

# Les hausses d'impôts, une solution à la crise ?

par Mario Amendola, [Jean-Luc Gaffard](#), Fabrizio Patriarca

Cette question, qui peut apparaître provocatrice, mérite d'être posée à la condition de prendre conscience des dimensions réelles et pas seulement financières de la crise et de formuler les hypothèses qui rendraient le scénario crédible. Dans la perspective tracée ici, si les hausses d'impôt doivent jouer un rôle, ce n'est pas dans le cadre d'un ajustement budgétaire susceptible de rétablir des comptes publics dégradés par la crise, mais avec l'objectif de maintenir ou de rétablir un niveau de dépenses productives altéré du fait de l'accroissement des inégalités. Aussi tout dépendra-t-il de la nature des impôts comme de celle des dépenses publiques.

Chacun convient, aujourd'hui, que le creusement des inégalités, singulièrement aux Etats-Unis, a eu une influence sur le déroulement des événements. L'endettement des ménages les moins aisés n'a fait que retarder la chute de la demande agrégée. La prise de conscience de l'insolvabilité de ces mêmes ménages a constitué le facteur de déclenchement de la crise. Aussi n'y a-t-il pas de solution à moyen et long terme sans un désendettement des ménages et des entreprises. Le rôle des pouvoirs publics est d'y aider. Mais ils ne peuvent l'exercer qu'en prenant des décisions qui aboutissent à un endettement public accru. L'endettement public se substitue, alors, à l'endettement privé. Le déficit public financé par la dette doit, en outre, être prolongé tant que ménages et entreprises n'ont pas pu rétablir leurs bilans, ce qui leur permettrait d'envisager de consommer et d'investir plus. Ce scénario se heurte, toutefois, à l'insolvabilité potentielle des Etats qui prend une dimension particulière au sein de la zone euro. Il n'explique pas réellement ce que sont les

ressorts d'un rebond de la consommation et de l'investissement faute de se rapporter aux implications du creusement des inégalités sur le partage de la demande entre activités productives et improductives.

Reconnaître le poids des inégalités c'est, certes, reconnaître qu'il y a un problème de demande, mais c'est surtout reconnaître l'hétérogénéité des consommateurs et le caractère non homothétique des préférences individuelles. Le creusement des inégalités modifie, avant tout, la structure de la demande. Certains diront au détriment des biens consommés prioritairement par la masse des salariés et au bénéfice des biens de luxe. D'autres diront au détriment des actifs productifs et au bénéfice des actifs financiers ou immobiliers existants.

Le mécanisme possiblement à l'œuvre est le suivant. Les ménages les plus riches ont un excès d'épargne qu'ils vont consacrer, d'une part, à l'achat de biens de luxe ou d'actifs sur les marchés financiers et immobiliers, d'autre part, à des prêts aux ménages moins aisés par le canal des intermédiaires financiers. Le creusement des inégalités a ainsi deux effets conjoints : faire monter le prix des actifs achetés par les plus aisés et faire monter le taux d'endettement des moins aisés. Le premier effet soutient le second en permettant aux prêts consentis de s'appuyer sur la valeur en hausse des actifs gagés (les « collatéraux »).

Sous l'hypothèse que la dépense publique est une dépense productive – elle alimenterait la demande de biens et services du secteur productif –, une dette publique accrue vient soutenir la demande globale et enrayer la récession. Toutefois, à moyen terme, la charge en intérêts peut rendre la dette publique difficilement soutenable avec, à la clé, la nécessité de réduire la dépense publique avant que la reprise de la dépense privée ne devienne significative. La substitution de la dette publique à la dette privée déplace le problème sans le résoudre.

Une alternative possible réside dans la taxation des revenus des ménages les plus aisés. Toujours sous l'hypothèse que la dépense publique s'adresse au secteur productif, cette taxation assure une redistribution des revenus qui a pour corollaire une reconfiguration de la structure de la demande au bénéfice des activités productives. Encore faut-il faire une autre hypothèse, celle que les impôts supplémentaires sont effectivement versés par les ménages qui affectent une fraction significative de leur épargne à des achats d'actifs improductifs. Dans un tel contexte, l'objectif n'est pas d'augmenter les impôts pour résorber le déficit public dans l'espoir que le retournement de conjoncture permettra de les diminuer plus tard, mais de tirer mieux partie de l'impôt comme outil de redistribution. Si augmentation de la pression fiscale il y a c'est bien pour ponctionner des revenus qui, pour une large part, sont des rentes dédiées à des consommations improductives.

La nature des dépenses et recettes publiques rend les hypothèses formulées fragiles. Des dépenses publiques sont improductives et il est difficile de distinguer celles qui le sont de celles qui ne le sont pas. Les hausses d'impôt touchent différentes catégories de contribuables sans véritablement discriminer entre elles suivant la structure de leurs dépenses.

Aussi notre propos n'est-il pas d'énoncer une solution d'application crédible et immédiate. Il est de souligner l'illusion de solutions globales, qu'il s'agisse d'une austérité généralisée, passant notamment par des hausses d'impôts, qui finit par peser sur la dépense des ménages et des entreprises ou de l'entretien prolongé d'une dette publique, qui ne fait que se substituer à la dette privée sans effet sur la structure de la demande. Il est, au terme d'un détour analytique, de conduire à la conclusion que la mise en œuvre effective d'un mécanisme de redistribution susceptible de permettre une hausse du produit potentiel suppose une

réforme de l'Etat qui touche à la fois à l'orientation des dépenses publiques et à la structure de la fiscalité, toutes choses qui demandent du temps et de la clairvoyance sinon du courage politique.

... Lire Amendola, M., Gaffard, J.-L., Patriarca, F., 2013, Inequality, debt and taxation: the perverse relation between the productive and the non-productive assets of the economy, [OFCE Working paper No. 2013-21](#).

---

# Le déclin de l'Empire américain

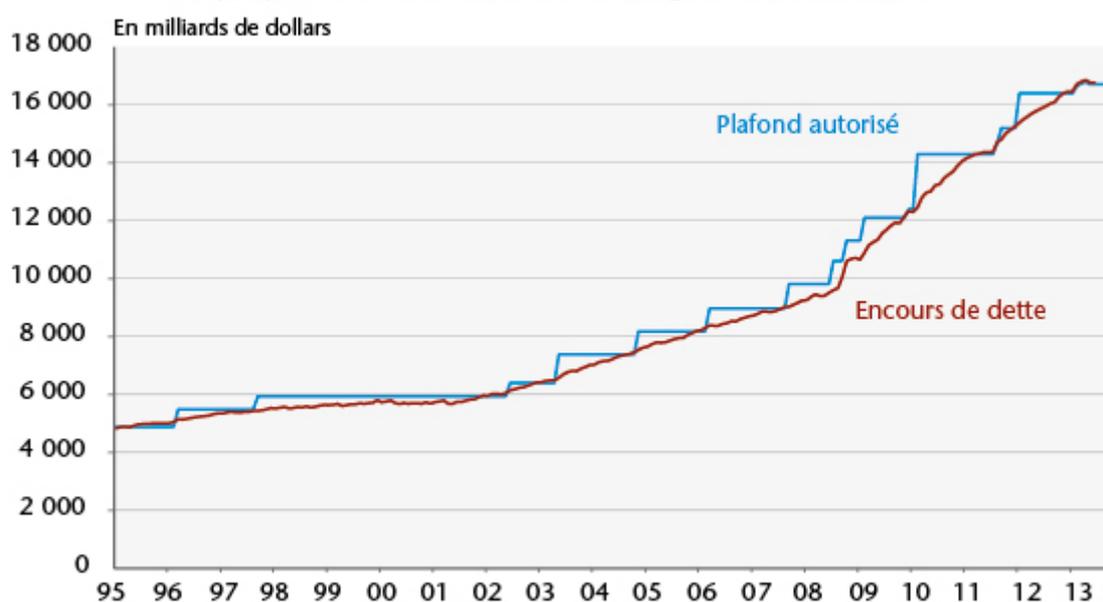
par Christine Rifflart

Après deux semaines de [shut down](#), et au bord de la cessation de paiement si aucun accord durable n'est trouvé avant la fin octobre, l'administration américaine est confrontée à une combinaison de crises sans précédent. Les coupes brutales sur les dépenses non votées dans le budget 2014 dont l'exercice fiscal a commencé le 1er octobre vont porter un coup fatal à la croissance du quatrième trimestre. La menace d'un défaut de paiement agite les marchés financiers, inquiète à juste titre les détenteurs de bons du Trésor et autres titres publics et fait planer le doute d'une nouvelle crise financière qui serait autrement plus grave pour l'économie mondiale que la crise de 2008. Enfin, le pays est en train de sombrer dans une crise institutionnelle sans précédent dont on a du mal à imaginer une issue positive. Car la proposition faite vendredi par les républicains (voir [article du Financial Times](#) du 11 octobre) de relever le plafond de dette pendant une période de six semaines pour désamorcer la crise autour du défaut aura

fait long feu, puisque dès samedi elle était rejetée par le Président (voir [article](#) du 12 octobre). Cet épisode est apparu davantage comme une secousse supplémentaire à ce séisme qui n'en finit pas qu'un début de réponse crédible à la situation.

