

# Remplacer la PPE par un allègement de cotisations sociales salariales sur les bas salaires

[Guillaume Allègre](#)

Nicolas Sarkozy a annoncé vouloir remplacer la Prime pour l'emploi (PPE) par un allègement de cotisations sociales salariales sur les salaires compris entre 1 et 1,3 Smic. L'allègement de cotisations pèserait 4 milliards d'euros et bénéficierait à 7 millions de travailleurs modestes. Le gain annoncé (un peu moins de 1 000 euros par an) serait nécessairement dégressif. La suppression de la PPE (2,8 milliards d'euros selon le [Projet de loi de finances 2012](#), p. 76) serait complétée par une hausse des prélèvements sur les revenus financiers.

Cette proposition ressemble fort à la proposition initiale du gouvernement Jospin en 2000 prévoyant un abattement sur la Cotisation sociale généralisée (CSG) des revenus du travail en dessous de 1,4 Smic. Cette réforme, adoptée par le Parlement, avait été censurée par le Conseil constitutionnel car la baisse de la CSG accordée aux revenus modestes ne dépendait que des salaires individuels et non pas de la situation familiale. La CSG étant assimilé à un impôt, le Conseil avait jugé que sa progressivité devait tenir compte de la faculté contributive du contribuable et donc de ses charges familiales. Afin de répondre à cette censure, le gouvernement Jospin a créé un nouvel instrument, la Prime pour l'emploi, ayant les mêmes propriétés que l'abattement de CSG, mais dont le calcul dépend, en très faible partie, de la situation familiale (plafond de ressources élevé au niveau du foyer, et majoration résiduelle pour enfant). Mais contrairement à un

abattement de CSG, l'effet de la PPE n'apparaît pas sur la fiche de paie : la prime est calculée à partir des déclarations d'impôt sur le revenu et réduit l'impôt dû par les foyers ; les foyers ne payant pas d'impôt reçoivent un chèque du Trésor. Par conséquent, la Prime pour l'emploi est perçue avec un décalage d'un an. La Prime pour l'emploi, votée sous le gouvernement Jospin, a été augmentée sous les gouvernements Raffarin et Villepin. En 2008, son poids était de 4,5 milliards d'euros ([PLF 2010](#), p. 53). Un salarié à temps plein au Smic touchait alors 1 040 euros par an. Elle a ensuite été gelée par le gouvernement Fillon et son poids est passé de 4,4 à 2,8 milliards d'euros entre 2008 et 2012, soit une baisse d'1,7 milliards d'euros sous l'effet à la fois du gel et de la déductibilité du RSA-activité des primes versées de PPE. En 2012, un salarié à temps plein au Smic ne touche plus que 825 euros annuels. De plus, l'absence de coup de pouce au Smic a fortement réduit le nombre de foyers éligibles au taux plein (ainsi que le nombre de salariés éligibles au taux plein des allègements de cotisations patronales). Cet effet s'ajoute à l'effet de la hausse du chômage qui réduit le nombre de salariés éligibles. Un dispositif de 4 milliards, dont le gain maximal serait d'un peu moins de 1 000 euros, pèserait un peu moins que la PPE en 2008. Si l'on rajoute le coût du RSA-activité (1,6 milliards en 2012) et que l'on tient compte du coût des dispositifs antérieurs d'intéressement au RMI et à l'API (600 millions), on conclut que ces divers dispositifs de soutien aux salariés modestes pèseraient 5,6 milliards en 2012 contre 5,1 milliards en 2008, soit une augmentation à peine supérieure à l'inflation : les nouvelles politiques proposées depuis 2008 sont essentiellement financées par redéploiement d'instruments bénéficiant aux mêmes publics.

Le remplacement de la Prime pour l'emploi par un allègement de cotisations serait une avancée en termes administratifs puisque les pouvoirs publics cesseraient de prélever une cotisation pour reverser un crédit d'impôt plus faible aux

mêmes personnes 6 à 12 mois plus tard. Le bénéfice de l'allègement de cotisations serait immédiat et fortement lié à l'emploi. Le fait que les salariés modestes sont des contributeurs et non des bénéficiaires de l'aide sociale serait clarifié. Les propositions de fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu (dont la PPE est un élément) poursuivent exactement le même objectif. Cette réforme pose tout de même plusieurs questions. Comment réagirait le Conseil constitutionnel s'il était saisi ? Les salariés travaillant à temps partiel bénéficient aujourd'hui d'une majoration de Prime pour l'emploi ; serait-elle reconduite ?

---

## **Les précautions d'usage pour la lecture des résultats de simulations macroéconomiques : le cas de la TVA sociale**

par [Eric Heyer](#)

En septembre 2007, l'OFCE avait réalisé des simulations sur les conséquences macroéconomiques de la mise en place d'une TVA sociale à l'aide de son modèle macroéconomique *emod.fr*. Ces dernières avaient été commentées et publiées en annexe du rapport Besson sur le sujet. Près de 5 ans plus tard, le gouvernement a décidé d'instaurer une TVA sociale et nous avons avec Mathieu Plane et Xavier Timbeau procédé à une nouvelle salve de simulations à l'aide de ce même modèle dont les premiers résultats ont été présentés et commentés lors d'une journée d'étude sur le thème de la fiscalité qui s'est déroulée à Sciences Po Paris le 15 février dernier. Pourquoi

avoir procédé à de nouvelles simulations et peut-on les comparer ?

