

Statistique publique : une révolution silencieuse

par [Pierre Madec](#) et [Xavier Timbeau](#)

Parfois des révolutions se produisent sans que personne ne s'en rende vraiment compte. L'été dernier, l'INSEE et la DREES ont mis en accès libre, sous la licence CeCILL, [leur modèle de microsimulation de la législation socio-fiscale : INES](#). Développé depuis plus de 20 ans, ce modèle représente une [grande partie de la fiscalité et des prestations en espèces du système redistributif français](#). Couplé à une base de données qui donne une information annuelle précise sur plus de 50 000 ménages représentatifs (130 000 individus), le but premier de ce modèle est de simuler l'effet de la fiscalité et des prestations sur la population française. Si l'on veut connaître les conséquences d'une hausse du taux de la première tranche de l'impôt sur le revenu, INES permet, foyer fiscal par foyer fiscal, de calculer l'impôt sur le revenu avant et après la modification du barème et d'en déduire la masse d'impôts collectés ou encore il permet de savoir quels foyers paient davantage d'impôts selon les caractéristiques retenues. Fait remarquable, en l'état, le modèle INES fournit une bonne approximation des masses agrégées des principaux prélèvements et des principales prestations.

L'intérêt n'est pas seulement de pouvoir simuler des réformes, mais aussi de disposer d'une photographie sur les revenus et la source de ces revenus. On peut ainsi mesurer la pauvreté monétaire, suivre les inégalités ou analyser l'impact des structures familiales sur le niveau de vie. C'est ainsi que l'INSEE et la DREES alimentent la publication [Portrait social de la France](#) chaque année, en mettant à jour la législation sociale et fiscale et en utilisant la nouvelle base décrivant les ménages et leurs revenus, l'ERFS. A l'automne 2016, l'INSEE a publié l'impact des [modifications de la législation](#)

[2014 sur la distribution du revenu disponible des ménages par revenu et par structure familiale](#). Le modèle INES est également utilisé pour produire une prévision du taux de pauvreté, une année avant que les données définitives n'en permettent le calcul complet (11 mois précisément), améliorant ainsi un angle mort du système statistique. On connaît le taux de croissance du PIB 30 jours après la fin du trimestre, bien avant le taux de pauvreté (il faut attendre 21 mois), le premier retient plus l'attention que le second dans le débat public.

Mais la révolution n'est pas dans la construction d'un outil aussi formidable soit-il ou encore dans le recours au logiciel libre. La révolution est que par la mise à jour annuelle du modèle INES, la DREES et l'INSEE ouvrent la voie à une nouvelle forme de publication de la statistique publique. Auparavant cette dernière informait le public en produisant une photo agrégée de la situation économique (les comptes nationaux), par nature plutôt floue, ou en donnant le détail de cette photographie individu par individu (représentatif), disons une photo nette. Dorénavant, les institutions statistiques donnent leur interprétation en code informatique de l'ensemble de la législation. Ce code est l'instrument qui permet de calculer quel impact a cette législation sur la vie des citoyens, mais également de savoir ce qui se passerait avec toute proposition alternative. Ce n'est pas une photo, ni un film, particulièrement net, mais un univers à explorer, une représentation multidimensionnelle et interactive.

De telles innovations étaient en germe dans plusieurs administrations fiscales, avec la mise en ligne du calculateur d'impôt, mis à la disposition des contribuables. Parfois, le code public de ces calculateurs donnait l'interprétation par l'administration fiscale de la législation fiscale. INES s'inscrit dans cette ligne, mais vise à donner une information plus exhaustive (celle des prestations, pas seulement celle de la fiscalité de l'impôt sur le revenu) et plus opérationnelle

(elle permet de calculer l'impact redistributif, d'appliquer cette législation à un échantillon représentatif, ..., elle ne donne pas de simples cas type). Par ailleurs, l'INSEE et la DREES mettent à jour et publient depuis 2010 les législations fiscales et sociales codées et interprétées. C'est cette régularité et cette transparence qui ouvre une nouvelle ère dans la statistique publique. Le débat sur les indicateurs reste parfois à un niveau conceptuel ou général et est souvent ancré dans des pratiques de publications qui tiennent de la photographie plus ou moins floue. Donner une information sur les inégalités de revenu, en publiant les indices de Gini ou les déciles de revenu, améliore la connaissance d'une société. Donner accès aux interactions entre les prestations, les structures familiales ou la distribution des revenus ouvre la porte à de nouvelles pratiques essentielles au fonctionnement d'une démocratie, et ne repose plus sur les avis d'administrations sur le coût, la faisabilité ou les conséquences de telle ou telle réforme.

La complexité de la mise en œuvre d'un tel instrument, la difficulté de l'accès aux données de l'échantillon représentatif (qui demande de passer par le Comité du secret et de se soumettre à une procédure lourde) font que l'utilisation de cette nouvelle source nécessite l'intermédiation d'experts. Mais cette intermédiation sera ouverte et pourra être mobilisée par presque tout le monde. Donnons un exemple : nous avons très récemment évalué le [coût de la mesure « revenu universel » proposée par Benoît Hamon](#) en mobilisant INES. Potentiellement, nous pouvons de cette façon explorer les voies de financement ou envisager des variantes de la proposition. Par exemple, l'articulation entre le revenu universel et les prestations actuellement versées peut se faire selon différentes options. Faut-il continuer à verser une indemnité pour le congé parental (au-delà du congé maternité) lorsqu'on verse le RUE qui est d'un montant forfaitaire supérieur ? Faut-il compléter le RUE pour les mères isolées inactives afin de réduire la pauvreté des enfants ?

Comment articuler le RUE avec les APL ou les autres minima sociaux ? La complexité d'un système de prestations (qui cherche à traiter de situations très diverses au nom de principes pas toujours explicites) oblige à aller au-delà de calculs approximatifs ou de cas-type bien choisis.

C'est là que réside une innovation majeure pour la statistique au XXI^e siècle : ouvrir ce qui autrefois était l'apanage d'administrations discrètes et souveraines à tout un chacun. Ce n'est pas une petite révolution.

Des inégalités européennes : inégalités sans frontière

par [Guillaume Allègre](#)

Dans le préambule du traité instituant la Communauté économique européenne, les chefs d'Etat et de gouvernement se déclarent « décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leur pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe ». L'article 117 rajoute que « les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès ». Soixante ans après le Traité de Rome, qu'en est-il des inégalités économiques et sociales en Europe ? Comment ont-elles évolué durant la crise, entre les pays de l'Union et au sein des pays ?

Selon Eurostat, la grande récession a fait croître, un peu, les inégalités au sein des Etats-membres de l'UE. Le coefficient de Gini calculé à partir du niveau de vie^[1] est

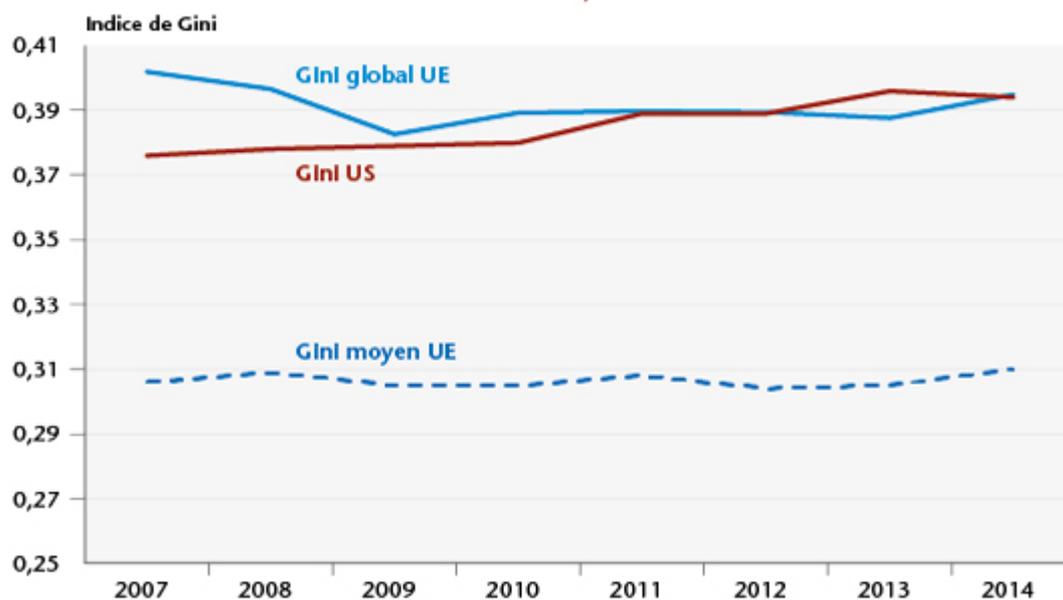
passé de 0,306 en 2007 à 0,31 en 2015 en moyenne dans les 28 pays membres de l'UE. Toutefois, une partie de la hausse est due à d'importantes ruptures de série en France et en Espagne en 2008. L'élément saillant est que les inégalités en Europe apparaissent nettement plus faibles que celles qui prévalent aux Etats-Unis : en effet, ce même Gini est estimé à 0,394 aux Etats-Unis en 2014 alors qu'il s'échelonne de 0,25 (République Tchèque) à 0,37 (Bulgarie) dans l'Union Européenne. Les Etats-Unis sont donc plus inégalitaires que n'importe quel pays dans l'UE et nettement plus inégalitaires que la moyenne européenne.