Pour commencer, il faut rappeler que le plafond de la dette est la limite statutaire fixée par le Congrès sur le montant d'emprunts que le Trésor peut émettre pour satisfaire à ses obligations légales (remboursement de la dette fédérale, paiement des intérêts, dépenses budgétaires, ...). Dans la mesure où le budget voté par le Congrès est en déficit, il génère un besoin de financement qui doit être couvert par une nouvelle dette[1]. Si la dette atteint la limite autorisée, le Trésor ne peut plus émettre de nouveaux titres, sauf dans la limite où d'anciens titres arrivent à maturité. Le Congrès doit alors relever le plafond de dette pour permettre l'application de la politique budgétaire, ou bien voter un budget qui dégage un excédent budgétaire primaire suffisant pour couvrir les obligations légales du Trésor. C'est bien dans cette problématique que se trouve actuellement l'administration américaine.

**Graphique. Plafond de dette et dette du gouvernement fédéral**



Source : États-Unis, Département du Trésor.

Depuis le 19 mai 2013[2], le plafond de la dette est atteint. Ne pouvant plus émettre de nouvelles dettes, le Trésor finance ses opérations par des mesures exceptionnelles (en recourant notamment aux réserves des Fonds de pension des fonctionnaires du gouvernement fédéral, du service postal, ou encore du Fonds de Stabilisation des changes) lesquelles, selon le [Secrétaire américain au Trésor](#), seront épuisées le 17 octobre.

Au-delà, le Trésor ne devrait plus disposer que de ses recettes fiscales perçues quotidiennement et d'un peu de cash pour continuer à honorer ses engagements normalement. La cessation de paiement pourrait être prononcée entre le 18 octobre et le 1er novembre, selon le [Bipartisan Policy Center](#). Le *Congressional Budget Office* situe cette date au 22 octobre.

**Tableau. Principaux engagements budgétaires à très court terme**

Date d'échéance	Montants estimés (en milliards de dollars)	Engagements
15 octobre	2	Prestations sociales
23 octobre	12	Prestations sociales
24 octobre	57	Renouvellement de dette arrivant à maturité
31 octobre	115	Renouvellement de dette arrivant à maturité
31 octobre	6	Paiement des intérêts sur la dette
1 <sup>er</sup> novembre	58	Prestations sociales et salaires des militaires
14 novembre	12	Prestations sociales
15 novembre	29	Paiement des intérêts sur la dette

Source : Bipartisan Policy Center.

La proposition d'un relèvement du plafond de dette pendant six semaines devait reporter d'autant l'échéance d'un défaut et donner du temps au Congrès pour négocier un nouveau budget. Mais cela changeait-il vraiment la donne ?

Même en l'absence d'un vote au Congrès, d'importantes dépenses sont déjà engagées sur le budget 2014. Ainsi, dans la [version révisée du Budget du Président](#) de juillet dernier, sur les 3 642 milliards de dollars de dépenses fédérales prévues, 2 236 milliards sont des dépenses obligatoires (*mandatory programs*), principalement au titre des programmes sociaux (sécurité sociale, Medicare, Medicaid), 614 milliards sont destinés à la Défense et ont été votés dans les précédents budgets, et 222 milliards sont des charges d'intérêts. Or, les

recettes fiscales étant insuffisantes pour couvrir ces dépenses déjà actées, le Trésor devra s'endetter pour les financer et sans relèvement suffisant du plafond, il ne pourra pas le faire.

L'objectif des républicains est donc bien de revenir sur les programmes sociaux. Mais là non plus le Congrès ne peut revenir sur des programmes qui ont déjà été votés et dont il a pris l'engagement de les respecter.

On voit bien la guerre politique qui se joue désormais. Le plafond de la dette s'est placé au cours des deux dernières années, au cœur de la politique budgétaire américaine<sup>[3]</sup> pour devenir aujourd'hui un puissant outil d'injonction. Pis encore, un outil d'injonction contradictoire ! Le refus du Congrès de relever le plafond de la dette contraint le Trésor et le gouvernement américain à enfreindre leurs obligations respectives. Le Congrès se soustrait à la responsabilité budgétaire qui est la sienne soit en n'autorisant pas le Trésor à financer des dépenses qu'il a lui-même votées, soit en reniant ses propres engagements. Ce faisant, il force le Président Barack Obama à s'engager dans une crise politique majeure autour de l'interprétation de la constitution et de la séparation des pouvoirs qu'elle implique.

Dès lors, si les républicains restent aussi fermés sur leurs objectifs de réduction des dépenses publiques, ce ne sont pas six semaines qui vont changer la nature du conflit. Les fondements mêmes des institutions sont attaqués. Au-delà des conséquences dramatiques que cette crise pourra avoir aux niveaux économique et financier, c'est bien tout l'édifice de la puissance américaine qui vacille.

---

[1] Dette<sub>t</sub> – Dette<sub>t-1</sub> = Solde budgétaire primaire<sub>t</sub> + taux d'intérêt<sub>t</sub> \* Dette<sub>t-1</sub>

[2] Le 31 décembre 2012, le plafond était atteint et le 4 février 2013, le Président signait le *No Budget, No Pay Act* qui supprimait cette contrainte pendant une période de deux mois. Réintroduit le 19 mai sur la base de l'ancien plafond augmenté du montant des nouveaux emprunts réalisés entre le 4 février et le 18 mai 2013, le nouveau plafond a été fixé à 16 699 milliards de dollars. Mais, dès sa remise en application, le nouveau plafond a posé problème puisqu'il correspondait par construction au montant de la dette fédérale existant à cette date.

[3] Le relèvement du plafond signé le 2 août 2011 par le Président dans le cadre du *Budget Control Act of 2011* était directement lié à l'engagement de réduire de 1 200 milliards de dollars les dépenses budgétaires à l'horizon de 10 ans, et dont les premiers effets ont commencé en mars dernier avec les coupes automatiques (séquestrations).

---

## France-Allemagne : y-a-t-il un dividende démographique ?

par Vincent Touzé

Grace à un taux de natalité élevé, la France vieillit moins vite que l'Allemagne. Selon Eurostat, la population française devrait dépasser la population allemande à partir de 2045. La France pourrait ainsi devenir une championne européenne. Mais dans quelle mesure faut-il parler d'un dividende

démographique ?

Certes, le renouvellement des générations est important. Il permet de maintenir une taille de population active suffisante pour faire face au coût social (retraite, santé et dépendance) des personnes âgées qui vivent de plus en plus longtemps. En ce sens, la France devrait faire mieux que l'Allemagne. Mais la croissance démographique porte également son lot d'inconvénients. En effet, dans un contexte de rareté des ressources, la taille de la population est avant tout un diviseur des quantités disponibles par tête. Par exemple, sur un marché du travail rationné qui peine à conserver les postes offerts en raison de problèmes de débouchés et de coûts de production insuffisamment compétitifs au niveau international, la dynamique de la population active se compte aussi en nombre de chômeurs. Pour éviter un tel écueil, un marché du travail plus efficient assis sur une économie prospère devient indispensable. Le dividende démographique dépend autant de la capacité productive des nouvelles générations de travailleurs que de leur taille.

La dernière [Note de l'OFCE \(n°35 du 11 octobre 2013\)](#) compare les performances relatives de la France par rapport à l'Allemagne sur la période 2001-2012. Cette étude montre que les évolutions économiques récentes ont été nettement favorables à l'économie allemande. Malgré un avenir démographique radieux, la France s'est embourbée dans une croissance faible et un chômage de masse qui frappe massivement les jeunes. Le dividende démographique tarde donc à venir.

---

# Pourquoi il faut lire Robert C. Allen : Global Economic History : A Very Short Introduction [1]

par Guillaume Daudin (Professeur des Universités à Paris-Dauphine, chercheur associé à l'OFCE)

Robert C. Allen (né en 1947) est professeur d'histoire économique à l'Université d'Oxford depuis 2002. Il a soutenu sa thèse en 1975 à l'Université d'Harvard. Il a travaillé sur des sujets très divers et a reçu de nombreux prix pour ses publications. Son livre *British Industrial Revolution in Global Perspective* a été nommé « Livre de l'année » par *The Economist* et *Times Literary Supplement* en 2009. Ses recherches portent sur de nombreux aspects de l'histoire économique du développement : les salaires réels, les progrès de l'agriculture, les sources du progrès technique, les effets de l'impérialisme et le développement durable. Il est un acteur central dans le débat sur l'origine des divergences de développement au sein de l'Europe : il défend une position originale qui insiste sur l'importance de la base matérielle (au sens de Marx) et des choix politiques plutôt que sur celle du reste de la superstructure (culture, institutions, lois...).

Il a commis en 2011 un livre très court, paru dans une collection anglaise similaire à la collection "Repères", déjà traduit en italien, peut-être bientôt traduit en français dans la collection "Grands Repères" des Editions La Découverte. Ce livre offre une excellente introduction à certains débats actuels sur l'histoire comparée du développement depuis l'époque moderne. Il se concentre sur les mécanismes de démarrage de la croissance économique de long terme dans chaque pays.

La thèse du livre peut se formuler ainsi. La Révolution industrielle britannique s'explique par la conjoncture exceptionnelle de salaires relativement élevés par rapport aux coûts du capital et de l'énergie sur l'île, et ce en partie grâce à l'Empire britannique. Cette conjoncture a poussé les entrepreneurs à développer des innovations techniques de manière à pouvoir économiser le travail, quitte à mettre en place des méthodes de production très intensives en capital et en énergie. L'économie moderne était née.