## 1. Les mesures simulées sont différentes

Il existe de nombreuses différences entre la mesure simulée en 2007 et celle de 2012 :

### a. Le choc n'est pas de même ampleur

En 2007, la mesure simulée était celle d'une hausse de 3,4 points du taux de TVA apparent, compensée par une baisse de cotisations employeurs de la même somme *ex ante*. La mesure proposée par le gouvernement en 2012 correspond à une hausse de 1,6 point de la TVA normal, ce qui correspond à une hausse de 1,1 point du taux apparent (10,6 milliards) et une augmentation de la CSG sur les revenus du capital de 8,2 % à 10,2 % pour un montant de 2,6 milliards d'euros. Ce supplément de recettes de 13,2 milliards permettra de financer la suppression des cotisations sociales patronales « famille ». Comparer les résultats nécessite au minimum de calibrer les chocs afin qu'ils soient de même ampleur. Notre modèle étant linéaire, une simple règle de trois permet alors de réévaluer l'impact de la mesure de 2007 et de la comparer à celle de 2012. Comme l'indique de tableau qui résume les résultats de ce recalibrage, les impacts sur l'emploi sont très proches entre les deux versions.

**Impact sur l'emploi à 5 ans d'une TVA sociale « pure » :**  
**choc de 2007 calibré de même ampleur que celui de 2012**

	Version 2007 (rapport Besson)	Version 2012
Effet emploi	51 000	48 000

### b. Le choc n'est pas de même nature

Contrairement aux simulations de 2007, outre le fait qu'il y ait une dose de CSG dans son financement, la réduction des

allègements de charges proposée par le gouvernement en 2012 est non uniforme. Elle est particulièrement ciblée sur les entreprises ayant des employés rémunérés entre 1,5 et 2,1 SMIC, ce qui a des impacts sectoriels différents selon la structure des salaires ainsi que des effets sur le coût relatif du travail peu qualifié / qualifié. Ainsi, en se concentrant sur des travailleurs qualifiés dont l'élasticité au coût du travail est plus faible, cela diminue l'effet escompté sur l'emploi d'une baisse du coût du travail. Cet effet serait également réduit par une éventuelle substitution d'emplois non qualifiés par des qualifiés plus productifs : si un tel effet est largement documenté dans la littérature économique, notre modèle macro économétrique ne permet pas en l'état de le prendre en compte. Un enrichissement de notre outil est en cours et permettra à terme d'affiner nos résultats.

## **2. Le modèle utilisé (*emod.fr*) évolue au gré des ré-estimations**

Enfin il est nécessaire de rappeler que les modèles macroéconomiques intègrent un certain nombre de paramètres estimés, auxquels les résultats sont sensibles. C'est le cas, dans la simulation qui nous intéresse, des élasticités des exportations et des importations à leurs prix ainsi que de l'élasticité de substitution capital-travail. Or la valeur estimée de ces paramètres est mise à jour régulièrement de manière à coller au plus près de la réalité telle qu'elle ressort de la comptabilité nationale. C'est ainsi par exemple que l'élasticité des exportations à leurs prix a considérablement évolué au cours des dernières années passant de -0,57 à -0,31 entre la version du modèle utilisée en 2007 et celle de 2012, rendant toute baisse des prix relatifs moins créatrice d'activité donc d'emplois.

Dans le prochain numéro de la *Revue de l'OFCE* nous présenterons en détails l'ensemble des résultats de nos simulations. Nous indiquerons également l'incidence du changement de valeur des principales élasticités sur nos

évaluations afin de permettre aux lecteurs d'appréhender au mieux nos révisions d'impacts.

---

# Notre système de santé est-il en péril ? Gérer la pénurie de médecins (2/4)

par [Gérard Cornilleau](#)

La santé fait partie des préoccupations essentielles des Français. Pourtant sa place dans le débat politique reste limitée, sans doute du fait du caractère très technique des problèmes que posent le financement et la gestion du système de soins. [Une note de l'Ofce](#) présente les quatre problèmes qui nous semblent essentiels dans le contexte actuel de crise économique générale : le second, ici présenté, concerne l'accès aux soins qui pourrait devenir plus compliqué du fait de la réduction temporaire du nombre de médecins.

La baisse à venir du nombre de médecins, même si elle reste limitée et provisoire, fait courir le risque d'apparition de déserts médicaux. Des incitations existent pour diriger les professionnels de santé vers les zones à faible densité médicale. Mais elles sont très insuffisantes et la question d'une intervention plus directe se pose [\[1\]](#). Il paraît difficile d'éviter une remise en cause de la liberté complète d'installation des médecins qui pourrait se traduire par une

obligation de première installation en zone prioritaire pour les nouveaux médecins. Mais c'est faire peser sur les plus jeunes médecins une contrainte forte qui implique des contreparties. Faudra-t-il alors accepter que leur rémunération augmente plus ? Dans quelle proportion ? Faudrait-il autoriser un nouveau développement des dépassements d'honoraires ? La nécessité d'une négociation globale avec la profession apparaît clairement : la faiblesse passée du *numerus clausus* va entraîner pour un temps un certain rationnement de l'offre de médecins ; ceci renforce le pouvoir de marché de la profession alors qu'une remise en cause des compromis anciens s'impose. Idéalement il serait souhaitable de négocier une hausse des revenus des médecins en formation contre une baisse des dépassements d'honoraires et une contrainte sur la localisation (éventuellement indemnisée par des primes spécifiques). Mais ceci n'est plus applicable aux générations qui viennent d'achever leurs études. Dès lors la seule voie est certainement celle d'une forte revalorisation des tarifs des actes (ou des forfaits si, comme cela serait souhaitable, les revenus des médecins étaient de moins en moins calculés en fonction des actes et de plus en plus en fonction de la taille de leur patientèle[21]) en contrepartie de l'acceptation d'une contrainte de localisation (indemnisée) et d'une réduction des dépassements d'honoraires. Cette évolution constituerait une charge supplémentaire pour l'assurance maladie, qui pourrait être gagée au moins partiellement par le développement des bonnes pratiques. D'autre part la hausse de la rémunération individuelle des médecins sera, pendant quelques années, partiellement compensée par la réduction de leur nombre.