Toutefois, la présentation d'un Gini moyen dans l'Union Européenne peut être trompeuse (cf. Allègre, 2017, dans OFCE, [L'économie européenne 2017](#), Repères, La Découverte). En effet, il ne tient compte que des inégalités à l'intérieur de chaque pays et non des inégalités entre pays. Or, ces dernières sont importantes. En comptabilité nationale, les revenus des ménages en standard de pouvoir d'achat de consommation par pays de l'UE s'échelonnent en 2013 de 37% de la moyenne européenne (Bulgarie) à 138% (Allemagne), soit un rapport de 1 à 4. Au niveau européen, Eurostat calcule une moyenne des inégalités nationales, ainsi que les inégalités internationales. Par contre, Eurostat ne calcule pas les inégalités entre citoyens européens : qu'en est-il des inégalités si l'on élimine les barrières nationales et que l'on calcule au niveau européen les inégalités entre citoyens de la même façon qu'on calcule des inégalités au sein de chaque nation ? Il peut paraître légitime de calculer ces inégalités entre citoyens européens – sans tenir compte des frontières nationales – dans la mesure où l'Union Européenne constitue une communauté politique avec ses propres institutions (Parlement, exécutif...).

La base de données EU-SILC qui fournit le revenu disponible équivalent (en parité de pouvoir d'achat) d'un échantillon représentatif de ménages dans chaque pays européen permet de

faire ce calcul. Il en ressort que le niveau des inégalités globales en 2014 dans l'Union Européenne est équivalent à celui qui prévaut aux Etats-Unis (graphique). Quelle conclusion en tirer ? Si l'on voit le verre à moitié vide, on peut souligner que les inégalités européennes sont du même niveau que le pays développé le plus inégalitaire au monde. Si l'on voit le verre à moitié plein, on peut souligner que l'Union Européenne ne constitue pas une nation avec des transferts sociaux et fiscaux, qu'elle s'est élargie récemment à des pays beaucoup plus pauvres et que malgré tout, les inégalités n'y sont pas supérieures qu'aux Etats-Unis.

Graphique : Inégalités de revenu disponible dans l'Union européenne et aux États-Unis, 2007-2014



Source : EU-SILC, Eurostat, OCDE.

Sur le graphique, on observe également une légère baisse des inégalités globales dans l'Union Européenne entre 2007 et 2014. L'indice de Theil, un autre indicateur d'inégalité, permet de décomposer l'évolution des inégalités européennes entre ce qui provient de l'évolution des inégalités entre pays et ce qui provient de l'évolution au sein des pays. Entre 2007 et 2014, l'indice de Theil passe de 0,228 à 0,214 (-0,014). Les inégalités au sein du pays sont globalement stables

(+0.001) tandis que les inégalités entre pays baissent (-0.015). Ces évolutions se rapprochent de celles observées par Lakner et Milanovic au niveau mondial (« [Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession](#) ») : augmentation des inégalités au plan national et baisse des inégalités entre pays (notamment du fait du rattrapage de la Chine et de l'Inde).

Jusqu'ici, l'Union Européenne a fait de l'ouverture des frontières son principal instrument pour réduire les inégalités en Europe. Mais si l'ouverture des frontières peut aider au rattrapage des pays les moins aisés de l'Union (notamment la Bulgarie et la Pologne), elle peut aussi peser sur les inégalités au sein des pays (notamment en Espagne et au Danemark). Or, il n'existe jusqu'ici pas de politique sociale européenne. Ce domaine relève avant tout de la compétence des Etats. Malheureusement, l'ouverture des frontières exacerbe la concurrence sociale et fiscale plutôt qu'elle ne favorise l'harmonisation. Ainsi les taux marginaux supérieurs d'IRPP et d'IS ont largement chuté depuis le milieu des années 1990 tandis que le taux de TVA a augmenté (A. Bénassy-Quéré et al. : « [Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe](#) »).

En France, le gouvernement s'est engagé à porter le taux d'IS de 33,3 à 28% d'ici 2020. Ceci fait suite à un mouvement de [baisse de la fiscalité des entreprises et de hausse de celle des ménages](#). L'impact sur les inégalités a été jusqu'ici compensé par le fait que [la hausse de la fiscalité s'est concentrée sur les ménages les plus aisés](#). Toutefois, deux candidats à l'élection présidentielle, MM. Fillon et Macron, prônent une baisse substantielle de l'imposition des revenus des capitaux (prélèvement libératoire, réduction de l'ISF au capital immobilier pour M. Macron, suppression de l'ISF pour M. Fillon) au nom de la compétitivité. [Les dangers que la concurrence fiscale et sociale](#) fait peser sur les inégalités pourraient alors prochainement commencer à se ressentir.

[1] Le coefficient de Gini est un indicateur d'inégalité variant de 0 à 1, 0 signifie l'égalité parfaite et 1 signifie une inégalité parfaite. Il est ici calculé à partir du niveau de vie, ou revenu disponible équivalent, c'est-à-dire d'un revenu ajusté tenant compte de la taille des ménages.

Pour en savoir plus : [“The Elusive Recovery”, IAGS 2017](#)

« RUE » : une ambition à financer

par [Pierre Madec](#) et [Xavier Timbeau](#)

Cette évaluation du Revenu universel d'existence (RUE), proposition phare de Benoît Hamon, met en lumière un impact potentiellement important du dispositif sur le niveau de vie des ménages les plus modestes et sur les inégalités de niveau de vie. S'il était mis en œuvre, le Revenu universel d'existence aurait pour effet de faire de la France l'un des pays les plus égalitaires de l'Union européenne. En contrepartie, le coût « net » du dispositif pourrait s'avérer élevé, de l'ordre de 45 à 50 milliards d'euros. Compte tenu du coût de la mesure, son financement par une réforme de l'impôt sur le revenu pourrait accroître encore la redistribution du système socio-fiscal français mais conduirait à une hausse considérable des taux marginaux supportés par les ménages les plus aisés.

En en faisant l'une des propositions phares de son programme pour la présidentielle, Benoît Hamon a relancé le débat autour du revenu universel. Projet radical et sujet à de nombreuses

controverses (voir par exemple Allègre et Sterdyniak, 2017), la quantification d'un tel projet est nécessaire. En partant du projet de Benoît Hamon, significativement modifié ces dernières semaines, nous tentons ici, sous un certain nombre d'hypothèses importantes (individualisation totale ou partielle, dépendance aux autres prestations sociales) un premier travail d'évaluation. L'idée ici n'est pas d'entrer dans le débat de savoir si les modalités d'application retenues sont ou non pertinentes, à l'exemple de l'exclusion des retraités, ou de juger si la proposition dans sa forme actuelle s'est éloignée d'un idéal d'universalité. Le but ici est de s'extraire de ce type de débat et de qualifier et quantifier les effets de la mise en œuvre du RUE tel que proposé par le candidat à la présidentielle.

La dernière version de la première étape du revenu universel d'existence (RUE) peut se résumer ainsi : *« le revenu universel correspond à une hausse de revenu net qui commence à 600 euros pour les personnes sans ressources et s'annule ensuite à 1,9 SMIC brut ».*

Ainsi posée, la proposition est celle d'une allocation différentielle permettant de ne pas faire apparaître un surcroît d'impôt artificiel chez ceux dont la situation de revenu n'est pas modifiée par le revenu universel.

Pour les couples mariés, le dispositif n'est pas automatiquement individualisé puisqu'il laisse le choix de maintenir ou non une imposition commune. Les couples dont le quotient conjugal est inférieur au montant potentiel de RUE devraient choisir l'individualisation. C'est le cas des couples au sein desquels les ressources et la différence de revenu sont faibles. *A contrario*, les couples pour lesquels le quotient conjugal procure un avantage plus élevé que le RUE devraient faire le choix de maintenir une imposition commune[1]. Ce sera notamment le cas des couples au sein desquels l'un des individus a des revenus très élevés et l'autre aucun revenu[2].

Pour les ménages les plus modestes le RUE remplace le RSA et la Prime d'activité, et le calcul des prestations sociales (allocations logement et familiales, Allocation adulte handicapé, bourses, ...) n'est pas modifié, leurs montants étant inclus dans les ressources servant de référence pour le calcul du revenu universel.

Dans le cadre général, pour l'ensemble des foyers fiscaux dont les ressources sont inférieures à 1,9 SMIC brut, soit 2 800 euros brut par mois, le RUE est égal à la différence entre le montant de base de 600 euros par mois (7 200 euros par an) et 27,4% des ressources brutes du foyer fiscal. Pour les foyers fiscaux non imposables, le RUE est considéré comme un impôt sur le revenu négatif. Pour les foyers imposables ayant des ressources comprises entre 1,5 et 1,9 SMIC brut (3,8 SMIC dans le cas d'un couple marié), le RUE vient diminuer l'impôt dû, augmentant le revenu disponible pour le ménage, ce revenu supplémentaire s'annulant à 1,9 SMIC. Le coût pour les finances publiques de la mesure pour ces ménages correspond donc à la différence entre le montant du RUE et l'impôt sur le revenu actuellement acquitté. Pour les foyers fiscaux dont les ressources brutes sont supérieures à 1,9 SMIC brut (3,8 SMIC pour les couples mariés), le système actuel s'applique et le gain est nul (graphique 1).