La diffusion contrastée de la Révolution industrielle au xix<sup>e</sup> siècle a dépendu de la capacité de chaque économie à mettre en place le « modèle standard de développement » : intégration du marché national, protection commerciale de l'industrie, développement du système bancaire et promotion de l'éducation de masse. L'Europe occidentale, l'Amérique du Nord l'ont fait avec succès, les autres pays moins.

À partir de la fin du xix<sup>e</sup> siècle, le retard technologique entre les pays riches et les pays pauvres devint plus important. Le Japon, l'Union soviétique, les nouveaux pays développés asiatiques n'ont trouvé de succès que par une politique volontariste de la part de l'État. Il s'agissait de créer de manière simultanée l'ensemble des structures de l'économie moderne (aciéries, centrales électriques, infrastructures, ...). Aucun de ces investissements ne pouvait être rentable de manière isolée. Il était donc nécessaire que l'État assure leur coordination dans une politique de développement simultané sur tous les fronts. Ainsi le MITI japonais (Ministry of International Trade and Industry) a-t-il joué un rôle important dans le développement japonais après la guerre. L'ouvrage prend l'exemple de l'acier. Le MITI s'est assuré que la production d'acier japonais se faisait sur des sites suffisamment grands pour profiter des économies d'échelle croissantes ; que les industries consommatrices d'acier (notamment l'industrie automobile) se développaient suffisamment vite pour écouler l'acier produit ; que les

consommateurs japonais voyaient leurs salaires progresser suffisamment vite pour consommer les biens produits (justifiant d'ailleurs *ex post* le choix de techniques de production intensives en capital) et que les marchés extérieurs ne se fermaient pas.

Certes, ce livre donne une vision de l'histoire économique globale un peu restrictive, puisqu'il est centré sur l'industrialisation et sa diffusion. Il laisse donc de côté de nombreux sujets : les inégalités, la finance, la mondialisation etc. Il ne remonte pas non plus très loin dans l'histoire, puisqu'il ne traite pas des problèmes de développement dans la très longue durée. Plus fondamentalement, peut-être, il s'agit plutôt d'un ouvrage d'histoire comparative du développement économique des nations que d'un ouvrage d'histoire globale proprement dite. D'un point de vue méthodologique, il est euro-centrique puisqu'il examine la diffusion d'un modèle européen. D'un point de vue de couverture géographique et de documentation, il ne l'est pas. Des chapitres entiers sont ainsi consacrés à l'Afrique et à l'Amérique latine, continents qui sont rarement traités de manière sérieuse dans les manuels.

« Manuel » : le mot est écrit. Ce livre est un manuel, une introduction à un sujet étendu et complexe, et c'est ainsi qu'il doit être jugé. Il s'agit d'un livre court qui gagne à ne pas se disperser. Il défend une thèse précise ; le fait qu'elle ne prenne pas en compte le monde dans toute sa complexité présente des avantages. D'une part, la démonstration en est d'autant plus claire et la compréhension des mécanismes en jeu plus aisée. D'autre part, le lecteur (guidé éventuellement par son enseignant) peut plus facilement prendre de la distance par rapport à l'ouvrage et changer de point de vue dans une démarche critique.

Le livre se différencie des manuels d'histoire économique présents sur le marché d'au moins trois manières :

- – Comme je l’ai déjà mentionné, il a une couverture géographique vraiment mondiale, alors que beaucoup de manuels sont centrés sur l’histoire française ou européenne. Par exemple, c’est ce livre qui m’a introduit à l’adaptation des techniques de l’industrie textile japonaise dans un environnement de bas salaires durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup>. C’est aussi lui qui m’a présenté le rôle des Africains, et notamment des Krobo, dans le développement de la culture du cacao au Ghana durant la même période ;
- – Il est très informé des avancées récentes en histoire économique. Actuellement, ce champ est en partie dominé par des économistes anglo-saxons, dont les travaux ne sont que très rarement traduits et avec lesquels les historiens français sont peu familiers ;
- – C’est pourtant un livre très accessible. Il est illustré par de nombreux tableaux et graphiques. Il est ancré dans le concret grâce à des descriptions précises d’événements mal connus même des spécialistes du sujet, parce que liés à des histoires nationales qui nous sont lointaines. Cela ne peut qu’encourager le lecteur à acquérir une meilleure connaissance du champ.

J’ai enseigné l’histoire économique à HEC, l’Université de Lille, SciencesPo, et maintenant à Paris-Dauphine. J’aurais aimé avoir ce livre à disposition lorsque j’ai commencé mes cours : il m’aurait beaucoup aidé. La lecture en anglais n’est le plus souvent pas une difficulté pour les étudiants de deuxième cycle même si elle est plus délicate pour les étudiants de premier cycle. Je suis impatient qu’il soit traduit de manière à pouvoir le faire lire à tous mes étudiants

---

[1] L’ouvrage a paru en 2011 chez Oxford University Press

(2011).

---

# Shut down : l'Amérique sur la sellette

par Christine Riffart

Un Etat qui demande à plus d'un tiers de ses fonctionnaires de rester chez eux parce qu'il ne peut plus les payer est dans une situation critique. Quand il s'agit des Etats-Unis, c'est le monde entier qui s'inquiète.

L'absence d'un accord sur le budget 2014, dont l'exercice légal a débuté mardi 1<sup>er</sup> octobre 2013, illustre le bras de fer au Congrès entre démocrates et républicains. Ces tensions budgétaires ne sont pas nouvelles : aucun budget n'a été voté depuis 2011 et l'administration fédérale a fonctionné jusqu'alors à coup de *continuing resolutions* qui permettent de débloquer, de façon provisoire, les financements nécessaires à son fonctionnement et à ses opérations. Aujourd'hui, le blocage est d'une autre ampleur et une partie de l'administration doit fermer ses portes, faute de financement. Cette situation exceptionnelle n'est pas inédite : 17 *shut downs* ont eu lieu depuis 1976, les deux derniers sous l'administration Clinton avaient duré respectivement une semaine (du 13 au 18 novembre 1995) et trois semaines (du 15 décembre 1995 au 6 janvier 1996).

Selon l'Office of Management and Budget, sur les 2,1 millions de salariés du gouvernement fédéral, plus de 800 000 sont interdits de service pendant que d'autres doivent venir travailler, sans garantie d'être payés. Par exemple, sont

concernés par l'interdiction de travailler 97 % des salariés de la NASA, 93 % de l'agence de protection de l'environnement, 87 % du Ministère du Commerce, 90 % des services des impôts... Chacun d'eux a pu recevoir [une lettre du Président](#) disant son amertume. Concrètement, cela signifie aussi qu'une partie des services sociaux n'est plus assurée, les plateformes téléphoniques des administrations sont fermées, les monuments et les 368 parcs nationaux ne sont plus ouverts au public, les nouvelles demandes de prêts subventionnés, d'aides au logement, de garanties de prêts ne sont plus examinées, les services du gouvernement sont fermés :



U.S. Department of Commerce

## Bureau of Economic Analysis

Due to the lapse in government funding, [www.bea.gov](http://www.bea.gov) will be unavailable until further notice. This includes access to all data and the e-File system.

We sincerely regret this inconvenience.

Additional information can be found at [link to PDF](#).

Updates regarding government operating status and resumption of normal operations can be found at [www.usa.gov](http://www.usa.gov).

Sont épargnés néanmoins les services vitaux et les programmes dont le financement n'est pas lié au vote du budget annuel (*mandatory spending*) qui comptent pour plus de 60 % des dépenses hors charges d'intérêt et représentent 12,7 % du PIB. Certains programmes de sécurité sociale (Medicare, Medicaid), le service postal, la sécurité nationale, les opérations militaires sont ainsi protégés du *shut down*, dans la limite néanmoins où ceux-ci ne sont pas affectés par les restrictions

de leur personnel dont les salaires sont pris sur le budget 2014.

Une autre crise politico-budgétaire se profile : le gouvernement pourrait être mis en défaut de paiement à partir du 17 octobre si le plafond de la dette autorisé n'est pas relevé. Cette situation d'attentisme attise la nervosité des marchés financiers et la dureté du climat politique au sein du Congrès ne laisse pas présager d'une fin honorable dans ce que les médias qualifient de *chicken game* [1]. En 1995, pourtant, Clinton était sorti vainqueur de cette crise contre les républicains et avait été réélu en 1996, malgré la majorité des républicains au Congrès.

En attendant la sortie de crise, l'économie pourrait être durement touchée. En cas de non-paiement des salaires et traitements des fonctionnaires fédéraux, le manque à gagner serait en moyenne de plus de 1 500 dollars par semaine pour chaque famille concernée. Pour l'ensemble des 2,1 millions de fonctionnaires fédéraux, cela représente 0,08 % du PIB trimestriel. Sur trois semaines, cela fait 0,25 % du PIB de revenus en moins dans l'économie au quatrième trimestre. Le Congrès pourrait cependant voter le paiement rétroactif des salaires. C'est ce qui a été généralement exécuté lors des précédents *shut downs*.