Les contraintes de file d'attente devraient aussi favoriser un meilleur partage de l'activité entre les médecins et un certain nombre de techniciens de santé qui peuvent les assister et les suppléer dans certains cas (comme cela commence à se faire en matière d'optique correctrice). Tous ces changements – fin de la liberté absolue d'installation,

réglementation plus strict des dépassements d'honoraires, partage de l'activité médicale avec des professions paramédicales, développement du travail de groupe –, sont donc envisageables mais ils impliquent une importante remise en cause des compromis anciens entre l'Etat et les médecins. La difficulté principale est ici de nature socio-politique. Pour la surmonter il faut aussi accepter des compensations financières pour les médecins, ce qui sera difficile dans un contexte de rationnement général.

---

[\[1\]](#) La Loi HPST (Hôpital-Patients-Santé-Territoires) de juillet 2009 a instauré un « contrat d'engagement de service public » qui propose aux étudiants en médecine, à partir de la deuxième année, et aux internes un complément de revenu de 1 200 € par mois contre l'engagement de s'installer en zone prioritaire pour une durée au moins égale à celle de la perception de l'aide et au minimum de 2 ans. 400 contrats ont été proposés en 2010-2011 (200 pour les étudiants et 200 pour les internes) mais seuls 148 ont été signés (103 étudiants et 45 internes) ce qui est évidemment très faible et très insuffisant au regard des problèmes à venir d'implantation des médecins en zones difficiles.

[\[2\]](#) Depuis 2010 l'assurance maladie a mis en place un « Contrats d'Amélioration des Pratiques Individuelles » (CAPI) qui accorde une rémunération forfaitaire pouvant atteindre 7 000 € par an aux médecins qui acceptent de respecter certaines règles de pratique de soins et de prévention. Ce dispositif introduit une forme de rémunération à la performance distincte de la rémunération des actes qui s'ajoute à celle, très partielle, liée à la gestion des malades en affection de longue durée (ALD) par les médecins « traitants »( 40 € par an et par patient).

---

# Fiscal policy honoured

By [Jérôme Creel](#)

“The size of many multipliers is large, particularly for spending and targeted transfers.” Who today would dare to write such a thing?

The answer is: 17 economists from the European Central Bank, the US Federal Reserve, the Bank of Canada, the European Commission, the International Monetary Fund, and the Organization for Economic Cooperation and Development, in an article published in January 2012 in the [American Economic Journal: Macroeconomics](#).

They continue in the abstract: “Fiscal policy is most effective if it has moderate persistence and if monetary policy is accommodative. Permanently higher spending or deficits imply significantly lower initial multipliers.”

What are the values of these multiplier effects, and what about the significant reduction in such effects if fiscal policy is expansionary over the long term? According to these 17 economists, based on eight different macroeconomic models for the US and four different models for the euro zone, the conclusion is clear: a fiscal stimulus that is in effect for 2 years, accompanied by an accommodative monetary policy (the interest rate is kept low by the central bank) produces multiplier effects that are well above one both in the United States and in the euro zone (between 1.12 and 1.59) if the stimulus plan targets public consumption, public investment or targeted transfers. For other instruments available to government, such as VAT, the effects are smaller, on the order of 0.6, but still decidedly positive.

What if the stimulus is continued? The multiplier effects of a permanent increase in public consumption dwindle, of course, but they remain positive in the euro zone, regardless of the model used and regardless of the assumption made about the monetary policy pursued. Rare cases of negative multiplier effects are reported for the United States, but these depend on the model used or on assumptions about monetary policy.

Finally, a comment and a question raised by this recent article.

The comment: the choice of an optimal fiscal policy in the euro zone is well worth a few moments of reflection, reading and analysis of current work, rather than a truncated and distorted vision of fiscal policy that is judged without fair consideration as harmful to economic activity.

The question: an expansionary fiscal policy has ... expansionary effects on gross domestic product; must we really deprive ourselves of an instrument that is, after all, effective?

---

# La relance budgétaire à l'honneur

par [Jérôme Creel](#)

« La taille de nombreux multiplicateurs est grande, particulièrement pour les dépenses publiques et les transferts ciblés. » Mais qui, encore de nos jours, ose écrire une chose pareille ?

La réponse est : 17 économistes issus de la Banque centrale européenne, de la Réserve fédérale américaine, de la Banque du Canada, de la Commission européenne, du Fonds monétaire international, et de l'Organisation pour la coopération et le développement économique, dans un article publié en janvier 2012 dans [American Economic Journal: Macroeconomics](#).

Ils poursuivent, dans leur résumé, en écrivant : « La politique budgétaire est d'autant plus efficace qu'elle est temporaire et que la politique monétaire est accommodante. Les hausses permanentes de dépenses et de déficits publics réduisent significativement les effets multiplicateurs initiaux. »

Quelles sont les valeurs de ces effets multiplicateurs et qu'en est-il de la réduction significative desdits effets si la politique budgétaire est en permanence expansionniste ? Selon ces 17 économistes, et sur la base de 8 modèles macroéconométriques différents pour les Etats-Unis, et de 4 modèles macroéconométriques différents pour la zone euro, la conclusion est claire : une relance budgétaire effective pendant 2 ans, accompagnée d'une politique monétaire accommodante (le taux d'intérêt est maintenu bas par la banque centrale) produit des effets multiplicateurs largement supérieurs à l'unité aux Etats-Unis comme dans la zone euro (entre 1,12 et 1,59) si le plan de relance porte sur la consommation publique, l'investissement public ou les transferts ciblés. Pour les autres instruments à la disposition des gouvernements, comme la TVA, les effets sont moindres, de l'ordre de 0,6, mais bel et bien positifs.