Formellement, le montant mensuel de RUE perçu par le foyer fiscal composé d'un seul adulte et ayant des ressources inférieures à 1,9 SMIC brut est assis sur la formule suivante :

$$RUE = 600 - 0,274 \times RB$$

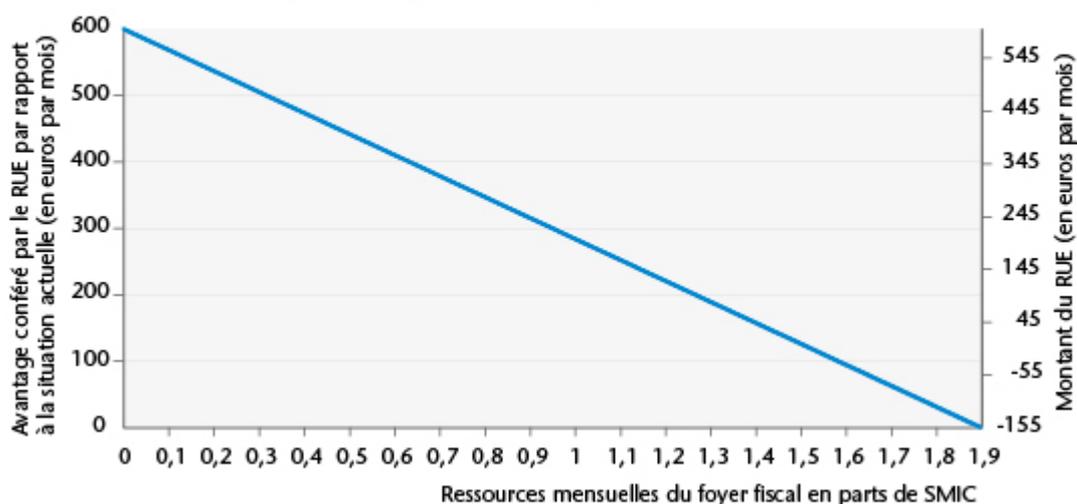
RB, les ressources brutes, correspondent au revenu imposable brut (RIB), au sens du code des impôts, du foyer fiscal augmenté d'un coefficient 1,33 permettant d'approximer la conversion entre revenu imposable et ressources brutes des charges et cotisations, assiette retenue pour le calcul du RUE. Dans le cas d'un couple marié, le RUE est calculé de la

façon suivante, le RUE tel que proposé n'étant alors pas individualisé :

$$RUE = [600 - 0,274 \times RB/2] \times 2$$

Afin de mesurer l'impact redistributif de la mesure, nous avons mobilisé le modèle de micro simulation INES[3] de la DREES et l'INSEE (voir encadré) La dernière version opérationnelle du modèle datant de 2015, les résultats présentés devront être interprétés en écart à la législation de 2015. De fait, des dispositifs tels que la Prime d'activité, mise en place en 2016, ne sont pas ici pris en compte au contraire de la Prime pour l'emploi (PPE).

Graphique 1. Montants de RUE et avantages conférés en parts de SMIC pour un foyer fiscal composé d'un adulte



Source : Calculs des auteurs.

Les plus de 18 ans encore rattachés fiscalement au foyer fiscal de leurs parents, éligibles au RUE, devraient, dès janvier 2018, quitter le foyer fiscal de leurs parents afin de pouvoir bénéficier du RUE. Il est à noter que ce cas n'est pas traité dans notre évaluation, compte tenu de la complexité de la prise en compte des transferts entre parents et enfants lorsqu'ils ne sont pas dans le même foyer fiscal. Nous nous concentrerons ainsi sur les ménages pour lesquels la personne de référence était âgée de 18 à 64 ans soit 20 millions de

ménages parmi les 28,3 millions de ménages français, les autres, retraités, n'étant pas éligibles au dispositif.

Le RUE a été modélisé comme une ligne supplémentaire dans le calcul de l'impôt sur le revenu, son montant venant se soustraire, sous les conditions d'âge, de ressources et de statut marital explicitées précédemment, à cette dernière.

Sous ces hypothèses, le RUE devrait bénéficier à 11,6 millions de ménages dont la personne de référence est âgée de 18 à 64 ans pour un coût brut de l'ordre de 51 milliards d'euros soit une moyenne de 4 400 euros par an et par ménage bénéficiaire.

Le coût brut n'est pas le coût pour les finances publiques. En effet, la mise en place du RUE engendrerait *de facto* la disparition du RSA-socle et de la Prime d'activité du système socio-fiscal français. En 2016, ces deux dispositifs ont eu un coût budgétaire proche de 15 milliards d'euros (10 milliards d'euros pour le RSA et 5 milliards pour la Prime d'activité). De plus, les interactions entre le revenu universel et les autres prestations sociales ne sont pas encore tout à fait arrêtées dans la proposition de Benoît Hamon[4]. Si le montant perçu de RUE venait à être pris en compte pour le mode de calcul des autres prestations sociales, les montants versés au titre de celles-ci se réduiraient significativement. Le coût brut du revenu universel resterait inchangé mais des économies pourraient être réalisées sur des prestations sociales. Nous faisons l'hypothèse ici que le montant perçu en prestations sociales par le ménage est pris en compte lors du calcul définitif. Autrement dit, nous soustrayons au montant de RUE perçu par le ménage 27,4% du montant de l'ensemble des prestations sociales en espèces (allocation logement et familiale, bourses, Allocation adulte handicapée, ..., soit 32 milliards d'euros par an pour les bénéficiaires potentiels du RUE) qu'il perçoit. Si cette prise en compte des prestations dans le calcul du montant du RUE est rendue complexe par la structure du modèle de microsimulation, il est possible d'estimer la réduction du montant global de RUE versé en

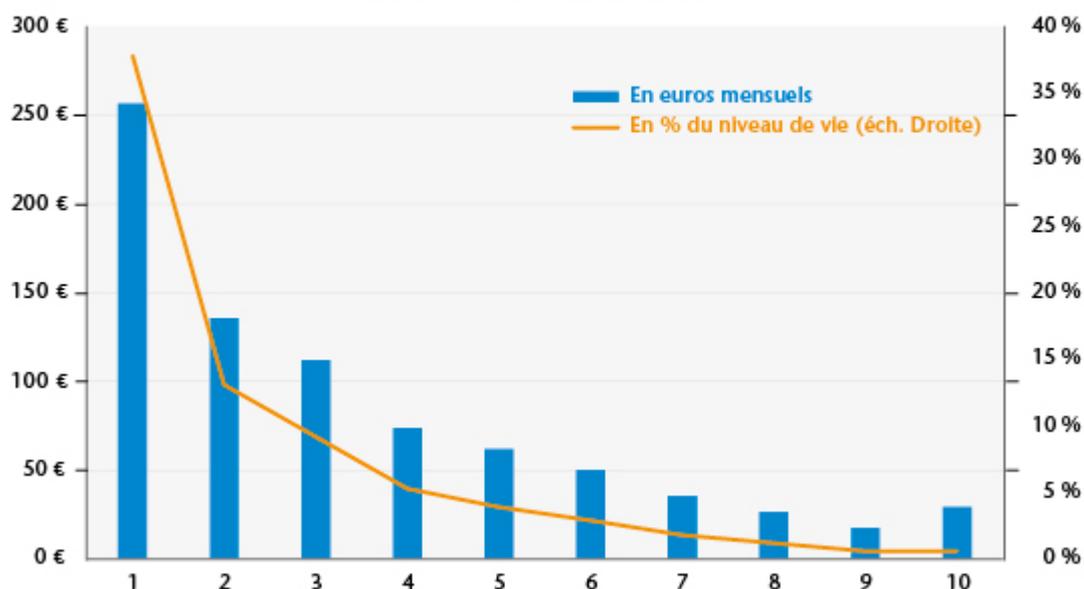
prenant en compte l'ensemble des prestations sociales à environ 6 milliards d'euros.

Dans le cas où cette option serait privilégiée – ce que nous supposons faute de plus de précisions – le coût « net » du RUE, exclusion faite des 18-25 ans rattachés fiscalement à leurs parents, serait alors de l'ordre de 30 milliards d'euros, soit un montant proche de celui affiché par le candidat, montant auquel une fois encore il conviendra d'ajouter le montant dû aux individus âgés de 18 à 24 ans qui sont aujourd'hui fiscalement rattachés à leurs parents. En 2015, sur les 5,2 millions d'individus de 18 à 24 ans, 1,7 million étaient fiscalement indépendants de leurs parents. En le majorant du coût brut supplémentaire (si tous les 18-24 ans ne sont plus rattachés au foyer fiscal de leurs parents) il serait donc de l'ordre de 25 milliards d'euros auquel il conviendrait de soustraire 27,4 % des bourses (0,115 milliard d'euros par an environ) et aides au logement versées (1,4 milliard d'euros par an) ainsi que l'avantage fiscal dont bénéficient actuellement les parents des dits individus (avantage majoré à 1 500 euros par an et par enfant, au maximum 5,2 milliards si tous les foyers sont au plafond).

Ciblé sur les ménages à bas revenus, le dispositif, non financé par une augmentation de l'imposition des ménages ou une baisse des prestations sociales, impacterait positivement le bas de la distribution des niveaux de vie (graphique 2) [\[51\]](#).

En moyenne, les ménages du premier décile de niveau de vie devraient voir leur niveau de vie augmenter de 257 euros par mois et par unité de consommation (UC), soit une hausse de 38% de leur niveau de vie moyen. Le gain pour les ménages du deuxième décile devrait être quant à lui deux fois inférieur à 137 euros par mois et par unité de consommation, soit une augmentation de 13% de leur niveau de vie moyen.

Graphique 2. Gains mensuels moyens par unité de consommation et décile de niveau de vie



Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Drees, modèle Ines 2015, calculs des auteurs.

Compte tenu du fait que le RUE, contrairement à nombre de prestations, soit attribué non pas aux ménages mais aux foyers fiscaux, certains membres (non rattachés fiscalement mais cohabitants comme les couples non mariés non pacsés) de quelques ménages des derniers déciles de la distribution des niveaux de vie devraient percevoir le RUE (et le dernier décile plus que le neuvième par un effet de composition). En d'autres termes, il existe des foyers fiscaux à faible revenu brut au sein de ménages à niveau de vie élevé[6].

Sous ces hypothèses d'application du RUE, le niveau de vie médian serait relevé de 3,6% et le taux de pauvreté, c'est-à-dire la part des ménages français ayant des ressources inférieures à 60% du niveau de médian, c'est-à-dire environ 1 000€/mois/unité de consommation, atteindrait 8,5% contre 13,4% à l'heure actuelle. Le niveau de vie médian des ménages les plus pauvres – c'est-à-dire ceux ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté – atteindrait 11%. L'intensité de la pauvreté, mesurée comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté, se verrait elle aussi réduite d'un tiers passant de 17%

aujourd'hui à 11%.

