour la CVAE, leur contribution à l'impôt est d'environ un tiers supérieure à leur poids dans la VA totale. Les TPE (16 % de la VAHT) ne paient pas la C3S en raison des niveaux d'abattement élevés. Notons que les exportateurs qui représentent 10 % des entreprises et 51 % de la VAHT contribuent à hauteur de 64 % et 74 % de la CVAE et de la C3S respectivement.

La concentration de la réforme sur la CVAE semble répondre à 3 caractéristiques de celle-ci : son montant est élevé (1/5 des impôts de production) ; elle est majoritairement payée par les secteurs exportateurs (manufacturier, commerce, Information & Communication paient plus de 50 % de la taxe), son poids dans la VAHT est élevé pour l'ensemble des entreprises (près de 1 pp pour les PME et plus de 1,3 pour les ETI et les GE avant la réforme de 2021).

Le graphique 2 présente les ratios de CVAE rapportée à la VAHT du secteur. On observe qu'avec le barème réformé, la CVAE représente entre 0,23 et 0,75 point de VA selon les secteurs. On observe que les exportateurs supportent une intensité de l'impôt plus élevée que les non exportateurs sauf dans les secteurs où ils sont très minoritaires en nombre et en valeur.

Si on se concentre sur le secteur manufacturier qui contribue le plus à la CVAE (24 %), les secteurs des matériels de transport (dont automobiles) et la pharmacie totalisent près d'un quart de la CVAE du manufacturier. Leur ratio de CVAE sur la VAHT atteint près de 0,8 pp.

Finalement, le gain brut de la réforme pour chaque entreprise correspondra en moyenne à la réduction en termes de point de VAHT. La dépense fiscale sera inférieure à la somme des gains bruts par entreprise en raison des effets induits sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés (les profits) qui augmente avec la diminution des charges⁷, mais aussi en raison des économies de l'administration de la CVAE (Institut Montaigne, 2022). La part régionale de la CVAE a été supprimée en 2021, entraînant mécaniquement une baisse des frais de gestion.

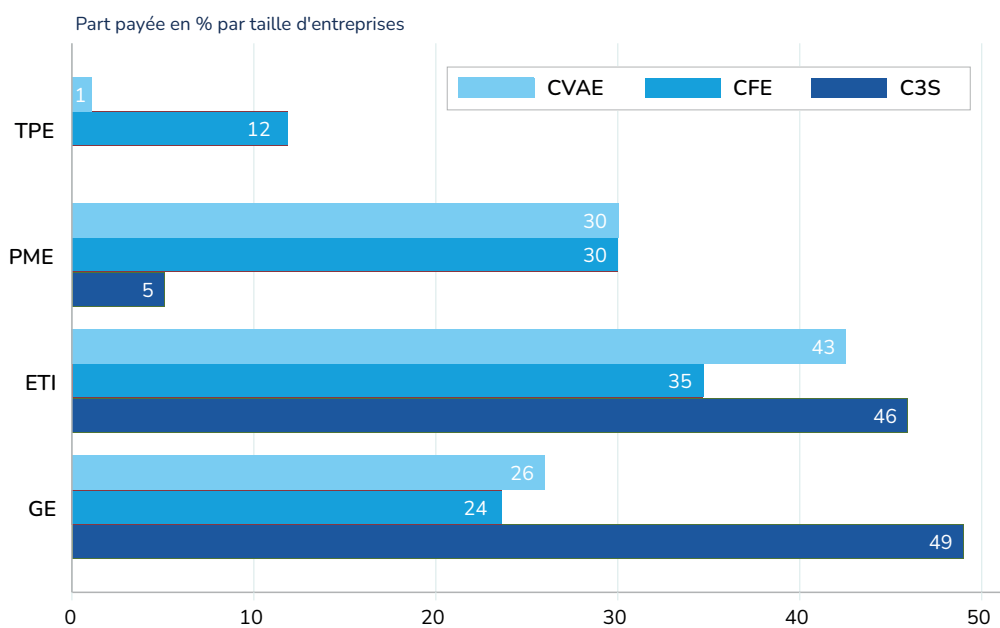
6.

Les entreprises dont le CAHT est supérieur à 500 M € doivent payer un niveau de cotisation minimum de 125 €. Le taux varie continuellement de 0 % à 0,25 % pour un CAHT allant de 500 M € à 3 M €, puis varie de 0,25 % à 0,70 % pour un CA allant de 3 M € à 10 M €, et vaut 0,75 % au-dessus. Voir BOI-CVAE-LIQ-10 pour les formules du dégrèvement barémique.

7.