Mais surtout, cela est sans compter la désorganisation de l'économie. En considérant sur une base annuelle que la moitié des dépenses discrétionnaires du gouvernement fédéral (soit 37 % des dépenses fédérales ou 7,6 % du PIB) [2] est affectée par le blocage car financée sur le budget 2014, ce manque à dépenser représente 0,15 point de PIB par semaine. Compte tenu de la désorganisation impliquée par la fermeture des administrations (on applique un multiplicateur budgétaire de 1,5), l'effet sur la croissance pourrait alors avoisiner au moins 0,22 point de PIB par semaine. Si la crise dure 3 semaines, l'impact sur le PIB du quatrième trimestre serait d'au moins 0,7 point de PIB. De quoi faire passer l'économe

américaine en récession à la fin de l'année !

D'autres estimations existent. L'Office of Management and Budget avait évalué le [coût des shut downs de 1995](#) (du 13 au 18 novembre 1995 puis du 15 décembre au 6 janvier 1996) à 1,4 milliard de dollars d'alors (soit 0,5 % du PIB trimestriel). Sur la base des *shut downs* de 1995, [Goldman Sachs](#) évalue à 8 milliards de dollars le coût hebdomadaire pour l'économie américaine, soit un impact de 0,2 % sur le PIB du quatrième trimestre. L'agence Moody's Analytic Inc. estime un impact de 0,35 % point de PIB trimestriel par semaine de *shut down*.

Si la crise budgétaire ne dure que quelques jours, les répercussions sur l'économie française seront minimales : on évalue à 0,17 % la baisse de la croissance française si la croissance américaine se réduit d'1 %. Mais si le blocage dure plusieurs semaines et se superpose à la crise sur le plafond de la dette publique dont la date butoir est proche, les conséquences pourraient alors être tout autres. Les deux crises (blocage budgétaire et défaut de paiement de la dette publique) se combineraient et s'alimenteraient l'une l'autre, comme le souligne ce [post du New York Times](#). On imagine à peine la panique sur les marchés financiers, la hausse des taux d'intérêt qui en résulterait et la dégringolade du dollar. Ce serait alors une toute autre histoire...

---

[1] Dans la théorie des jeux, le *chicken game* (ou jeu de la poule mouillée) est un jeu d'influence entre deux joueurs dans lequel aucun ne doit céder. Ainsi, dans le cas d'une course automobile frontale, la poule mouillée est le conducteur qui sort de sa trajectoire pour éviter la mort due à la collision des deux voitures.

[2] Une grande partie des dépenses du Ministère de la Défense sont votées sur une base pluri-annuelle et ne sont pas

soumises à restriction du fait de ce blocage. Or, les dépenses du Ministère de la Défense comptent pour plus de la moitié de ces dépenses discrétionnaires. Par ailleurs, les autres dépenses (*mandatory outlays*) ne sont pas financées sur des crédits soumis au vote du Budget.

---

## Jamais le dimanche ? \*

Par [Xavier Timbeau](#)

*\* NDLR : Ce texte a été publié une première fois le 10 juin 2008 sur le site de l'OFCE dans la rubrique "Clair & net" lorsque la question du travail le dimanche était un sujet d'actualité brûlant. De nouveau objet de débats, il nous a semblé que le texte de Xavier Timbeau n'avait pas perdu de sa pertinence, c'est pourquoi nous le republions.*

[Dans le film culte de Jules Dassin](#), Ilya, prostituée œuvrant sur le port d'Athènes ne travaillait jamais le dimanche. Aujourd'hui, d'après l'Enquête emploi, près d'un tiers des salariés français déclarent travailler le dimanche occasionnellement et près d'un Français actif sur 6 le fait régulièrement. Comme dans la plupart des pays, le travail du dimanche est encadré par des législations complexes et contraignantes (voir [ici](#)), limité à certains secteurs (en France, le commerce alimentaire, les métiers de l'hôtellerie et de la restauration, l'industrie à feu continu, les services de santé ou de sécurité, les transports, à certaines zones (touristiques) ou soumis à une autorisation municipale ou préfectorale pour un nombre limité de jours dans l'année. Régulièrement cette législation plus que centenaire, mais déjà largement amendée aux réalités et aux nécessités de l'époque, est remise en cause.

Pour les promoteurs du travail du dimanche, plus d'activité, plus d'emplois et plus de bien-être sont à attendre. L'expérience du terrain indique que le chiffre d'affaire augmente pour les enseignes qui ouvrent le dimanche. Conforama, Ikéa, Leroy Merlin ou les commerçants de la zone Plan de Campagne dans les Bouches du Rhône sont unanimes. Jusqu'à 25% de leur chiffre d'affaire serait ainsi réalisé le dimanche, un peu moins que le samedi. Pour ces commerces, on pourrait donc conclure qu'ouvrir le dimanche procurerait un gain substantiel d'activité. Qui dit activité dit emploi, et comme les gains pour des consommateurs qui arrivent à des magasins moins fréquentés par des routes moins embouteillées sont également importants, on aurait là une mesure « gagnant-gagnant » que quelques « archéos » combattraient pour le principe.

Il faut pourtant refroidir les illusions de ces commerçants. Ouvrir un jour de plus apporte plus d'activité uniquement si les concurrents sont fermés au même moment. Il en va pour les meubles, les livres, les CD ou les vêtements comme pour les baguettes. Si tous les magasins qui vendent des meubles ou de l'électroménager sont ouverts tous les jours de la semaine, ils vendront autant que s'ils sont ouverts 6 jours par semaine. Si un seul d'entre eux est ouvert le dimanche et ses concurrents sont fermés, alors il capte une part importante du marché. Les achats de machines à laver, téléviseurs ou meubles sont plus faciles à faire le dimanche que les jours de la semaine. Celui qui ouvre en solitaire en profite largement. Mais au bout du compte, les consommateurs achètent des chambres d'enfants en fonction du nombre de leurs enfants, de leur âge ou de la taille de leur logement. Ils n'achètent pas davantage parce qu'ils peuvent faire leurs emplettes le dimanche. Ce sera leur revenu qui aura le dernier mot.

A la marge, il est possible que l'on vende un peu plus de livres ou de meubles, achetés impulsivement le dimanche, si les grandes surfaces spécialisées dans ces articles sont ouvertes. Mais les budgets des consommateurs n'étant pas extensibles, les dépenses faites ici seront compensées par des

dépenses réduites ailleurs. Année après année, de nouveaux produits, de nouveaux motifs de dépense, de nouvelles stimulations commerciales ou de nouvelles formes de distribution émergent. Ces bouleversements ne modifient pas les contraintes ou les choix des consommateurs.

Dans le cas du commerce aux touristes étrangers, de passage sur notre territoire, l'ouverture le dimanche peut jouer en accroissant les ventes. Les touristes dépenseront moins dans un autre pays ou de retour chez eux. Cet effet positif est largement pris en compte par les dérogations existantes.

En 2003, la législation allemande qui encadrait strictement les plages d'ouverture du commerce de détail a été assouplie. Cela n'a rien changé dans la consommation ou l'épargne des Allemands (graphique 1). La valeur ajoutée, l'emploi ou la masse salariale du commerce de détail sont restés sur une trajectoire identique (rapporté à l'ensemble de l'économie sur le graphique 2). Ouvrir plus longtemps ne fait pas consommer plus.

La question de l'ouverture du dimanche est une question de temps sociaux et de leur synchronisation, de confort du consommateur et de liberté réelle du salarié dans ses choix d'activité. Le travail du dimanche concerne de nombreux actifs, son extension est un choix de société, pas une affaire d'efficacité économique.

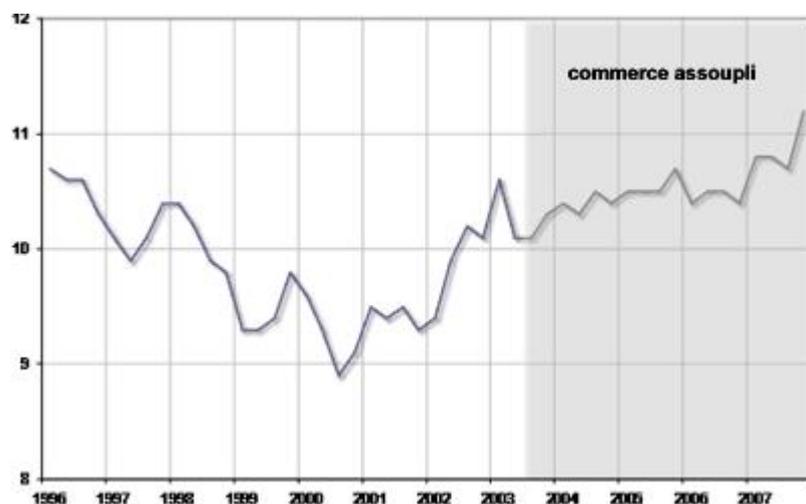
Enfin, la complexité de la législation sur l'ouverture le dimanche et son instabilité permettent aux acteurs économiques des stratégies de contournement. Par exemple, [Louis Vuitton](#), pour pouvoir ouvrir le dimanche, a installé une librairie (de voyage !) au 5e étage de son magasin des Champs Elysées (les autres magasins parisiens de Louis Vuitton sont fermés le dimanche). Par cette habileté, vendre des sacs de luxe est une activité culturelle. Des grandes surfaces alimentaires (et donc qui peuvent ouvrir le dimanche matin), vendent du textile ou de l'électroménager, justifiant d'autres détournements par

des commerces non alimentaires qui y voient une concurrence déloyale. Ces contournements rendent la législation injuste et faussent le jeu concurrentiel en le doublant d'un bluff juridique.