Enfin, le coefficient de Gini de niveau de vie, indicateur d'inégalité, serait lui diminué de 0,04 à un niveau de 0,26, faisant ainsi passer la France d'une situation médiane en termes de Gini au niveau européen à une situation parmi les moins inégalitaires, le Gini médian européen se situant en 2015 à 0,30 (et le plus bas à 0,25).

Sans les jeunes (18-24 ans) rattachés fiscalement à leurs parents, le coût net du RUE serait de l'ordre de 30 milliards d'euros. En les ajoutant, sous réserve d'une évaluation plus fine, le coût net serait de l'ordre de 49 milliards. Ces montants sont loin des 400 milliards un temps annoncés, mais restent non négligeables[7]. Si l'on finançait le RUE par une réforme de la fiscalité des personnes, cela conduirait à une hausse considérable des taux marginaux touchant les déciles les plus élevés de la distribution des revenus. Pour rappel, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est une ressource de 74 milliards annuels. La mobilisation d'une autre base fiscale comme le patrimoine est également possible mais aboutirait à une hausse très significative de cette fiscalité. La taxe foncière et l'ISF apportent aujourd'hui un peu moins de 30 milliards d'euros. Par ailleurs, les effets redistributifs du RUE – conséquents selon notre évaluation –, seraient amplifiés par une hausse des fiscalités déjà progressives.

Encadré : Le modèle de micro simulation *Ines* (Sources : INSEE, DREES)

Ines est l'acronyme d'« Insee-Drees », les deux organismes qui développent conjointement le modèle. Le modèle est basé sur les enquêtes [Revenus fiscaux et sociaux \(ERFS\)](#) de l'Insee, qui comprennent plusieurs centaines d'informations sur chaque

individu et des données précises et fiables sur les revenus, issues des déclarations fiscales. Il permet de simuler toutes les années législatives récentes sur les millésimes d'ERFS récents.

Ce modèle est utilisé pour réaliser des études à périodicité annuelle, mais il est aussi mobilisé dans le cadre d'études approfondies afin d'éclairer le débat économique et social dans les domaines de la redistribution monétaire, la fiscalité ou la protection sociale. Enfin, il est parfois utilisé comme outil d'appui à la réflexion pour répondre à des sollicitations ponctuelles de divers Hauts conseils, de ministères de tutelle ou d'organismes de contrôle (IGF, Cour des comptes, Igas).

Le modèle *Ines* simule :

- **les prélèvements sociaux et fiscaux directs** : les cotisations sociales, la CSG, la CRDS et l'impôt sur le revenu (y. c. la prime pour l'emploi) ;
- **les prestations sociales** autres que celles correspondant à des revenus de remplacement : les aides personnelles au logement ; les principaux minima sociaux : le revenu de solidarité active (RSA), l'Allocation pour adulte handicapé (AAH) et ses compléments, les allocations du minimum vieillesse et l'Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ; les prestations familiales : allocations familiales (AF), complément familial, Allocation de rentrée scolaire (ARS) et les bourses du secondaire, Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et ses compléments (complément libre choix d'activité – CLCA – et complément libre choix du mode de garde – CMG), les subventions publiques pour la garde d'enfants en crèches collectives et familiales, l'Allocation de soutien familial (ASF) et l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ; la Prime d'activité.

Les principales omissions concernent les taxes et aides

locales (taxe foncière par exemple) et l'Impôt de solidarité sur la fortune. Les pensions de retraite, les allocations chômage et la taxe d'habitation ne sont pas simulées mais sont présentes dans les données. Les prélèvements indirects n'entrent pas non plus dans le champ d'analyse du modèle *Ines* stricto sensu. Le modèle simule, sur barèmes, les différentes prestations auxquelles chaque ménage a droit et les impôts et prélèvements qu'il doit acquitter. *Ines* est adossé à l'enquête [Revenus fiscaux et sociaux](#) (ERFS) de l'Insee qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la Cnaf, la Cnav et la CCMSA et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Ines est un modèle dit « statique » : il ne tient pas compte des changements de comportement des ménages, par exemple en matière de natalité ou de participation au marché du travail, que pourraient induire les évolutions des dispositions de la législation socio-fiscale. Depuis 1996, le modèle est mis à jour chaque année durant l'été afin de simuler la législation la plus récente, portant sur la dernière année révolue. Par exemple, à l'été 2016, *Ines* a été mis à jour pour simuler la législation de l'année 2015. Sur la base de ces mises à jour, les équipes de l'INSEE et de la DREES contribuent annuellement au *Portrait social* de l'INSEE dans lequel elles analysent le bilan redistributif des mesures de prélèvements et de prestations prises au cours de l'année précédente. La dernière publication s'intitule « Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2015 opèrent une légère redistribution des 30 % les plus aisés vers le reste de la population » ([André, Biotteau, Cazenave, Fontaine, Sicsic, Sireyjol](#)).

[1] Rappelons que le quotient conjugal donne droit à une réduction d'impôts maximale de 30 000 euros annuel. La suppression du quotient conjugal rapporterait 5,5 milliards d'euros (HCF 2011) mais coûterait l'ensemble des RUE versés aux conjoints avec un revenu inférieur qui ont choisi l'individualisation.

[2] Nous avons fait le choix de ne pas prendre en compte ces mécanismes d'optimisation fiscale au sein des ménages mais il est entendu que l'évaluation proposée du coût du dispositif est dès lors sous-estimée.

[3] Le code source et la documentation du modèle de micro-simulation *INES* a été ouvert au public en juin 2016 (<https://adullact.net/projects/ines-libre>). Nous utilisons la version en libre accès de 2015 depuis le 1^{er} octobre 2016.

[4] En particulier, l'utilisation d'un modèle de micro simulation comme *INES* permet d'explorer les conséquences des choix d'articulation sur la situation des intéressés, sur la redistribution nette opérée et sur le reste à financer. Un changement dans les règles d'attribution ou de calcul d'une prestation sociale peut avoir des impacts importants sur le coût net et sur les effets redistributifs.

[5] Le dispositif proposé modifie significativement la distribution des niveaux de vie. De fait, certains ménages voient leur appartenance à un décile de niveau de vie, positivement ou négativement. Les déciles sont ici maintenus à leur niveau avant réforme.

[6] A titre d'illustration, l'âge moyen des personnes de référence des ménages du dernier décile de niveau de vie bénéficiaires du RUE est supérieur à 55 ans. On peut ainsi supposer que ces ménages abritent en leur sein des jeunes adultes indépendants fiscalement et aux ressources faibles.

[7] L'évaluation présentée ici est dite « statique ». Elle ne

prend donc pas en considération les possibles modifications de comportement des individus vis-à-vis de l'emploi engendrées par l'entrée en vigueur de la mesure.

Le Traité de Rome et l'égalité

par [Hélène Périvier](#)

Traité de Rome : Article 119, Titre VIII, « Politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse », chapitre 1 : « Dispositions sociales » : *Chaque État membre assure au cours de la première étape, et maintient par la suite, l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail.*



Les institutions européennes se targuent d'avoir comme valeur fondatrice le principe d'égalité femmes-hommes[1]. Il est vrai que dès le Traité de Rome, la question de l'égalité de rémunération a fait l'objet de négociations qui ont abouti à l'adoption de l'article 119 garantissant « *l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail* ».

A y regarder de plus près, les motivations ayant conduit les

pays signataires à adopter cet article ne sont pas liées, du moins pas directement, à des considérations de justice, ou de valeurs égalitaires auxquelles les pays membres auraient adhéré dès le départ, faisant ainsi de l'égalité une « valeur » fondatrice des institutions européennes. Non, les motivations sont avant tout d'ordre économique.

Le Traité de Rome vise l'intégration économique et non pas une union politique ou sociale. Reconstruire la généalogie de l'article 119 éclaire la tension entre les questions économiques liées à l'organisation des échanges et de la production et les questions sociales, notamment celles liées à la justice et à l'égalité.

Garantir une concurrence loyale

L'article 119 vise à organiser une concurrence loyale au sein du nouvel espace de libre circulation des biens des services et des personnes. Parmi les 6 pays signataires du Traité, c'est la France qui réclame un article portant sur l'égalité de rémunération. En effet, contrairement à certains de ses partenaires, dont l'Allemagne, elle avait déjà adopté des dispositions législatives concernant le salaire des femmes et l'égalité salariale. Dans le cadre de la restructuration des relations professionnelles à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, l'Etat français avait construit des classifications professionnelles et une hiérarchie salariale conduisant dans certaines branches à affirmer le principe d'égalité de rémunération, même si les possibilités de discrimination restaient importantes (Saglio, 2007). En juillet 1946, l'arrêt Croizat supprimait l'abattement de 10% sur les salaires des femmes. Enfin, la loi du 11 février 1950 généralisait les conventions collectives et introduisait le principe « à travail égal, salaire égale » (Silvera, 2014).

La France craignait donc que l'ouverture à la concurrence du marché des biens et des services ne défavorise les secteurs productifs dans lesquels la proportion de femmes était

importante, notamment dans le textile (Rossilli, 1997). En 1956, l'OIT, consciente de ces enjeux, commandait un rapport sur les conséquences sociales de l'intégration économique en Europe dans le cadre d'une commission présidée par l'économiste Ohlin. La question de l'égalité salariale y était soulevée explicitement (point 162, page 64), et chiffres à l'appui, le rapport dénonçait le risque de concurrence déloyale dans les industries fortement féminisées (Ohlin, 1956)[\[2\]](#). Les écarts en matière de droits sociaux entre les pays membres appelaient à une régulation du marché du travail pour éviter les distorsions de concurrence au sein du marché commun. Les débats qui ont conduit à l'aboutissement de l'article 119 ne font pas état de discussions relatives aux droits des femmes et à la juste rémunération de leur travail (Hoskyns, 1996).