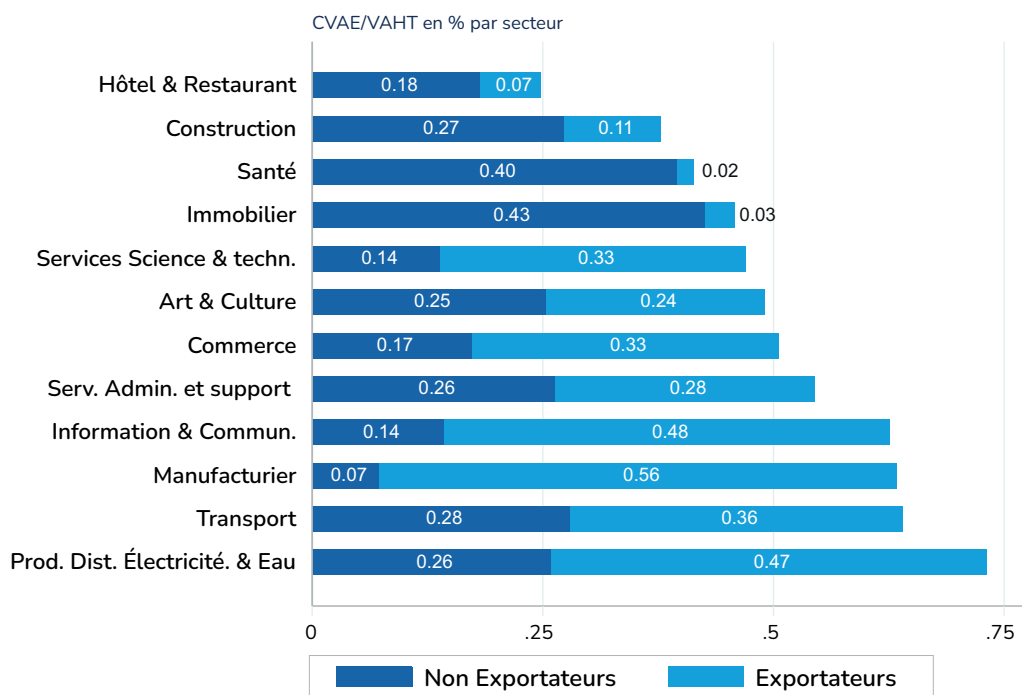
Voir Bach L., Guillouzoic A., Malgouyres C., 2021, Impact des mesures d'urgence sanitaire et des mesures budgétaires pérennes 2017-2022 sur les entreprises, IPP, novembre, 39 p.

Graphique 1. Part payée de la C3S, CVAE et CFE selon le barème pré-réforme



Les contributions reposent sur les montants de taxe simulée (données 2019 et barème de 2021) avant la réforme prévue pour 2023 par entreprise et sommées par catégorie de taille d'entreprises. La population d'entreprises est précisée dans la note 3.

Graphique 2. Ratios de CVAE sur la VAHT par secteur



FARE 2019, le ratio se divise selon que les entreprises sont exportatrices ou pas. La somme des deux concerne toutes les entreprises du secteur. La CVAE est simulée avec le barème de la réforme de 2021 et les données comptables des entreprises de 2019. La population est définie dans la note 3.

Dans le PLF 2022, la baisse de la CVAE a été compensée pour les collectivités territoriales par des recettes liées à la TVA. Pour 2023, selon ce qui est annoncé, une dépense fiscale de 8 milliards d'euros devra être financée en attendant les retours en termes d'activité des entreprises (chiffre d'affaires, résultats, emplois). Les questions du maintien du lien entre la ressource fiscale et l'implantation des entreprises ainsi que celle de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales restent posées. Le gouvernement, qui table sur le surcroît d'activité, se donne la possibilité de moduler la TVA versée aux collectivités en fonction de l'évolution de la valeur ajoutée locale mais le mécanisme est complexe. En outre, la réforme conduit à transférer la charge du financement des collectivités sur les ménages (la TVA). La baisse des impôts de production est motivée parce qu'assis sur les capacités de production, ils influencent négativement la croissance de la taille des entreprises. Mais les modalités de sa compensation ne semblent pas remplir tous les motifs à l'origine de ces impôts. Cette réforme devrait être coordonnée avec la mise en place d'une fiscalité écologique dont les collectivités territoriales pourraient puiser des ressources propres. ■

OFCE, sous la coordination d'Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau, 2022, « Quelle trajectoire pour l'économie française au cours du prochain quinquennat ? », *OFCE Policy brief* 108, 21 juillet.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédactrice en chef du blog et des *Policy briefs* Christine Riffart
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2022 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr  @ofceparis