Qu'en est-il si la relance persiste ? Les effets multiplicateurs d'une hausse permanente dans les consommations publiques s'amenuisent, certes, mais ils restent toujours positifs dans la zone euro, quel que soit le modèle utilisé et quelle que soit l'hypothèse faite sur la politique monétaire poursuivie. De rares cas d'effets multiplicateurs négatifs sont reportés pour les Etats-Unis, mais ils dépendent du

modèle utilisé ou de l'hypothèse portant sur la politique monétaire.

Pour conclure, une remarque et une question soulevées par cet article paru récemment.

La remarque : le choix de la stratégie budgétaire optimale de la zone euro vaut bien quelques instants de réflexion, de lecture et d'analyse des travaux existants plutôt qu'une vision tronquée et déformée de la politique budgétaire jugée, sans procès équitable, nocive pour l'activité économique.

La question : la politique budgétaire expansionniste a des effets... expansionnistes sur le produit intérieur brut ; faut-il donc se priver d'un instrument somme toute efficace ?

---

## **Is our health system in danger? The financing of health insurance and the crisis (1/4)**

By [Gérard Cornilleau](#)

Health is one of the key concerns of the French. Yet it has not been a major topic of political debate, probably due to the highly technical nature of the problems involved in the

financing and management of the health care system. [An OFCE note](#) presents four issues that we believe are crucial in the current context of a general economic crisis : the first concerns the financing of health insurance, which is being undermined by a lowering of revenue due to the crisis; the second relates to access to care, which could become more complicated due to a temporary reduction in the number of doctors; the third involves the poor management of changes in the way reimbursement is divided between social security and complementary health insurance organisations in the context of a rise in non-reimbursed expenses (in particular higher surcharges by doctors); and finally, the fourth problem concerns hospital management, which has experienced major disruptions by the introduction of charges on this activity.

### **The financing of health insurance: A new source to explore**

The crisis has further intensified the difficulty of financing health insurance, which is feeding concern about the sustainability of the health system and about public responsibility for healthcare costs. However, an analysis of the main trends in spending and financing shows that in the event of a return to a “normal” macroeconomic situation, the financial difficulties should be contained and only a limited structural effort would be needed to achieve a balanced situation; the initial deficit is relatively small (about 0.6 GDP of the total deficit, which is divided roughly into two equal halves of 0.3 point for the structural deficit and 0.3 point for the cyclical deficit), and there are only moderate prospects for a further rise in spending (with an increase in the expenditure / GDP ratio of around 0.1 percent of GDP a year). An increase in the CSG wealth tax and realistic efforts to control spending (of around 1 to 2 billion euros per year relative to the spontaneous trend) should be sufficient to ensure the financial sustainability of the system.

If the macroeconomic climate remains very bad for a long time, the health insurance deficit could increase, in which case the

issue of cutting expenditure could be posed more acutely. There would then be two options: either to accept a new increase in the deficit, as only a radical change in European policy would solve the issue of funding; or to put off a return to growth, which would mean adjusting the financial configuration of health insurance. Three variables could be used to adjust the accounts: to shift spending downwards; to raise taxes; or to lower reimbursements. In the bleak scenario of a halt in growth, it is likely that governments would seek to make use of these three variables. It is difficult to envisage a downward trend in spending at a time when needs will be increasing due to population growth and aging, and the spontaneous trend is already moderate. It would be possible to increase charges, but this would compete with tax increases to finance other government spending. As for lowering reimbursement rates, it would be difficult to do this uniformly when coverage of expenditure on primary care physicians is already very low.

The only path that has not yet been taken is means-testing reimbursement, which would lead to a large increase in the financial co-payments of the wealthiest households. This would undoubtedly reduce the deficit, but it would weaken the system, as public care would become increasingly expensive for the wealthier strata, which would lead them to support moves towards a private insurance system that excluded any redistribution between rich and poor.

---

# Notre système de santé est-il en péril ? Le financement de l'assurance maladie et la crise (1/4)

par [Gérard Cornilleau](#)

La santé fait partie des préoccupations essentielles des Français. Pourtant sa place dans le débat politique reste limitée, sans doute du fait du caractère très technique des problèmes que posent le financement et la gestion du système de soins. [Une note de l'Ofce](#) présente les quatre problèmes qui nous semblent essentiels dans le contexte actuel de crise économique générale : le premier concerne le financement de l'assurance maladie qui est mis à mal par l'affaiblissement des recettes liée à la crise ; le second concerne l'accès aux soins qui pourrait devenir plus compliqué du fait de la réduction temporaire du nombre de médecins ; le troisième est lié à l'évolution mal maîtrisée du partage des remboursements par la Sécurité sociale et les organismes complémentaires dans un contexte de croissance des dépenses non remboursées (notamment celles liées à la progression des dépassements d'honoraires) ; enfin le quatrième problème saillant concerne la gestion hospitalière qui a été fortement déstabilisée par l'introduction de la tarification à l'activité.