Principes de justice supranationaux et pragmatisme économique

L'inscription dans le Traité de Rome du principe d'égalité de rémunération est donc motivée par des considérations économiques et non éthiques, et c'est pour des raisons économiques qu'il n'est pas appliqué immédiatement bien qu'énoncé, car cela aurait induit une augmentation massive des coûts salariaux (sauf à réduire le salaire des hommes). Malgré cela, les principes de justice ne sont pas étrangers à cette dynamique. En effet cette démarche s'inscrit dans le contexte international d'affirmation des droits humains des années d'après-guerre : la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies de 1946[\[3\]](#) affirme dans son préambule *l'égalité des droits des hommes et des femmes* et la Déclaration de Philadelphie de 1944 qui renforce les missions de l'OIT proclame que *tous les êtres humains, quels que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales*. La convention 100 de l'OIT adoptée en 1951 affirme que *Chaque Membre devra, par des*

moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale [4]. Certains pays européens adhèrent à ces principes déclaratifs plus rapidement que d'autres, c'est le cas de la Belgique et de la France qui ratifient la convention 100 respectivement en 1952 et 1953. Ces pays entraînent dans leur sillon leurs partenaires signataires du Traité de Rome, afin de limiter la distorsion de concurrence qui résulterait d'une adhésion non uniforme à ce principe de justice dans un espace économique intégré.

En remontant plus loin dans la genèse des textes portant l'égalité salariale, on retrouve également des motivations d'ordre économique : le texte fondateur de l'OIT en 1919 comprend l'inscription du *principe du salaire égal, sans distinction de sexe pour un travail de valeur égale* (Section II., Article 427, 7) [5]. Cette attention particulière portée à l'égalité s'explique en partie par la crainte qu'avaient les syndicats de voir les salaires des hommes baisser. En effet durant la guerre, les femmes avaient occupé pour des salaires plus faibles les emplois réservés aux hommes en temps de paix. Réclamer l'égalité de rémunération permettait de contenir cette concurrence déloyale que représentaient les femmes (Ellina, 2003 ; Hoskyns 1996).

La métamorphose de l'article 119

Chercher les racines historiques de l'affirmation des principes d'égalité de rémunération est vain car l'argument économique s'articule à celui de la justice. Cette dialectique conduit les acteurs du moment à mobiliser l'un ou à réaffirmer l'autre. Durant les négociations du Traité de Rome, les écarts entre pays concernant le droit à congés payés, la réglementation de la durée du travail ou encore le paiement des heures supplémentaires étaient également identifiés comme

une source de distorsion de concurrence. Ce n'est donc pas tant la place qu'occupe l'égalité femmes-hommes dans les négociations entre les pays signataires qui est à questionner que la nature même du Traité qui vise l'intégration économique et non pas l'harmonisation des politiques sociales des pays signataires. A l'époque, l'intégration économique était probablement la perspective la moins conflictuelle sur laquelle négocier et opérer un rapprochement des pays européens.

L'article 119 du Traité de Rome, bien qu'inscrit à des fins de régulation de la concurrence, est devenu un pilier de la construction du droit européen en matière d'égalité et de lutte contre les discriminations. A la fin des années 1970, sous l'impulsion de mouvements féministes, ce principe est progressivement activé et devient un principe fondateur des institutions européennes (Booth et Bennett, 2002). En 1971, la Cour de justice des Communautés européennes s'y réfère pour affirmer que l'élimination de discriminations fondées sur le sexe fait partie des principes généraux du droit communautaire (arrêt *Defrenne* [6]). En 1976, le champ de l'égalité des rémunérations est étendu par la directive de 1976 (76/207) à l'ensemble des conditions de recrutement, de formation et de conditions de travail (Milewski et Sénac, 2014). D'un outil de régulation du marché commun, il est devenu un principe de droit.

Retrouver l'esprit de Philadelphie

Le principe d'égalité tel qu'énoncé dans la Déclaration de Philadelphie ne s'appuie pas sur l'intérêt économique qu'il y aurait à promouvoir l'égalité femme-homme, mais affirme ce principe comme une valeur en soi. Lors de négociations précédant la signature du Traité de Rome, l'harmonisation des dispositions sociales s'est faite en généralisant le principe d'égalité de rémunération aux pays ne l'ayant pas encore intégré, et pas en demandant aux pays l'ayant déjà adopté d'y renoncer. Dans cette dynamique le principe de justice prime

sur la perspective économique : l'évaluation des conséquences économiques de l'égalité de rémunération non généralisée dans un espace économique intégré a conduit à étendre son adoption à l'ensemble des pays membres de cet espace et *in fine* à le renforcer.

Depuis les années 2000, un glissement s'est opéré dans la promotion des politiques d'égalité : il ne s'agit plus d'analyser les conséquences économiques des principes de justice ou inversement de dénoncer l'atteinte aux principes de justice de certaines politiques économiques, non il s'agit davantage de renverser la hiérarchie entre les deux perspectives. L'égalité est promue au nom des bénéfices économiques réels ou fantasmés qu'elle produirait. Les organisations supranationales, les institutions européennes et les acteurs nationaux vantent les vertus de l'égalité en termes de prospérité économique. L'affirmation du seul principe de justice ne suffit plus pour convaincre du bien-fondé des politiques d'égalité, jugées *a priori* coûteuses. L'égalité, réduite le plus souvent à l'accroissement de la participation des femmes au marché du travail et de leur accès aux postes à responsabilité, serait source de croissance et de richesse. Il ne s'agit plus alors d'une articulation complexe entre forces économiques et principes fondateurs, mais d'une justification de ces principes par la rentabilité ou l'efficacité de l'économie de marché (Périvier et Sénac, 2017 ; Sénac, 2015). Cette approche loin d'être anecdotique met en danger l'égalité comme principe de justice et nous écarte de la dynamique humaniste portée par les institutions supranationales durant la première moitié du 20^e siècle. Aurions-nous perdu l'esprit de Philadelphie (Supiot, 2010) ?

Bibliographie

Booth C. et C. Bennet, 2002. « Gender Mainstreaming in the European Union. Toward a New Conception and Practice of Equal

Opportunities? », *The European Journal of Women Studies*, 9 (147), 430-446.

Ellina C., 2004, *Promoting Women's Rights. The Politics of Gender in the European Union*, Routledge.

Hoskyns C., 1996. *Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union*. Londres: Verso.

Milewski F. et R. Sénac, 2014, « L'égalité femmes-hommes. Un défi européen au croisement de l'économique, du juridique et du politique », *Revue de l'OFCE*, n°134.

Périvier H. et R. Sénac, 2017, « Le nouvel esprit du néolibéralisme. Égalité et prospérité économique », mimeo.

Rossilli M., 1997. « The European Community Policy on the Equality of Women. From the Treaty of Rome to the Present ». *The European Journal of Women's Studies*, 4, 63-82.

Saglio J., 2007, « Les arrêtés Parodi sur les salaires : un moment de la construction de la place de l'État dans le système français de relations professionnelles », *Travail et Emploi*, n°111.

Sénac R., 2015, *L'égalité sous conditions. Genre, parité, diversité*, Presses de Sciences Po.

Silvera R., 2013, *Un Quart en Moins. Des femmes se battent pour en finir avec les inégalités de salaire*, La Découverte.

Supiot A., 2010, *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Seuil.

Notes:

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-426_en.htm

[2]

[http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_NS46_en
gl.pdf](http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-SR_NS46_en_gl.pdf)

[3]

[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/frn.p
df](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/frn.pdf)

[4]

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::
P12100_INSTRUMENT_ID:312245](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312245)

[5]

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_fren.pdf

[6]

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A619
70CJ0080](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A61970CJ0080)

Traité de Rome : Une sélection de travaux sur l'Union européenne

Par [Paul Hubert](#)

Depuis la création de l'OFCE, les questions européennes ont une place centrale dans ses analyses. A l'occasion du 60^e anniversaire de la signature du Traité de Rome le 25 mars 1957, bien qu'il soit difficile de faire une recension complète, nous proposons une sélection, non exhaustive, de travaux qui ont été menés par les économistes de l'OFCE sur les thèmes abordés dans le préambule du Traité.

Ce préambule met l'accent sur différentes problématiques : le progrès économique et social, l'amélioration des conditions de vie et d'emploi, la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges, la réduction de l'écart entre les différentes régions et du retard des moins favorisées, la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux.

Jacques Drèze et Edmond Malinvaud proposent un ensemble de politiques de court, moyen et long terme pour répondre au défi économique et social du chômage européen : "[Croissance et emploi : l'ambition d'une initiative européenne](#)", *Revue de l'OFCE*, 49, 247-288 (1994).

Gérard Cornilleau, Jacques Le Cacheux et Henri Sterdyniak, avec d'autres co-auteurs, évaluent dans quelles mesures l'avènement du marché unique a fait apparaître la nécessité d'une harmonisation de plusieurs impôts : "[Vers une fiscalité européenne?](#)", *Revue de l'OFCE*, 31(1), 121-189 (1990).

Jean-Paul Fitoussi et ses coauteurs du Groupe international de politique économique de l'OFCE ont publié au début des années 90 lors de l'approfondissement de la construction européenne trois rapports sur les différentes stratégies de croissance en Europe : "[La désinflation compétitive, le mark et les politiques budgétaires en Europe](#)", Editions du Seuil, (1992), "[Taux d'intérêt et chômage](#)", Presses de Sciences Po (1993), "[Pour l'emploi et la cohésion sociale](#)", Presses de Sciences Po (1994).

Jean-Paul Fitoussi discute le rôle de l'acceptation des inégalités dans les choix de politiques macroéconomiques: "[Macroeconomic Policies and Institutions](#)", *Document de Travail de l'OFCE*, n°2006-06 (2006).

Jacky Fayolle et Anne Lecuyer apportent leur contribution au débat sur le mouvement de la géographie économique européenne au travers des performances économiques entre les régions de

l'Union européenne et de leur accès aux fonds structurels européens : "[Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens. Un bilan d'étape](#)", *Revue de l'OFCE*, 73(1), 165-196 (2000).