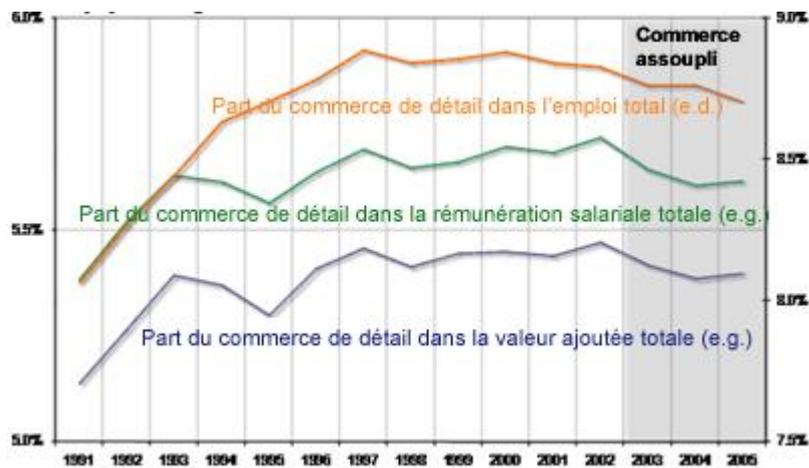
Toute modification de la législation devrait poursuivre l'objectif de la clarification et non introduire de nouvelles brèches (comme l'amendement récent (12/2007) à la loi [Chatel du 3 janvier 2008](#) étendant au commerce de détail de meubles les dérogations antérieures).

Homère, Américain cultivé en voyage à Athènes, entrepris d'extraire Ilya de sa vile condition en l'initiant aux arts et aux lettres. Mais Homère agissait pour le compte d'un proxénète du port d'Athènes qui voulait mettre un terme à l'influence subversive d'Ilya-la-libre sur les autres prostituées. Lorsqu'Ilya l'apprit, elle retourna à son commerce : se donner pour de l'argent. Sa dignité était de ne jamais le faire le dimanche.

**Graphique 1: Allemagne – Taux d'épargne**



**Graphique 2: Allemagne – Commerce de détail**



Source : *Comptes annuels, Statistisches Bundesamt Deutschland*.  
 Le taux d'épargne est l'épargne brute rapportée au revenu disponible brut. Le commerce de détail dans la nomenclature allemande est le secteur WZ-52. Calculs de l'auteur.

# Les inégalités sociales devant la mort\*

par [Gilles Le Garrec](#)

Le problème des inégalités devant la mort a pris une place importante dans le débat public français il y a peu, lorsqu'il s'est agi, à l'automne 2010, d'augmenter de deux ans l'âge minimal légal de départ à la retraite, le portant ainsi progressivement de 60 à 62 ans. Le débat s'est ainsi focalisé autour d'une question politiquement très clivante : fallait-il laisser l'âge de départ à la retraite inchangé pour les personnes faiblement qualifiées qui, parce qu'elles sont entrées sur le marché du travail précocement et/ou ont eu des métiers plus pénibles, vivent moins longtemps ? Ainsi, depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement socialiste en 2012, deux mesures dérogatoires ont été adoptées pour permettre aux moins

qualifiés de continuer à prendre leur retraite à 60 ans. Ce fut d'abord l'instauration dès l'été 2012 d'une exception pour « carrière longue », c'est-à-dire à destination de ceux qui ont cotisé suffisamment longtemps. En cette rentrée 2013, c'est aussi le choix de la mise en place d'un compte « pénibilité » dès 2015, qui permettra à tout salarié exposé à des conditions de travail réduisant son espérance de vie de partir à la retraite plus tôt. Pour autant, la question des inégalités devant la mort – un sujet tabou ? – dépasse très largement celle du départ à la retraite : plus en amont, elle a aussi à voir avec les inégalités de revenus, de logement, d'accès à l'emploi, d'éducation, etc. Ci-après un petit panorama (statistique) sur les inégalités devant la mort en France, leurs causes et la difficulté d'y apporter une solution politique adaptée tant les causes en sont multidimensionnelles.

### **Des statistiques anciennes ... mais pas très fiables**

Dès la fin du 18<sup>e</sup> siècle[\[1\]](#), l'élaboration de nouveaux recensements associés au développement des statistiques a permis la construction de données mettant en évidence l'existence d'un lien étroit entre inégalités devant la mort et inégalités sociales. Ces premières études montrent alors que les inégalités face à la mort s'expliquent avant tout par le revenu (Cambois, 1999). Toutefois, la faible fiabilité des données et de la méthodologie en a limité la portée. La construction d'indicateurs fiables sur cette question est en effet délicate. Dès lors que l'on dispose des catégories socioprofessionnelles (CS) pour les statistiques de décès et pour les recensements, on peut facilement calculer des taux de mortalité en rapportant les effectifs de décès de l'année (ou de plusieurs années) classés par CS aux effectifs de population classés de la même manière. Par exemple, en France pour la période 1907-1908, Huber répertoria sur une base annuelle le décès de 129 patrons de 25 à 64 ans sur un effectif de 10 000, contre 218 ouvriers. Cette méthode, simple

et intuitive, donne néanmoins une vision biaisée des inégalités sociales devant la mort à cause d'incompatibilités entre données de population et données de décès (Desplanques, 1993). La difficulté d'obtenir une représentation fidèle des inégalités devant la mort est d'autant plus difficile, avec cette méthode, que les trajectoires professionnelles ont de plus en plus tendance à se morceler, avec alternance de périodes d'activité et de chômage.

### **La méthode longitudinale et ses enseignements**

Pour palier ce problème, l'INSEE a élaboré une méthode longitudinale qui consiste à suivre régulièrement un groupe d'individus, dont on relève un certain nombre de caractéristiques à un moment donné, et éventuellement la date de leur décès. L'Echantillon démographique permanent ainsi obtenu, initialisé lors du recensement de 1968, regroupe actuellement environ 900 000 histoires individuelles, garantissant une bonne représentativité de la population française ([Couet, 2006, pour une description et un historique de la construction de cet échantillon](#)). Ce panel sociodémographique de grande taille permet ainsi de dresser une situation relativement fidèle des inégalités sociales devant la mort en France. On remarque alors que la durée de vie varie beaucoup d'une catégorie socioprofessionnelle à l'autre, tout particulièrement chez les hommes (tableau 1). Parmi les hommes, les cadres supérieurs ont ainsi une espérance de vie (à l'âge de 35 ans) plus élevée de quatre à cinq ans que la moyenne. Hors inactifs [\[2\]](#), les plus défavorisés sont les ouvriers, suivis des employés, avec, respectivement, deux ans et un an d'espérance de vie en moins relativement à la moyenne. Autre élément intéressant à noter : le gain global d'espérance de vie de quatre ans sur la période n'a pas réduit les inégalités devant la mort. Ainsi, de manière relativement stable, les ouvriers ont une espérance de vie à 35 ans de six à sept ans (cinq à six ans pour les employés) inférieure à celle des cadres supérieurs. De plus, à

35 ans, ces derniers vivront en moyenne 34 années en bonne santé [3], soit 73% de leur espérance de vie, contre 24 années pour les ouvriers, soit 60 % de leur espérance de vie (Cambois et al., 2008). Si, chez les femmes, la différence d'espérance de vie entre cadres et ouvrières n'est « que » de trois années au dernier recensement, on retrouve par contre des différences similaires aux hommes en ce qui concerne l'espérance de vie en bonne santé. Le constat est donc clair : il y a bien des inégalités sociales persistantes devant la mort mais aussi devant la santé. Ce constat s'observe dans tous les pays d'Europe de l'Ouest qui ont mené ce même genre d'enquête, même si on peut noter que les inégalités en France apparaissent de loin les plus fortes (Kunst et al., 2000). Le rapport des taux de mortalité « manuel/non manuel » est de 1,71 en France pour les hommes de 45-59 ans, alors qu'il est de l'ordre de 1,35 dans la plupart des autres pays (la Finlande, seconde derrière la France en termes d'inégalité, est à 1,53). Excluant des problèmes de comparabilité des données, la consommation d'alcool est, selon Kunst et al. (2000), le facteur privilégié pour expliquer la spécificité française. En effet, les plus fortes inégalités de mortalité en France sont dues aux grandes différences de mortalité par cirrhose du foie et par cancer des voies aéro-digestives, deux pathologies associées à une consommation excessive d'alcool.

**Tableau. Espérance de vie des hommes et des femmes à 35 ans, par période et catégorie socioprofessionnelle**

En années

Catégorie socioprofessionnelle	Espérance de vie à 35 ans			Différence à la moyenne			Espérance de vie à 35 ans			Différence à la moyenne		
	1983-1991	1991-1999	2000-2008	1983-1991	1991-1999	2000-2008	1983-1991	1991-1999	2000-2008	1983-1991	1991-1999	2000-2008
	<b>Hommes</b>						<b>Femmes</b>					
Cadre supérieur	43,7	45,8	47,2	+4,5	+5	+4,4	49,7	49,8	51,7	+3,3	+1,8	+2,3
Profession intermédiaire	41,6	43,0	45,1	+2,4	+2,2	+2,3	48,1	49,5	51,2	+1,7	+1,5	+1,8
Employé	38,6	40,1	42,3	-0,6	-0,7	-0,5	47,4	48,7	49,9	+1	+0,7	+0,5
Ouvrier	37,3	38,8	40,9	-1,9	-2	-1,9	46,3	47,2	48,7	-0,1	-0,8	-0,7
Inactif non retraité	27,5	28,4	30,4	-12,7	-12,4	-12,4	45,4	47,1	47,0	-1,0	-0,9	-2,4
Ensemble	39,2	40,8	42,8	-	-	-	46,4	48,0	49,4	-	-	-

Source : Blanpain (2011) d'après données de l'Echantillon démographique permanent, INSEE.