## **Le financement de l'assurance maladie : une nouvelle source à explorer**

La crise a contribué à accentuer les difficultés de financement de l'assurance maladie, ce qui nourrit une inquiétude à propos de la pérennité du système de santé et de la prise en charge publique des dépenses de soins. Toutefois, l'analyse des grandes tendances des dépenses et du financement

montre que dans l'hypothèse d'un retour à une situation macroéconomique « normale » les difficultés financières devraient être contenues et l'effort structurel à fournir pour équilibrer le régime relativement limité : le déficit de départ est relativement faible (environ 0,6 point de Pib de déficit total qui se partage à peu près en deux moitiés égales à 0,3 point de déficit structurel et 0,3 point de déficit conjoncturel), et les perspectives de croissance des dépenses à court-moyen terme restent modérées (avec une hausse du ratio dépenses / Pib de l'ordre de 0,1 point de Pib par an). Une augmentation de la CSG et des efforts réalistes de maîtrise des dépenses (de l'ordre de 1 à 2 milliards par an relativement à la tendance spontanée) devraient suffire à assurer la pérennité financière du système.

Si la situation macroéconomique était durablement très dégradée, le déficit de l'assurance maladie pourrait augmenter et la question des économies de dépenses se poser avec plus d'acuité. Deux options seraient ouvertes : soit accepter une nouvelle hausse du déficit, la solution de la question du financement ne pouvant résulter que d'un changement radical des politiques européennes ; soit renoncer à la reprise de la croissance et ajuster en conséquence les paramètres financiers de l'assurance maladie. Trois variables sont disponibles pour ajuster les comptes : la réduction tendancielle des dépenses, la hausse des prélèvements, la baisse des remboursements. Dans ce scénario noir de renoncement à la croissance, Il est vraisemblable que les pouvoirs publics cherchent à agir sur ces trois variables. La réduction tendancielle des dépenses est difficile à envisager alors que les besoins liés à la croissance démographique et au vieillissement continueront à croître et que la tendance spontanée est déjà modérée. La hausse des prélèvements est envisageable, mais elle entrerait en concurrence avec les hausses de fiscalité destinées à financer les autres dépenses publiques. Quant à la baisse des taux de remboursement elle peut difficilement s'appliquer de manière uniforme alors que la prise en charge des dépenses

courantes de médecine de ville est déjà très faible.

La seule voie qui n'a pas encore été empruntée est celle du remboursement sous conditions de ressources qui implique une forte hausse de la participation financière des ménages les plus aisés. Cette mesure permettrait sans doute de limiter les déficits mais fragiliserait le système qui pour les plus riches deviendrait de plus en plus coûteux, ce qui les pousserait à soutenir le passage à un système d'assurance privé excluant toute redistribution entre riches et pauvres.

---

## Un Etat exemplaire ?

Par [Françoise Milewski](#)

Le projet de loi sur la précarité dans la fonction publique, promis depuis longtemps, a été débattu en procédure accélérée en janvier-février 2012, avant la fin de la législature. Il contient un chapitre sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et c'est ce chapitre qui a fait l'actualité. Que dire du texte finalement adopté le 14 février 2012 ?

Dans sa première version, [votée par le Sénat](#) le 26 janvier, il ne faisait que trois lignes... De nombreux amendements ont été déposés ensuite, par la [Commission des lois](#), par des parlementaires et par le Ministre lui-même (voir [l'ensemble des amendements](#)), et ont abouti à [compléter le texte](#), qui a été voté le 14 février. La question des « quotas » de femmes dans les emplois de direction a été au centre des débats.

**Des « quotas » pour les emplois de direction, mais seulement**

## sur les nominations

La place des femmes dans les emplois de direction des fonctions publiques est très faible et a peu progressé. Dans certains secteurs, elle a même régressé ([Françoise Milewski, 2011](#)). En 2009, dernier chiffre connu, alors que les femmes représentent 60,1 % des effectifs des fonctions publiques et 58,8 % des cadres A, elles ne sont que 27,6 % à détenir des emplois de direction. Dans la fonction publique de l'Etat, elles ne sont que 21,4%, et seulement 16,7 % des emplois dont la décision de nomination relève du gouvernement (voir tableau).

L'Assemblée nationale a décidé d'instaurer des objectifs chiffrés, ou « quotas », en référence à la [loi adoptée pour le secteur privé en janvier 2011](#) (dite loi Copé-Zimmermann). Celle-ci prévoit que la part des femmes dans ces conseils devra atteindre 20 % en 2014 et 40 % en 2017, sous peine de nullité des nominations. Un premier bilan tiré en décembre 2011[1] a montré l'efficacité de cette mesure.

C'est ce chiffre de 40 % qui a servi de base à l'amendement déposé à l'Assemblée nationale pour la fonction publique. Celui-ci prévoit que les femmes devront représenter 20 % des nominations en 2013, 30 % en 2015 et 40 % en 2018[2]. Ces « quotas » concerneront environ 4 500 postes des trois fonctions publiques.

Plusieurs questions se posent. La première est que cette loi n'a en commun avec celle du secteur privé que le chiffre de 40 %. Car ce pourcentage concerne le nombre de femmes présentes dans les conseils d'administration et de surveillance du secteur privé, alors qu'il ne concerne que les nominations dans la fonction publique. La différence entre la part dans les promotions et la part dans les instances (c'est-à-dire entre les flux et les stocks) est de taille.

Il aurait été bienvenu que le gouvernement publie les

résultats chiffrés associés à cette proposition, dans un souci d'évaluation des politiques publiques. Lui seul en effet dispose des statistiques permettant de les réaliser. A quelle proportion de femmes dans les emplois de direction conduisent ces proportions de nominations ?

On peut se risquer à calculer des ordres de grandeur, bien que la dernière statistique publique sur la part des femmes dans les emplois de direction date de 2009, et celle sur la part des femmes dans les nominations de 2006.