Jean-Paul Fitoussi et Francesco Saraceno analysent les arguments contre et en faveur des règles budgétaires et les normes sociales qui les sous-tendent : "[Normes sociales et politiques européennes](#)", *Revue de l'OFCE*, 102, 283-314 (2007) et "[European Economic Governance: The Berlin-Washington Consensus](#)", *Cambridge Journal of Economics*, 37(3), 479-96 (2013).

Jérôme Creel, Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux posent la question de la cohérence de la stratégie de Lisbonne entre ses différents objectifs fixés et les moyens déployés "[La 'stratégie de Lisbonne' engluée dans la tactique de Bruxelles](#)", *Lettre de l'OFCE*, n°259 (2005).

Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux analysent l'économie politique et les conséquences économiques de la Constitution européenne : "[What \(Economic\) Constitution does the EU need?](#)", *Document de Travail de l'OFCE*, n°2007-04 (2007).

Frédéric Zumer et Jacques Mélitz examinent la question des transferts budgétaires entre régions européennes et donc du fédéralisme budgétaire : "[Partage du risque dans l'Union européenne, Expériences interrégionales et internationales](#)", *Revue de l'OFCE*, 83 bis, 299-323 (2002).

Jacques Le Cacheux et Henri Sterdyniak proposent une réflexion critique sur le fonctionnement économique de l'UE et sur l'organisation des instances communautaires à l'aune du rapport Sapir, publié en juillet 2003 : "[Comment améliorer les performances économiques de l'Europe?](#)", *Revue de l'OFCE*, 87, 227-253 (2003).

Christophe Blot et Fabien Labondance comparent les institutions économiques de la zone euro avec celles des

Etats-Unis et de l'empire austro-hongrois : "[Réformer la zone euro : un retour d'expériences](#)", *Revue de l'Union européenne*, 566, 140-147 (2013).

Jean-Luc Gaffard et Lionel Nesta proposent un cadre visant à permettre la concurrence et la coopération entre les différents acteurs de l'innovation au sein de l'UE : "[Competition and innovation, A challenge for the European Union](#)", *Revue de l'OFCE*, 134, 231-238 (2014).

Jérôme Creel et Jacques Le Cacheux examinent les stratégies non coopératives que suivent les gouvernements nationaux des pays européens pour renforcer leur compétitivité dans les échanges intra zone et internationaux : "[La nouvelle désinflation compétitive européenne](#)", *Revue de l'OFCE*, 98 (2006).

Depuis 2013, le projet [iAGS](#), coordonné par Xavier Timbeau, fournit chaque année une alternative indépendante à l'enquête annuelle sur la croissance (Annual Growth Survey, AGS) publiée par la Commission européenne. Ce projet cherche à informer le débat public sur la stratégie économique en Europe sur les questions de divergence nominale, de soutenabilité des dettes publiques, des ajustements budgétaires et stratégies de sortie de crise, de la transition énergétique, des inégalités de genre ou territoriales.

L'OFCE publie aussi chaque année depuis 2016 dans la collection "Repères" [L'économie européenne](#), ouvrage coordonné par Jérôme Creel. L'ouvrage de 2017 fait un large tour d'horizon des questions que pose le projet d'Union européenne : Brexit, migrations, déséquilibres, inégalités, règles économiques.

Chômage : évolutions à la carte

Département Analyse et Prévision (Équipe France)

Les chiffres du mois de février 2017 publiés par Pôle Emploi font apparaître une légère baisse (-3 500) du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) n'exerçant aucune activité (catégorie A). En intégrant à ces chiffres l'évolution du nombre de demandeurs en catégorie B et C, le nombre de demandeurs d'emploi a cru de 28 800 au cours du dernier mois. Sur un an, le nombre d'inscrits en catégorie A a diminué de 3,2% et celui d'inscrit en catégories A, B, C a cru de 1%.

Les évolutions au cours du quinquennat

Cette publication du mois de mars constitue la dernière publication de Pôle Emploi avant le premier tour de l'élection présidentielle ; elle est donc l'occasion de mettre en lumière un bilan quasi définitif du quinquennat au travers l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi depuis le mois de mai 2012.

Entre mai 2012 et février 2017, le nombre de demandeurs d'emplois inscrits en catégorie A a augmenté de 541 500 en France métropolitaine et de 561 400 en France entière. Sur cette période, le nombre de demandeurs d'emplois inscrits en catégorie A, B et C a, lui, augmenté de plus de 1,1 million de personnes.

Le nombre d'inscrits en catégorie A de moins de 25 ans, après une hausse de +60 000 entre les mois de mai 2012 et avril 2013, a entamé une décrue. En février 2017, ils étaient 475 500 inscrits à Pôle Emploi, soit 24 500 de moins que 5 ans auparavant. Par contre, l'inversion attendue du nombre

d'inscrits en catégorie A âgés de 25 à 49 ans a été très longue à se dessiner et n'est intervenue qu'il y a un an, en février 2016. Malgré une baisse de près de 90 000 au cours des 12 derniers mois, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A de cette tranche d'âge a augmenté de +256 600 au cours du quinquennat, soit une hausse de 14%. Bien qu'importante, cette augmentation est loin d'être celle ayant le plus contribué à l'augmentation observée du nombre de demandeurs d'emploi en France métropolitaine. En effet, depuis mai 2012, ce sont les inscrits en catégorie A de 50 ans et plus qui ont vu leur nombre progresser le plus, de +309 900, soit une hausse de plus de 50% par rapport au niveau qui était le leur en mai 2012.

Des évolutions géographiques contrastées

Si ces évolutions contrastées de la situation des demandeurs d'emploi selon leur catégorie d'âge sont notables, l'âge est loin d'être l'unique critère discriminant dans l'évolution du marché du travail. En effet, à un niveau géographique fin apparaissent des situations particulièrement hétérogènes (cartes 1 et 2)[\[1\]](#).

L'échelle géographique retenue ici est celle de la zone d'emploi. Arrêtées par l'INSEE, ces zones constituent « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ». Utilisé pour les études locales du marché du travail, ce zonage a le mérite d'arrêter des frontières territoriales pertinentes permettant l'analyse en termes de « bassin de vie », concept basé sur les flux de déplacements domicile-travail des actifs observés lors du recensement.

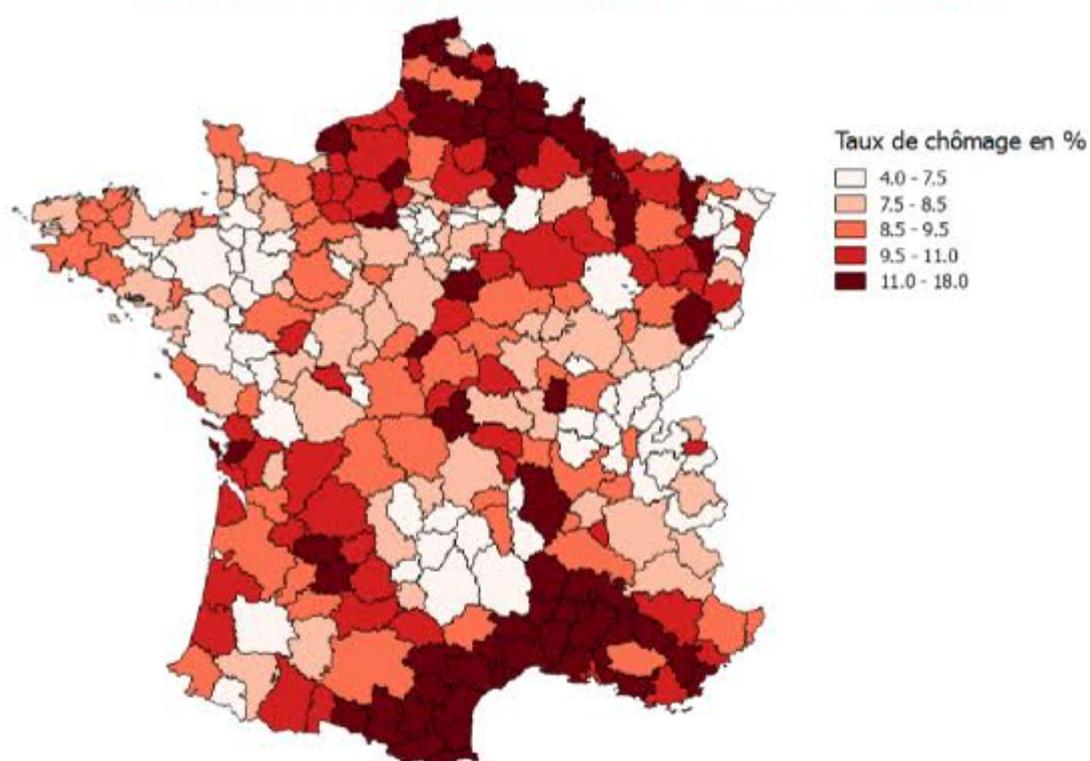
La comparaison des taux de chômage, au sens du BIT, entre le deuxième trimestre 2012 et le troisième trimestre 2016 permet de mettre en lumière les importantes hétérogénéités sur le

territoire national en termes de niveau du chômage et de dynamique.

Les zones d'emploi sont regroupées par quintile de taux de chômage au deuxième trimestre 2012. Autrement dit, au troisième trimestre 2012, 20% des zones d'emploi avaient un taux de chômage compris entre 4,4% et 7,5%, et 20% affichaient un taux de chômage supérieur à 11%.

Tout d'abord, il existe d'importantes disparités entre grandes régions géographiques. En 2012, les Hauts de France et le bassin méditerranéen abritaient les territoires les plus durement touchés par le chômage. L'ouest de la France, dont l'activité économique est plus tournée vers le tourisme et les activités tertiaires était moins touché par le chômage en 2012. Néanmoins la montée du chômage au cours du quinquennat n'a pas épargné ces zones d'emploi.