## Les causes

Plusieurs éléments ont été identifiés pour expliquer ce différentiel de mortalité entre CS.

En premier lieu, on imagine très bien que les conditions de travail des ouvriers sont en général physiquement éprouvantes et usantes. Par ailleurs, on a pu voir durant les années 1980 une transformation de la structure des emplois non qualifiés. Sur cette période, l'accroissement du besoin de réactivité des entreprises a amené ces dernières à accroître le recours à des formes d'emplois flexibles et précaires (contrats courts, horaires atypiques, développement du temps partiel, intérim, ...). Or, cette précarisation des emplois, qui touche avant tout les emplois peu qualifiés, participe grandement à la dégradation des conditions de travail. Les conditions économiques globales peuvent donc avoir une part d'explication dans les disparités de mortalité. En tout état de cause, les conditions de travail des ouvriers s'améliorent moins vite que celle des cadres. C'est assurément ce point de vue qui a été défendu dans l'instauration du compte « pénibilité », qui sera mis en place à partir de 2015. Ainsi, tout salarié du secteur privé exposé à des conditions de travail réduisant l'espérance de vie cumulera des points qui lui permettront, entre autres, de partir à la retraite plus tôt et potentiellement avant l'âge légal de 62 ans.

On note également que les plus défavorisés cumulent un grand nombre de comportements à risques tels que la consommation de tabac, l'abus d'alcool, une mauvaise hygiène alimentaire ou encore une trop forte sédentarité. A l'inverse, les cadres et les professions intermédiaires fument et boivent modérément. Comme déjà souligné pour expliquer la spécificité du cas français parmi les pays d'Europe de l'Ouest (Kunst et al., 2000), cette différence de comportement est parfaitement visible à travers la mortalité engendrée par certaines maladies. Les risques de décès par tumeur des voies aéro-digestives (larynx, pharynx, poumons, œsophage, foie) sont particulièrement élevés chez les ouvriers, et sont à l'origine

d'une bonne partie des différences de mortalité observées. Par exemple, durant les années 1980, pour les hommes de 45 à 54 ans, le taux de mortalité par tumeur du pharynx est 11 fois plus élevé pour les ouvriers spécialisés et manœuvres que pour les professeurs et professions intellectuelles supérieures (Desplanques, 1993).

La difficulté d'accès aux soins pour les plus défavorisés est une autre explication avancée pour expliquer les disparités de mortalité, tout d'abord pour des questions de coût. [Mormiche \(1995\)](#) montre ainsi que la consommation de produits médicaux (leur quantité mais aussi leur nature) dépend fortement du revenu. Les disparités dans l'accès aux soins sont d'autant plus marquées que les soins sont chers ou mal couverts (soins dentaires en particulier). [Herpin \(1992\)](#) souligne que la réduction des revenus liée à la perte d'emploi entraîne une réduction quasi proportionnelle des dépenses de consommation, santé comprise. Les hommes au chômage auraient ainsi un risque de mortalité accru de 60 % au cours des années qui suivent la perte d'emploi ([Mesrine, 1999](#)). Un homme en mauvaise santé a bien entendu plus de chance d'être au chômage, mais le chômage, *via* l'apparition d'une contrainte financière et la perte de repères et de considérations personnels, pourrait altérer la santé en créant une distance physique et morale par rapport aux soins.

Enfin, l'environnement social et le contexte local jouent un rôle important dans la persistance des inégalités sociales devant la mort observée dans le tableau 1. L'idée que les comportements des individus sont influencés par leur lieu de résidence est développée dans une abondante littérature tant sociologique que psychologique ([Roberts et DelVecchio, 2000](#)). Des mécanismes d'identification des enfants au comportement des adultes qui les environnent mettent en évidence une socialisation de type collectif. Or, la polarisation socio-spatiale, qui se caractérise par la création de zones urbaines qui cumulent tous les handicaps sociaux, n'a eu de cesse de

s'accroître depuis les années 1980 en France ([Fitoussi et al., 2004](#)). La forte concentration dans ces quartiers des populations caractérisées par des comportements à risque pour la santé peut instaurer, par phénomène d'identification, ces comportements au cœur du mode de vie. Ce phénomène pourrait expliquer l'inefficacité des politiques de prévention dans les populations à risque. Les difficultés financières qui sont à l'origine d'une sous-utilisation des infrastructures médicales peuvent par ailleurs engendrer à terme une distance sociale aux questions de santé. La faible participation des femmes des classes défavorisées aux grandes actions publiques de dépistage du cancer du sein en est l'une des illustrations. De plus, même dans les pays où la couverture sociale universelle est complète, les écarts de consommation de soins persistent.

### **Que conclure ?**

L'inégalité sociale devant la mort est une question délicate. Une multitude de causes, plus ou moins imbriquées, en sont à l'origine. Des politiques de lutte contre ce type d'inégalités, pour qu'elles soient efficaces, doivent donc analyser ces inégalités comme faisant partie d'un tout, interagissant dans leurs dimensions économiques, sociales et spatiales. En attendant une résorption de ces inégalités, tenir compte de ces dernières pour mettre en place des politiques sociales justes apparaît très souhaitable. A cet égard, l'instauration d'un compte « pénibilité », permettant à tout salarié exposé à des conditions de travail réduisant son espérance de vie, de partir à la retraite plus tôt va indéniablement dans le bon sens. Pourtant la mise en place des critères n'est pas aussi aisée qu'elle n'y paraît. En effet, on a vu qu'une bonne part des inégalités sociales devant la mort pouvait s'expliquer par des comportements à risque. Or, on peut penser que ceux-ci sont l'expression d'une liberté individuelle dont la société n'a pas à compenser les conséquences. *A contrario*, on peut considérer que ces comportements sont la réponse à un stress psychosocial

engendré, entre autres, par des conditions de travail difficiles. Dans ce cas, la compensation sous forme d'un départ à la retraite anticipé apparaît plus juste. Mais il n'est pas sûr que l'on puisse réellement distinguer les deux cas de figure. Parions que la future définition des critères d'accumulation des points au titre de la pénibilité et donnant droit à un départ à la retraite anticipé fera l'objet de longues négociations...

## Références

Cambois E., 1999, *Calcul d'espérances de vie sans incapacité selon le statut social dans la population masculine française, 1980-1991 : un indicateur de l'évolution des inégalités sociales de santé*, thèse de doctorat.

Cambois E., Laborde C. et Robine J.-M., 2008, « La 'double peine' des ouvriers : plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte », *Population & Sociétés*, n° 441, INED.

Desplanques G., 1993, « L'inégalité sociale devant la mort », *Données Sociales*, INSEE.

Kunst A., Groenhof F. et Mackenbach J., 2000, « Inégalités sociales de mortalité prématurée : la France comparée aux autres pays européens », in *Les Inégalités sociales de santé*, sous la direction de Leclerc A., Fassin D., Grandjean H., Kaminski M. et Lang T., Editions La découverte/Inserm, Recherches.

---

\* Je tiens à remercier Sandrine Levasseur, Hélène Périvier et Evens Salies pour leurs commentaires avisés.

[1] Parmi les travaux précurseurs, on citera ceux de [Moheau](#)

[\(1778\)](#) et [Villermé \(1840\)](#).

[2] Catégorie qui regroupe les individus n'ayant jamais travaillé. Pour les femmes, ce sont principalement les « femmes au foyer ».

[3] Une bonne santé est définie par l'absence de limitations d'activités (dans les gestes de la vie quotidienne) et l'absence d'incapacités.

---

# Le partage du congé parental : un impératif d'égalité

par [Hélène Périvier](#)

[Le projet de loi sur l'égalité entre femmes et hommes](#), voté par le Sénat le 18 septembre 2013, comprend notamment un volet visant à modifier les modalités d'accès à l'allocation de congé parental[1] en introduisant le Complément libre choix d'activité (CLCA). La dernière [Note de l'OFCE \(n°34 du 26 septembre 2013\)](#) analyse les conséquences de ce projet en termes d'égalité femmes-hommes et propose d'autres pistes pour une plus large réforme.

Le droit à l'allocation de congé parental est un droit familial : il est attribué à l'un des deux parents qui réduit ou cesse son activité professionnelle pour s'occuper de l'enfant, et ce pour une durée de 3 ans maximum. Partant du constat que 98 % des allocataires sont des femmes, l'objectif visé par la loi est d'encourager les pères à y recourir : désormais sur les 36 mois de droit à l'allocation de congé parental, 6 devront être pris par l'autre parent. Autrement dit, au terme de 30 mois de congé parental pris par la mère,

le père devra prendre le relais pour les 6 mois restant, au risque pour la famille de perdre ces 6 mois. L'Unaf, hostile à cette réforme, a publié sur son site [une enquête sur « les pères et le congé parental »](#). Il en ressort une opposition, au nom de la complémentarité des sexes, au principe instauré dans la loi visant à promouvoir le partage des tâches familiales entre les mères et les pères. De même la pénurie de modes de garde des jeunes enfants est mise en avant comme un rempart à toute modification du congé parental, au motif qu'elle accentuerait la contrainte organisationnelle qui pèse sur les parents de jeunes enfants. Pourtant, le caractère sexué du congé parental fait de ce dispositif un frein à l'égalité, même si une partie des allocataires déclarent y recourir par choix personnel. Réformer les modalités d'accès au congé parental est donc nécessaire pour avancer du point de vue de l'égalité femmes-hommes. Les modifications proposées dans la loi seront-elles suffisantes pour faire bouger les lignes de la division sexuée du travail ?