– Pour les chefs de services, directeurs-adjoints et sous-directeurs d'administration centrale, parmi lesquels la part des femmes est bien plus favorable en 2009 (30,6 %) que pour l'ensemble de la fonction publique de l'Etat (21,4 %), la part des femmes en 2018 atteindrait environ 33 %, sous l'hypothèse favorable que la proportion de femmes nommées soit de 30 % dès 2012.

– Pour les directeurs d'administration centrale, où les femmes sont 24,1 % en 2009, on atteindrait le chiffre de 32 % en 2018. Encore faut-il souligner que ces deux estimations ont été faites avec des hypothèses optimistes, toutes choses égales par ailleurs, en particulier sur le nombre de nominations totales, alors que l'on sait qu'une restructuration des services est souvent préjudiciable aux femmes.

– Parmi les préfets, les femmes n'étaient que 10,5 % en 2009. L'application de la loi conduirait à une part de 20 % environ en 2018. En supposant que le taux de nomination de 40 % soit maintenu, il faudrait attendre encore 10-12 ans pour qu'il y ait 40 % de préfètes.

– Parmi les ambassadeurs, la part des femmes passerait de 15,6 % à 22 % en 2018. Là encore, il faudrait attendre presque 2030 pour atteindre les 40 %.

– Enfin, pour l'ensemble des emplois à la décision du

gouvernement, la part des femmes, initialement de 16,7 %, atteindrait 25 % en 2018.

Ce sont des progrès mais qui restent en deçà de ce que l'on impose au privé (40 % en 2017).

Le [rapport de Françoise Guégot](#), remis au Président de la République en janvier 2011, et qui a servi de base aux discussions de la loi actuelle, préconisait pourtant des objectifs chiffrés sur la part des femmes dans les instances, pas seulement dans les nominations.

La seconde question concerne le champ d'application de la mesure : pourquoi faut-il une loi pour que la place des femmes dans les emplois à la décision du gouvernement soit augmentée ? Il aurait suffi d'une volonté politique. Pourquoi le Conseil des ministres, depuis de nombreuses années, n'a-t-il pas mis en œuvre une logique paritaire dans les nominations ?

La troisième question concerne les modalités de la contrainte. On a longtemps parlé d'objectifs chiffrés, sans contrainte. Mais on sait le sort des obligations sans sanction. Dans la loi de 2012, la sanction proposée est financière. Son montant est égal au nombre « d'unités manquantes », multiplié par un montant unitaire. Ce montant et les conditions d'application seraient définis par un décret à venir, en mars. Selon les déclarations du Ministre lors du [débat parlementaire](#), les sommes collectées ne seraient pas attribuées à un fonds dédié, mais « utilisées comme crédits destinés à mener des actions de sensibilisation à l'égalité professionnelle dans les fonctions publiques »...

Mais cette sanction est pour le moins curieuse. Quel sens a une sanction financière pour la fonction publique ? Tout particulièrement, quelle pourrait être une sanction financière appliquée au gouvernement pour les nominations dont il a la charge ? [\[3\]](#) Pourquoi ne pas envisager la nullité des

nominations qui ne respectent pas la loi, comme dans le secteur privé ? Un débat aurait été bienvenu sur ce point.

Le précédent ministre de la Fonction publique, Georges Tron, parlait de la nécessité d'« un électrochoc ayant un impact fort et violent, à l'inverse de mesures incantatoires »[\[4\]](#). Le ministre actuel, François Sauvadet, a qualifié les amendements sur les objectifs chiffrés de « petite révolution » lors du [débat parlementaire](#) du 8 février, de « grande révolution » à France Inter le 9 février. On en est loin...

### **Des jurys presque paritaires ?**

Le principe de la représentation équilibrée a été appliqué aux jurys et comités de sélection depuis mai 2002 (décret adopté à la suite de la loi Génisson de mai 2001) dans la fonction publique d'Etat, la proportion du sexe sous-représenté devant être au minimum d'un tiers. Cette mesure fut efficace. La loi de 2012 étend le champ aux fonctions publiques territoriale et hospitalière, et accroît le pourcentage à 40 % en 2015. Il s'agit bien ici de la composition des jurys, pas seulement des nominations. C'est donc une bonne chose.

On peut cependant s'inquiéter de la formulation d'une clause d'exception pour certains corps et emplois. Il est évident que pour les pompiers ou les infirmières par exemple, la difficulté d'appliquer la règle de 40 % est grande. Mais il faudra veiller à ce que les dérogations ne s'accumulent pas ! Ainsi, en 2002, l'enseignement supérieur et la recherche obtinrent un statut dérogatoire provisoire, qui dure encore aujourd'hui...

### **Le retour du bilan chiffré**

La nouvelle loi prévoit que le Gouvernement présente un rapport sur les mesures mises en œuvre pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Il comportera « des données relatives au recrutement, à la féminisation des jurys, à la formation, au temps de travail, à la promotion

professionnelle, aux conditions de travail, à la rémunération et à l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle ». Ainsi, est réaffirmé un principe déjà en vigueur, mais non respecté. La loi du 13 juillet 1983, complétée par celle du 9 mai 2001, avait établi que le Gouvernement réalise tous les deux ans un « rapport sur la situation comparée des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes dans les fonctions publiques ». Le dixième rapport fut remis en 2006. Ce fut le dernier. Depuis, des éléments partiels furent intégrés dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Ils sont de plus en plus limités. C'est tout particulièrement le cas du rapport 2010-2011, qui vient de paraître le 20 janvier dernier. Pourquoi un tel recul ?

Le secteur public s'est ainsi mis en retrait sur le secteur privé. En effet, les entreprises privées sont contraintes de publier tous les ans un « Rapport de situation comparée » (RSC).