Carte 1. Taux de chômage par zone d'emploi au deuxième trimestre 2012

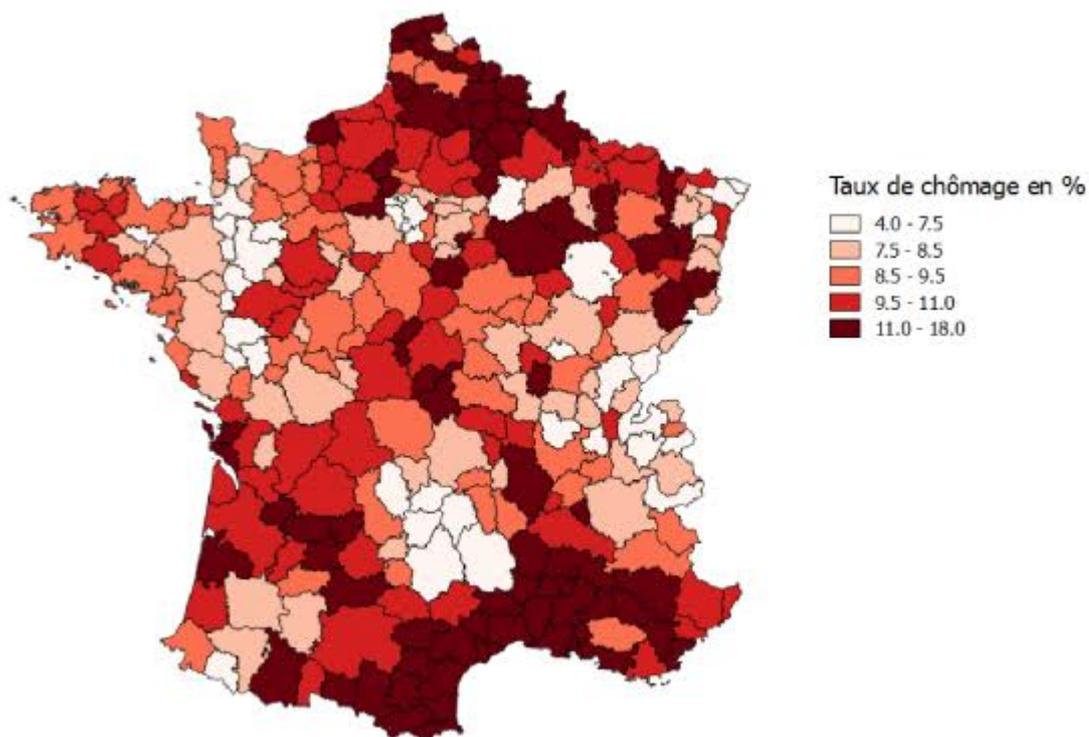


Source : Insee, calculs OFCE.

Si la hiérarchie observée en 2012 n'a pas été bouleversée au cours du quinquennat et si les hétérogénéités de taux de chômage persistent, les dynamiques à l'œuvre sont

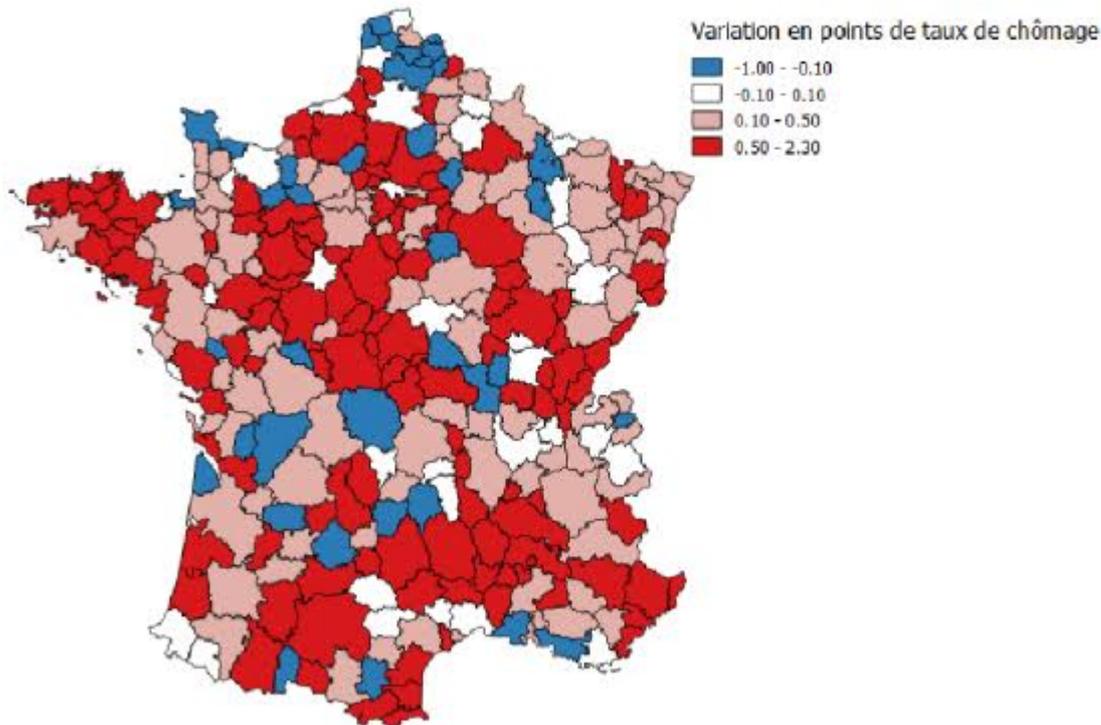
inquiétantes. En effet, une forte dégradation de la situation de nombreux territoires, pourtant relativement épargnés en 2012, s'est produite. Si quelques zones d'emploi ont vu leur taux de chômage baisser très légèrement ou se maintenir[2] – le plus souvent à un niveau élevé – au cours de la période, la plupart des territoires analysés ont connu une hausse de leur taux de chômage depuis le deuxième trimestre 2012. Les zones d'emploi bretonnes, relativement préservées jusqu'en 2012 des taux de chômage élevés, ont subi une forte dégradation de leur marché du travail (Carte 3). C'est également le cas des zones limitrophes aux territoires aux taux de chômage « historiquement » élevés (pourtour du bassin méditerranéen, nord de la France), mais aussi des territoires limitrophes aux agglomérations telles que Paris ou Lyon qui ont vu leurs taux de chômage largement augmenter au cours de la période.

Carte 2. Taux de chômage par zone d'emploi au troisième trimestre 2016



Source : Insee, calculs OFCE.

Carte 3. Variation du taux de chômage par zone d'emploi au troisième trimestre 2016



Source : Insee, calculs OFCE.

[1] Pour des raisons techniques, la Corse et les départements d'outre-mer ont été ici exclus de l'analyse.

[2] Notons que ces évolutions peuvent être expliquées par des mécanismes de mobilité démographique entre bassins d'emplois.

La politique de concurrence européenne ou l'extension du domaine de l'intégration

par [Sarah Guillou](#)

Le principe de la « loyauté dans la concurrence » est énoncé dans les principes généraux du Préambule du Traité des Communautés Européennes (TCE) de 1957 ainsi que l'engagement

que les Etats mettront en œuvre les politiques pour assurer cette loyauté. La politique de la concurrence – assurée par la Direction de la concurrence – est la politique de référence en matière de régulation des marchés mais aussi de stratégies industrielles et assez récemment de régulation fiscale.

Conséquence directe du projet du marché commun, la politique de la concurrence est incontournable en Europe et de nombreuses tentatives de politique industrielle se sont brisées sur l'autel des articles 81 à 89 du TCE (et à présent article 101 à 109 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne) qui instituent la concurrence en régime général. En pratique, les deux politiques sont clairement complémentaires dans l'Union européenne et l'espace accordé à la première se déploie grâce au régime d'exception de la seconde.

La concurrence érigée en régime général dans l'Union européenne

Fondement du marché commun, le respect et le contrôle de la concurrence des marchés est un principe général qui sous-tend toutes les politiques européennes. Plus fondamentalement, la concurrence est assimilable à un principe *constitutionnel* de l'Union européenne. Elle permet de définir l'espace européen, l'espace commun dont l'existence est conditionnée à un contrôle de la concurrence entre les Etats. Donc le droit de la concurrence européen se construit d'abord pour contrôler la concurrence économique entre les Etats. Il s'agit en effet d'empêcher que les Etats adoptent des politiques qui créent des avantages pour les entreprises de leur territoire qui seraient discriminants à l'égard des entreprises des autres Etats.

Au sein de la Commission européenne, la direction de la concurrence a donc une responsabilité et un poids importants. Le contrôle de la concurrence s'exerce à travers le contrôle des ententes et des fusions d'une part, le contrôle des aides

d'Etat d'autre part. Concernant le contrôle des ententes ou autres abus de position dominante, le droit de la concurrence s'exerce *ex-post* afin de protéger consommateurs et concurrents de comportements prédateurs et de pratiques de prix abusives. Le contrôle des concentrations, lui, s'est surtout développé à partir de la deuxième moitié des années 1980 en parallèle avec l'augmentation de la taille des fusions et des opportunités de rapprochements européens, fruits de la réussite du marché unique. De plus en plus, les projets de fusion-acquisitions font l'objet de négociations entre l'entreprise et la Commission européenne et se concluent par des concessions d'activités. C'est ainsi que le rachat de la branche énergie d'Alstom par l'américain General Electric en 2015 s'est accompagné de cessions d'une partie des activités dans les turbines à gaz à l'italien Ansaldo Energia. La Commission a acquis par ce contrôle un rôle actif dans la structuration du marché, c'est un super pouvoir mais depuis les années 1990, moins de 1% des concentrations notifiées ont conduit à un veto de la Commission.