### **Répartir la contrainte sur les mères et les pères**

Ne pas réformer le CLCA serait introduire le libre choix de recourir au congé de certaines mères et le libre choix de ne pas y recourir pour l'ensemble des pères, devant la lutte contre les discriminations qui affectent la plupart des femmes. Certes, le congé parental n'est pas à lui seul responsable des inégalités femmes-hommes, mais il en est un moteur et les inégalités professionnelles en retour renforcent son caractère sexué.

Une politique visant l'égalité professionnelle ne peut donc pas faire l'impasse sur une réforme du congé parental. Renverser ce cercle vicieux exige des modifications majeures de ce type de congé. Un congé plus court, reposant sur un droit individuel, non transférable entre conjoints et dont l'indemnisation serait reliée au salaire du bénéficiaire, serait sans aucun doute plus attractif pour les pères et porteur d'égalité ([Méda et Périvier, 2007](#)). A défaut d'être

immédiatement paritaire, ce dispositif aurait l'énorme avantage de garantir l'autonomie des femmes par rapport à leur conjoint et donc d'intégrer l'émancipation économique comme un principe de l'action publique. Mais le raccourcissement de la durée du congé parental ne peut se faire sans avoir, au préalable, comblé le déficit des modes d'accueil des jeunes enfants, estimé aujourd'hui à 350 000 places [\[21\]](#). Ce congé renouvelé devrait donc s'insérer dans une refonte du parcours d'accueil des jeunes enfants. Dans le cas contraire, raccourcir le congé parental conduirait à serrer davantage l'étau qui pèse sur les parents et en particulier les mères. Une politique ambitieuse d'accueil de la petite enfance, dans laquelle intégrerait un congé parental court et rémunéré en proportion du salaire, serait favorable à l'égalité. Elle exige une dépense publique importante, environ 5 milliards d'euros par an ([Périver, 2012](#)). Or les arbitrages pris par le gouvernement en matière d'ajustements budgétaires vont dans le sens d'une réduction des dépenses publiques.

De fait, par manque de moyens, la réforme proposée dans la loi est modeste et ne va pas permettre de rééquilibrer le partage des tâches familiales entre femmes et hommes. Mais elle a le mérite de mettre en exergue les contradictions qui traversent notre société en matière d'égalité : sans une contrainte de partage du congé parental, ce dernier restera une affaire de femme. L'introduction d'une durée de congé parental affectée au père ne va pas directement accroître la contrainte liée à la pénurie des modes d'accueil : le droit à l'allocation de congé parental reste de 36 mois pour la famille. Elle va simplement en répartir la charge entre les mères et les pères. L'arbitrage auquel les pères vont devoir faire face est celui auquel les mères sont confrontées depuis longtemps. Étant donné le caractère forfaitaire et faible du montant de l'indemnisation, il est probable que peu de pères soient tentés par ce congé. Néanmoins si les orientations en matière budgétaire ferment la porte à toute réforme ambitieuse de l'accueil de la petite enfance, les femmes ne peuvent pas être les seules à en assumer les conséquences.

Réformer le congé parental est donc un impératif d'égalité.

---

[1] Il convient de distinguer l'allocation de congé parental en tant que telle, du congé parental du point de vue du droit du travail (c. trav. art.L. 122-28-1), qui garantit, sous certaines conditions, à une personne qui travaille de retrouver son emploi au terme d'un congé parental d'une durée d'un an renouvelable 3 fois. La première est versée par la CAF dans le cadre plus général de la politique familiale, sous certaines conditions (rang de l'enfant, activité passée, ...). Les conditions d'accès en termes d'activité passées sont plus souples pour l'éligibilité à l'allocation qu'au congé parental *stricto sensu*. De fait, seulement 60% des allocataires du CLCA bénéficient d'une garantie de retour à l'emploi ([Legendre et Vanovermeir, 2011](#)).

[2] Voir notamment, Rapport Tabarot, [Périvier 2012](#).

---

# Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une Prime d'activité ? Réflexions autour du rapport Sirugue

Par [Guillaume Allègre](#)

Après avoir annoncé son intention de réformer les dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes (RSA-activité et Prime pour l'emploi – PPE), le Premier ministre a confié au député Christophe Sirugue l'élaboration d'un rapport portant sur les voies de réforme permettant de trouver un équilibre entre redistribution vers les plus pauvres et accompagnement

du retour à l'emploi.

La [Note de l'OFCE n°33 du 24 septembre 2013](#) montre que la Prime d'activité proposée dans le [rapport Sirugue](#) n'améliorerait qu'assez marginalement le système de soutien aux bas revenus. Instrument hybride entre PPE et RSA-activité, la Prime d'activité est une nouvelle combinaison des défauts et qualités de ces deux instruments. La note propose une autre réforme, qui minimiserait le problème du non-recours. Le soutien aux bas revenus reposerait alors sur un RSA « conjugalisé », fortement dégressif, un complément familial généreux dès le premier enfant, une allocation d'insertion pour les chômeurs de 18 à 25 ans, versée par Pôle Emploi et une revalorisation du SMIC compensée par des allègements de cotisations employeurs.

---

## Quel(s) SMIC pour l'Allemagne ?

par Odile Chagny et Sabine Le Bayon

La campagne pour les élections législatives du 22 septembre en Allemagne a fait l'objet d'un large débat entre toutes les forces politiques sur la consolidation de l'Etat social. Le programme du SPD met très largement en avant la notion de justice sociale tandis que la CDU a repris dans son programme plusieurs des thèmes phares du SPD dans le domaine social. Le rôle de l'Etat social n'a jamais été aussi présent dans une campagne pour les législatives depuis 2002. Pour autant, il ne s'agit pas d'aller vers davantage d'Etat social mais d'un retour vers plus de qualité dans l'Etat social, en corrigeant certaines des conséquences négatives de l'Agenda 2010<sup>[1]</sup>. La lutte contre la pauvreté aux âges avancés (au travers de la revalorisation des avantages familiaux des mères âgées, de

l'introduction d'un minimum contributif), la re-régulation de certaines formes de travail (intérim) et la nécessité de renforcer les minima salariaux (salaire minimum) se retrouvent aussi bien dans les programmes de la CDU que du SPD. Même le FDP, traditionnellement hostile à toute idée de salaire minimum, a introduit dans son programme électoral la nécessité d'un « salaire convenable même au bas de l'échelle des salaires ». Cependant, derrière cette unité apparente, les modalités de ce salaire minimum divergent largement entre les partis.

## **Un affaiblissement du système de négociations collectives**

Dans un pays où il n'y a pas de salaire minimum interprofessionnel légal, les grilles salariales sont négociées par les partenaires sociaux au sein de chaque branche, au niveau régional ou national. Mais la baisse de la part de salariés couverts par une convention collective (53% en 2012 dans les anciens *Länder*, 36% dans les nouveaux *Länder*, contre respectivement 70% et 56% en 1996), l'affaiblissement des syndicats et le développement des formes d'emploi atypiques, notamment depuis les réformes Hartz, ont entraîné une augmentation de la part des personnes percevant un bas salaire, remettant en cause la fonction protectrice du système de négociations collectives pour toute une frange de la population. En 2010, la part des bas salaires [\[2\]](#) était de 22,2% en Allemagne et de 6,1% en France. La majorité des 8,1 millions de salariés concernés ([Kalina et Weinkopf, 2013](#)) sont à temps complet (45%), un quart occupent des emplois à temps partiel soumis à cotisations sociales et 30% sont employés en « mini-job ». La fourchette des salariés percevant un bas salaire (inférieur à 9,14 euros [\[3\]](#)) est large : 1,8 million touche moins de 5 euros par heure, 2,6 millions entre 5 et 7 euros et 2,5 millions entre 7 et 8,50 euros.

Le débat sur l'introduction d'un salaire minimum légal remonte aux années 1990. Il est cependant longtemps resté cantonné à quelques secteurs, tout particulièrement le BTP, dans une logique de lutte contre la concurrence salariale exercée par les entreprises des nouveaux pays membres de l'Union

européenne, qui détachaient leurs salariés en Allemagne à des conditions de rémunérations très en deçà de celles prévues dans les négociations collectives. Il a fallu attendre le milieu des années 2000 pour que la première revendication syndicale commune pour un salaire horaire minimum interprofessionnel (de 7,5 euros l'heure) soit formulée par le DGB (la confédération des syndicats), et que les préoccupations relatives au soutien du revenu l'emportent petit à petit sur celles relatives au *dumping* salarial. Ce niveau a été revalorisé à 8,5 euros à compter de mai 2010.

### **SPD et CDU/CSU/FDP : deux visions différentes du salaire minimum**

Si tous les grands partis mettent en avant la volonté d'instaurer un salaire minimum, il n'y a pas pour autant consensus sur ses modalités concrètes.