La réaffirmation du principe de publication des résultats est une bonne chose. Il reste à définir son contenu, qui devrait faire l'objet d'un décret. La définition des indicateurs de suivi est primordiale. Ces dernières années, les changements méthodologiques, sans rétropolation des séries, ont fait reculer la connaissance des tendances. On l'a vu plus haut en ce qui concerne les emplois de direction (les nominations ne sont plus publiées, etc.). Les comparaisons de salaires (primes comprises) feront-elles partie du constat annuel ? Il reste aussi, et peut-être surtout, à le réaliser. La loi précédente a cessé d'être appliquée depuis 2006. Celle-ci le sera-t-elle ? Pourquoi faut-il toujours revoter des lois ?

La préconisation actuelle de nommer des référents-es égalité dans chaque administration relève de la même logique : depuis décembre 2000, des coordonnateurs-trices doivent être nommés-es dans chaque administration, et des réunions d'échanges d'expérience furent un temps organisées, puis sont tombées

dans l'oubli. Un éternel recommencement ?

## **Parité et égalité de traitement**

Le sacro-saint principe d'égalité de traitement a beaucoup servi, dans le passé, à justifier que le fait de compenser les situations inégales par des mesures particulières était une rupture d'égalité, dans une conception étroite de l'universalisme républicain. C'est pourtant ce que préconisent les traités européens : le principe d'égalité de traitement n'empêche pas un Etat membre « *d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle* » (article 141 du traité d'Amsterdam). Ce n'est en effet pas l'évolution spontanée qui changera les choses.

Les politiques destinées à briser le plafond de verre concernent tout le processus de sa construction et d'accumulation des différences de parcours de carrières. Pour lever les obstacles à l'accès au pouvoir, c'est donc l'ensemble de la politique d'égalité professionnelle qui est en cause. Pour autant, il n'y a aucune raison de s'interdire d'agir sur les résultats, avant même que les causes qui les ont suscités ne soient résolues. En ce sens, la fixation d'objectifs chiffrés pour les instances de direction, assorties de contraintes, est bien un progrès. Et la [loi constitutionnelle du 23 juillet 2008](#), qui a étendu aux responsabilités professionnelles et sociales la possibilité pour la loi de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes, auparavant limitée aux mandats électoraux et aux fonctions électives, fut aussi une avancée : la France a été longtemps réticente à reconnaître la légitimité d'actions positives destinées à corriger les déséquilibres existants.

Pour autant, dans le débat parlementaire sur les fonctions publiques, la plus grande confusion a régné entre la nécessité

d' « objectifs chiffrés », d'une « représentation équilibrée » et l'instauration de « quotas ». Les argumentaires sur la constitutionnalité et la faisabilité concrète, sur les principes et les valeurs, ont été mêlés.

Peut-on espérer que les mesures adoptées seront cette fois-ci mises en œuvre ? Que le gouvernement, dans ses nominations, montre tout de suite qu'il n'a pas besoin d'une loi pour nommer des femmes ? Et qu'il assure une proportion de femmes de 40 % dans les instances, pas seulement dans les nominations ? Il serait alors vraiment exemplaire.

Part des femmes dans les emplois de direction des trois fonctions publiques en 2009

	Effectif total	Part de femmes (en %)
<b>Fonction publique de l'État (1)</b>	<b>1 091</b>	<b>21,4</b>
Emplois à la décision du gouvernement	527	16,7
Directeurs d'administration centrale	145	24,1
Ambassadeurs	160	15,6
Préfets	191	10,5
Recteurs	31	25,8
Emplois relevant du décret de 1955 (adm. centrale)	451	30,6
Chefs de service	135	33,3
Directeurs-adjoints	7	28,6
Sous-directeurs	309	29,4
Autres emplois des administrations	113	7,1
Secrétaires généraux d'administration centrale	13	0,0
Troisiers-payeurs généraux	100	8,0
<b>Fonction publique territoriale (2)</b>	<b>1 614</b>	<b>18,0</b>
<b>Fonction publique hospitalière (3)</b>	<b>1 775</b>	<b>40,2</b>
Directeurs d'hôpitaux	617	16,0
Chefs d'établissements sanitaire, social et médico-social	1 158	53,0
<b>Total</b>	<b>4 480</b>	<b>27,6</b>

(1) Emplois civils dans les ministères au 31 décembre 2009.

(2) Emplois au 31 décembre 2007.

(3) Emplois au 31 décembre 2009.

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011, La Documentation française, janvier 2012.

[1] Assemblée nationale, Délégation aux droits des femmes, colloque du 28 janvier 2010.

[2] A l'exclusion des renouvellements dans un même emploi ou des nominations dans un même type d'emploi (par exemple un préfet qui passe d'une région à une autre). Seules les primo-nominations sont donc concernées.

[3] En 2009, 527 emplois de direction (directeurs d'administration centrale, ambassadeurs, préfets, recteurs) étaient pourvus en Conseil des ministres.

[4] Colloque francilien sur l'égalité professionnelle dans les

# The 35 billion euro man

By [Henri Sterdyniak](#)

Sarkozy has cost France 500 billion. This is the central point of the book *Un quinquennat de 500 milliards d'euros* [A 500 billion euro five-year term] by Melanie Delattre and Emmanuel Levy. According to the authors, out of the 632 billion euro rise in France's debt between late 2006 and late 2011, only 109 billion can be attributed to the crisis, while the remaining 523 billion are the price of the five-year reign of Nicolas Sarkozy. Of this total, 370 billion is said to be due to a failure to correct past mismanagement and 153 billion to wasteful decisions taken during his 5-year term in office. Should we take these figures seriously?

Let's start with an international comparison. From late 2006 to late 2011, the debt of France increased by 21.4 percentage points of GDP, that of the euro zone by 21.5 points, that of the United Kingdom by 40.6 points, and that of the United States by 29.2 points. There is no French specificity, no "Sarkozy effect". France's debt has increased in line with the average for the euro zone, that is to say, by 500 billion euros, representing 20 percent of GDP. Can it be argued that without Sarkozy the country's debt would have been stable as a percentage of GDP, even though it was increasing without him everywhere else?

In fact, according to the government's latest [economic report](#), from late 2006 to late 2012 French public debt will have increased by 620 billion euros. This increase can be broken down as follows: 275 billion from interest payments, 310

billion due to the economic crisis, 30 billion from the stimulus policies implemented in 2009-2010, and 60 billion in tax reduction policies; but on the other hand, policies restricting public spending (fewer officials, no automatic increase in their wages, rigorous management of social benefits, etc.) has saved 55 billion euros. Sarkozy's responsibility is thus sharply reduced, to at most 35 billion.

The tricky part is measuring the impact of the crisis. To do this, we need to measure the gap between GDP as it has actually evolved and GDP as it would have evolved without the crisis. In our opinion, in the absence of the crisis, GDP would have continued to grow at an annual rate of about 2%. Using this estimate, the loss in output due to the crisis was 6.8% in 2009, which would have caused a tax loss of 4.4% of GDP. The authors use an [estimate by the Cour des comptes](#), which in turn comes from an assessment by the European Commission: the loss of output due to the crisis in 2009 was only 2.8% and the loss of tax revenues was only 1.4%. According to this calculation, the share of the deficit caused by the crisis is relatively low. But this assumes that in 2007-2009 structural GDP declined by 4% from its trend growth. Why? Is this really not linked to the crisis? According to the calculation by the Cour des comptes, the structural decline in GDP caused a significant increase in our structural deficit, which the authors blame on Nicolas Sarkozy. Is this legitimate? Following the Commission's logic, this 4% is lost forever; we must accept this and adjust by reducing the deficit. In our opinion, it would be better to recover this loss through the use of expansionary policies.

In 2006, the year before Nicolas Sarkozy came to power, the public deficit was 2.3%, which was entirely structural. This deficit was "normal" since it ensured debt was stable at 60% of GDP and it corresponded to the volume of public investment. In 2012, with a deficit of 4.5% of GDP, the cyclical deficit is 4.3% of GDP while the structural deficit is only 0.2% of

GDP. Overall, from 2006 to 2012 Nicolas Sarkozy will have increased the level of compulsory taxation by 0.7 point (as the large increases in 2011-12 more than offset the declines in the earlier period) and decreased the share of public expenditure in potential GDP by 1.2 point.

Above all, throughout this entire period, France was in crisis, with a shortfall in demand. An expansionary fiscal policy was necessary to avoid economic collapse. Can we blame Nicolas Sarkozy for the 30 billion euro cost of the stimulus plan? Can we blame him for not having adopted a restrictive fiscal policy to “correct past mismanagement”? No, but what we can call into question are the tax cuts that do little for growth (inheritance tax, the *bouclier fiscal* tax cap, overtime) and the cuts in certain vitally needed public expenditures (downsizing staff levels in schools and hospitals, for example).

---

# The irresistible attraction to recession

By [Hervé Péléraux](#)

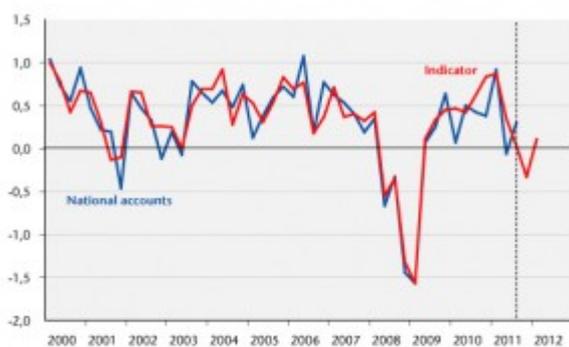
Here is the leading indicator for the French economy, updated to 30 January 2011.

The February forecasts of the leading indicator significantly worsened the outlook for the French economy at the turn of 2011 and 2012.

On the one hand, GDP is expected to have fallen more than expected in the fourth quarter of 2011, by -0.3% instead of the -0.2% estimated last month. On the other hand, the pick-up in growth in the first quarter of 2012 observed in January is fast disappearing, with GDP rising by 0.1% and not 0.3% as in the previous estimates. In total, GDP will contract by 0.2% over the two quarters. The uncertainty hanging over a forecast of GDP over two quarters, which we have pointed out [earlier](#), is gradually being lifted in an unfavourable sense as the negative information builds up. In particular, the climate in industry continued to worsen in January at a higher rate than expected last month.

The deteriorating business environment is taking precedence over the more positive elements that up to now blunted the impact of the sovereign debt crisis on growth, namely, the decline in the euro against the dollar in the third quarter of 2011 and the interruption of the dive by the CAC40 stock market index in the fourth quarter. If this same dynamic repeats in February and March, France would be unlikely to escape a recession in the usually accepted meaning of the term, *i.e.* the occurrence of two consecutive quarters of falling GDP.

The GDP growth rate based on the national accounts and the leading indicator \*



\* Estimation is implemented with a dummy variable equal to 1 on quarter 1, 2009.

In %, Q/Q-1, chained index, 2005 base

	2010	2011				2012
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
Nationale accounts	0,4	0,9	-0,1	0,3	-	-
Indicator	0,8	0,9	0,4	0,0	-0,3	0,1

Sources : INSEE, OFCE forecasts and calculations.

Next update on 29 February 2012