Le SPD propose l'instauration d'un salaire minimum légal de 8,5 euros de l'heure (brut), qui s'appliquerait à tous les salariés, indépendamment des minima conventionnels de branche. Il s'agit, comme l'a souligné le candidat du SPD, Peer Steinbrück, lors du débat qui l'a opposé à Angela Merkel début septembre, d'en finir avec le « patchwork des salaires minima de branche à branche et de région à région ». Quelques 6,9 millions de personnes verraient leur salaire horaire revalorisé ([Kalina et Weinkopf, 2013](#)) de 30% en moyenne et de plus de 80% pour les 1,8 million de salariés qui perçoivent moins de 5 euros de l'heure. Environ un cinquième des salariés serait concernés, dont plus de la moitié ayant un emploi « normal » (soumis à cotisations sociales). Il en résulterait un choc de revenu (pour les ménages) et de compétitivité (pour les entreprises) de grande ampleur ainsi qu'une remise en cause fondamentale de l'économie à bas salaires qui caractérise désormais certains secteurs (agriculture, agro-alimentaire, commerce de détail, hôtellerie restauration, sécurité et nettoyage, etc.).

La question du salaire minimum est de fait indissociable de celle du devenir des « mini-job », ces 7 millions d'emplois rémunérés à moins de 450 euros par mois (400 euros avant avril 2013), exonérés de cotisations salariales et d'impôt sur le revenu et qui ne permettent quasiment pas d'obtenir de droits sociaux. Dans le cas de l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel de 8,5 euros de l'heure, ils représenteraient près de 40% des effectifs concernés par une revalorisation de leur salaire.

On peut rappeler que l'une des mesures phares du premier gouvernement SPD-Verts conduit par Schröder avait été, en 1999, de restreindre fortement le recours aux « mini-job », accusés (i) de favoriser la précarisation de l'emploi par la substitution à des emplois normaux soumis à cotisations sociales et (ii) de ne pas offrir de couverture sociale. Trois ans plus tard, la Commission Hartz proposait d'en assouplir l'usage en vue de développer le segment des emplois peu qualifiés.

De nombreuses études ont récemment mis en évidence des violations caractérisées du droit du travail (non-respect des règles relatives aux absences maladie, aux congés payés, etc.) et des salaires horaires indécemment bas dans le cadre de ces emplois (Bäcker et Neuffer 2012[4], [Bundesministerium für Familie, 2012](#)). Il ne faut donc pas s'étonner que tous les grands partis (à l'exception du FDP) aient inclus dans leur programme électoral la volonté de réformer les « mini-jobs ». Mais alors que la CDU vise uniquement les violations du droit du travail, le programme du SPD va plus loin. L'introduction d'un salaire minimum de 8,5 euros (en brut) par heure limiterait en effet l'intérêt pour les entreprises d'avoir recours aux « mini-job ». De plus, un salaire de 8,5 euros par heure équivaldrait de fait à réintroduire une limite temporelle aux « mini-jobs », d'environ 13 heures par semaine compte tenu du plafond de rémunération mensuelle. On ne serait alors pas loin de la limite de 15 heures hebdomadaire qui

avait été supprimée par la loi Hartz II en 2003...dans le cadre de l'Agenda 2010[5]. Plus globalement, c'est toute l'économie politique de ces emplois qui serait remise en cause puisque leur logique est d'offrir une rémunération d'appoint exonérée de cotisations sociales salariés dans des secteurs à faibles minima salariaux.

La proposition de la CDU sur le salaire minimum vise à faciliter l'extension des conventions existantes (c'est-à-dire à réformer la procédure par laquelle une convention collective devient obligatoire pour toutes les entreprises de la branche concernée) et à exiger des branches sans convention collective la fixation de minima salariaux. La volonté de se préserver contre la concurrence salariale exercée par les entreprises n'adhérant pas aux conventions collectives et par les entreprises des pays de l'Est détachant en Allemagne leurs salariés[6] a conduit plusieurs branches à recourir au cours des années récentes à ces procédures d'extension. Or, alors que cette extension est quasi automatique en France, c'est loin d'être le cas en Allemagne, même si cette procédure a été simplifiée en 2009. Pour la CDU, c'est donc une logique de moindre peine qui est proposée, c'est-à-dire d'intervention de l'Etat dans les seuls cas de défaillance des partenaires sociaux. Le but est de pallier les situations de « vide conventionnel » et de permettre à un maximum de salariés d'être rémunérés en fonction des minima conventionnels, tout en laissant aux partenaires sociaux le soin d'en fixer le niveau, puisque la CDU estime que des salaires minima différenciés permettent de tenir compte au mieux de la diversité des situations régionales et sectorielles.

La CDU, qui ne pourra vraisemblablement pas gouverner seule durant la prochaine législature, ne s'avance pour l'instant pas plus sur ce sujet dans l'attente du résultat des élections. Selon le parti avec lequel elle gouvernera, les choix en termes de régulation des bas salaires devraient en effet être très différents.

On peut rappeler ici les nombreuses limites du système actuel de procédure d'extension par l'Etat, dans lequel s'inscrit la proposition de la CDU :

- – Lorsque plusieurs conventions collectives au sein d'une même branche existent, la procédure d'extension devient plus délicate puisqu'il s'agit de déterminer laquelle est la plus représentative, ce qui peut donner lieu à controverses. Cela a été le cas dans le secteur postal où deux conventions collectives concurrentes coexistaient, l'une couvrant les salariés de Deutsche Post, l'ancien monopole dans ce secteur, l'autre concernant les salariés des entreprises concurrentes et où les salaires minima étaient bien inférieurs. Le gouvernement avait décidé d'étendre à l'ensemble du secteur la convention signée au sein de Deutsche Post. Les entreprises concurrentes ont porté plainte et la procédure d'extension a été invalidée par le Tribunal de Berlin[\[7\]](#).
- – Les négociations concernant les salaires minimaux de branche sont reconduites régulièrement (par semestre ou pour une ou plusieurs années). Or, quand les renégociations n'aboutissent pas, il peut s'écouler plusieurs mois pendant lesquels aucun minimum n'est en vigueur et les employeurs en ont parfois profité pour embaucher des salariés 30 % moins chers que les minima précédents. Ce fut par exemple le cas fin 2009 dans la branche du nettoyage industriel ([Bosch et Weinkopf 2012](#)).
- – Les minima de branche sont très variables et certains d'entre eux ne permettent pas de protéger les salariés contre le risque de pauvreté. Ainsi, selon les données du [WSI- Tarifarchiv \(mars 2013\)](#), 11% des conventions collectives fin 2012 prévoyaient des minima inférieurs à 8,50 euros, le seuil proposé comme salaire minimum légal par le SPD, lui-même inférieur au seuil de bas salaire (9,14 euros).

L'effet des propositions des différents partis sur l'évolution de l'emploi est difficile à estimer à partir des études conduites récemment en Allemagne ([Bosch et Weinkopf 2012](#)), ne serait-ce que parce que ces dernières avaient porté sur l'introduction de minima salariaux dans des branches isolées, avec une proportion de salariés concernés réduite. Cela serait sans commune mesure avec l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel touchant au moins un quart des salariés, et non différencié, ou même avec la généralisation de minima conventionnels. Le but est bien dorénavant que le maximum de salariés touche un salaire « décent », même si le niveau de ce dernier diffère selon les programmes. Il est aussi de faire reculer certaines formes d'emploi atypiques. Notamment, dans plusieurs secteurs, les études qui ont été réalisées montrent que l'introduction d'un salaire minimum a conduit à une modification de la structure de l'emploi avec moins de « mini-jobs » et plus d'emplois « normaux » (soumis à cotisations sociales), du fait des contrôles réguliers effectués pour vérifier le respect des minima salariaux dans les entreprises. Quels que soient les résultats des élections, les mesures adoptées iront en tout cas dans le sens d'une correction des injustices les plus flagrantes en termes de rémunérations salariales, notamment concernant les « mini-jobs ».

---

[1] L'Agenda 2010 regroupe l'ensemble de réformes menées en Allemagne par la coalition SPD-Verts entre 2003 et 2005, qui portaient principalement sur les réformes du marché du travail (réformes dites Hartz) (pour plus de détails, voir par exemple [Hege 2012](#), [Chagny 2008](#)).

[2] Il s'agit des salariés percevant moins des 2/3 du salaire horaire brut médian.

[3] Pour mémoire, le salaire horaire brut médian était de 13,7 euros en 2011 en Allemagne.

[4] « Von der Sonderregelung zur Beschäftigungsnorm : Minijobs im deutschen Sozialstaat », WSI Mitteilungen 1/2012.

[5] Sans mentionner le fait qu'il en résulterait la nécessité de repenser complètement le soutien aux bas salaires *via* les exonérations de cotisations sociales salariés.

[6] Lorsque les entreprises d'un Etat membre envoient leurs travailleurs dans un autre Etat, elles sont tenues de respecter des normes minimales (temps de travail, salaires). Le détachement des travailleurs est encadré par la directive européenne de 1996. Ces détachements qui augmentent posent de nombreux problèmes (*dumping* social, concurrence déloyale, conditions de travail dégradées). ([Metis 2013](#)).

[7] Pour plus de détails, voir : ["Vrais et faux enjeux de la controverse sur les salaires minima légaux en RFA", Karl Brenke, Regards sur l'économie allemande, n° 94, 2009.](#)