Le contrôle européen des aides est plus continu car il suppose un exercice permanent de surveillance de la « concurrence non faussée » dans l'espace européen. C'est un outil pour contrôler les distorsions de concurrence induites par des avantages accordés par un Etat membre à ses entreprises et lutter contre une course au « plus-disant » en termes de subventions. C'est ainsi que dès l'article 87, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, les aides d'Etat sont jugées incompatibles avec le marché commun et l'article 88 donne pour mandat à la Commission de contrôler ces aides. Mais l'article 87 précise également les critères qui rendent les aides « contrôlables » par la Commission.

Les aides aux entreprises sont soumises au visa de la Commission si elles dépassent 200 000 € sur trois ans et qu'elles n'entrent pas dans l'ensemble des dispositifs dérogatoires décidés par l'UE. La majeure partie des aides

examinées est autorisée (presque 95%). Concernant la France, le pourcentage d'aides refusées sur celles accordées est conforme à la moyenne européenne. Bien sûr, il y a eu quelques décisions retentissantes comme lorsque EDF s'est vu infligé le remboursement de 1,4 milliard d'euros en 2015 à la suite d'une aide fiscale remontant à 1997. Mais par ailleurs, la Commission a récemment accordé l'entrée de l'Etat au capital de PSA (2015). De même, la Commission a autorisé le partenariat public-privé qui sous-tend la construction de la centrale nucléaire d'Hinkley Point en Grande-Bretagne.

Une évolution récente de l'usage de ce contrôle est à noter. La régulation des aides d'Etat a été mobilisée pour examiner les situations d'accords fiscaux négociés par des entreprises auprès de certains gouvernements comme l'Irlande, le Luxembourg ou les Pays-Bas. Mettant en situation de privilège certaines entreprises au détriment de leurs concurrents, ces accords fiscaux créent non seulement des distorsions de concurrence mais également une concurrence entre les Etats pour attirer les profits et emplois des grands groupes multinationaux. C'est ainsi qu'en octobre 2016 la Commissaire à la concurrence, Margarethe Vestager, a qualifié, après investigation, d'aide d'Etat non autorisée, l'accord fiscal dont a bénéficié Apple en Irlande et en conséquence a exigé que le gouvernement irlandais récupère 13 milliards d'euros auprès de la société Apple. Cet usage de la régulation des aides publiques est un tournant de la politique de concurrence en ce qu'il rappelle que l'objet de la politique de concurrence est de veiller à contrôler la concurrence entre les Etats qui romprait l'idée du marché commun.

La politique industrielle s'exprime dans les exceptions de la politique de concurrence

Il faut reconnaître que si la politique de concurrence est bien définie au niveau européen, il existe beaucoup d'acceptations de la politique industrielle en Europe, presque autant qu'il y a de membres. Il est donc plus difficile

de trouver les compromis politiques préalables à la définition d'une telle politique. De plus les logiques institutionnelles mais aussi économiques ne sont pas les mêmes. Comme on l'a dit, la politique de concurrence a un fort ancrage institutionnel, ce qui n'est pas le cas de la politique industrielle. Même si la Communauté Economique du Charbon et de l'Acier a été à l'origine des Communautés européennes, la politique industrielle n'est pas au cœur du projet européen. De plus la logique économique est différente, la politique de concurrence se définit en référence à l'espace (le marché pertinent), alors que la politique industrielle ne se comprend qu'en intégrant le cycle de vie des entreprises et des industries et donc en référence à l'histoire industrielle de chaque pays. Dans une acception partagée, la politique industrielle se définit comme une politique qui vise à orienter la spécialisation sectorielle et/ou technologique de l'économie. Il est donc aisé de saisir la dépendance d'une telle politique aux préférences nationales. L'outil privilégié par les Etats pour exprimer cette politique sont les aides aux entreprises qu'il s'agisse d'aides directes ou indirectes.

Les aides d'Etat sont classées en fonction de 15 objectifs qui vont de la « conservation de l'héritage » aux aides à « la recherche et développement et à l'innovation ». Les 3 postes les plus alimentés en pourcentage de l'aide totale sont, pour l'ensemble de l'UE : la protection environnementale (dont les aides aux économies d'énergie), les aides régionales et les aides à la R&D et à l'innovation. Les montants mobilisés sont loin d'être négligeables, ils sont en 2014 par exemple de 15 milliards d'euros pour la France et de 39 milliards d'euros pour l'Allemagne. L'augmentation des aides en 2014 est largement due à l'augmentation des aides aux énergies renouvelables en conséquence de l'adoption de la révision des règles concernant ce type d'aide en 2014. L'Allemagne est le pays qui a le plus contribué à cette augmentation. Le soutien des énergies renouvelables est en effet le cœur de sa politique industrielle.

La politique industrielle européenne se déploie dans les dérogations à l'application du contrôle des aides et donc à la politique de concurrence. Ces dérogations sont énoncées dans le règlement général d'exemption par catégorie. Les blocs d'exemption sont nombreux et gravitent autour des cinq thèmes suivants : l'innovation et la R&D, le développement durable, la compétitivité de l'industrie de l'UE, la création d'emplois, et la cohésion sociale et régionale. On voit là que, par le régime des exemptions, le contrôle est également l'expression des choix politiques européens orientant les aides publiques et donc orientant les ressources publiques vers des utilisations en conformité avec ces choix. Ces choix sont le fruit d'un consensus relatif au futur de l'économie européenne qui dessine la politique industrielle. Les postes d'aides les plus alimentés sont principalement la Recherche & Développement et la protection environnementale. En deux mots, l'économie européenne sera technologique et durable. C'est une politique d'orientation et non une politique de moyens et qui se déploie dans le cadre du magistère de la politique de la concurrence.

Quel futur pour la politique de la concurrence européenne ?

Il apparaît qu'étant donné la primauté du principe de concurrence, pilier des fondements européens, la politique de concurrence est le chef d'orchestre des politiques microéconomiques. Elle a su, jusque là, faire preuve de capacité d'adaptation. Ainsi, dans le respect du projet européen, les contraintes économiques et les orientations sociétales ont fait évoluer la définition des dérogations au contrôle des aides qui permettent l'expression de la politique industrielle. De même s'est-elle emparé de l'hyper-différenciation fiscale entre certains Etats qui contrevenait fortement au projet d'intégration et de marché commun.

La politique de la concurrence ne saurait perdre en autorité et en dimension mais elle doit garder sa capacité d'adaptation tant aux orientations industrielles qu'aux déploiements des

stratégies des Etats membres pour se faire concurrence. Elle est par ailleurs un contre-pouvoir essentiel au pouvoir grandissant des multinationales et il faut que les gouvernements la soutiennent en ce sens plutôt que de se faire le porte-voix de leurs champions nationaux.

Régulation bancaire européenne : quand l'union fait la force

par [Céline Antonin](#), [Sandrine Levasseur](#) et [Vincent Touzé](#)

A l'heure où l'Amérique s'apprête, sous l'impulsion de son nouveau président Donald Trump, à mettre fin à la régulation bancaire adoptée en 2010 par l'administration Obama[\[1\]](#), l'Europe entame une troisième année d'Union bancaire (Antonin *et al.*, 2017) et se prépare à l'arrivée d'une nouvelle réglementation prudentielle.

Qu'est-ce que l'Union bancaire ?

Depuis novembre 2014, l'Union bancaire pose un cadre unifié qui permet de renforcer la stabilité financière dans la zone euro[\[2\]](#). Son objectif est triple :

- – Garantir la robustesse et la résistance des banques ;
- – Eviter le renflouement des banques en faillite par de l'argent public ;
- – Harmoniser la réglementation pour une meilleure

régulation et surveillance publique.

Cette Union est l'aboutissement d'un long chemin de coordination réglementaire parcouru depuis la libre circulation des capitaux prévu par l'article 67 du Traité de Rome (1957) : « les Etats membres suppriment progressivement entre eux, pendant la période de transition et dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les restrictions aux mouvements des capitaux appartenant à des personnes résidant dans les Etats membres, ainsi que les discriminations de traitement fondées sur la nationalité ou la résidence des parties, ou sur la localisation du placement ».

L'Union bancaire est née de la crise. Si l'acte unique européen de 1986 et la directive de 1988 ont permis une entrée en vigueur en 1990 de la libre circulation des capitaux, la crise financière de 2008 a montré que le manque de coordination en Europe dans le domaine bancaire pouvait être une faiblesse.

En effet, les enseignements de la crise financière sont triples :

- – Un système bancaire et financier mal régulé (cas américain) peut être dangereux pour le bon fonctionnement de l'économie réelle, dans ce pays mais aussi au-delà ;
- – Une réglementation et une surveillance trop limitées à une vision nationale (cas des pays européens) ne sont pas efficaces dans un contexte où les mouvements de capitaux sont mondialisés et où de nombreuses opérations financières sont réalisées en dehors des frontières nationales ;
- – Les crises bancaire et souveraine sont liées (Antonin et Touzé, 2013b): d'un côté, le renflouement des banques par des fonds publics creuse les déficits publics, ce qui fragilise les Etats tandis que la difficile soutenabilité des dettes publiques affaiblit les banques

qui détiennent ces titres de dette dans leurs fonds propres.

L'Union bancaire donne un cadre juridique et institutionnel au secteur bancaire européen qui repose sur trois piliers :

(1) La banque centrale européenne (BCE) devient le superviseur unique des grands groupes bancaires ;

(2) Une réglementation unique des défaillances bancaires instaure un fonds commun de renflouement (Fonds de résolution unique) et interdit le recours à un financement public national ;

(3) Un fond commun doit permettre, à l'horizon 2024 et sous réserve d'accord définitif de l'ensemble des membres de l'Union bancaire, de garantir les dépôts bancaires détenus par les ménages européens jusqu'à 100 000 euros, dépôts garantis par chacun des Etats depuis 2010.

L'Union bancaire n'est pas totalement achevée. L'adoption du troisième pilier prend du retard du fait des problèmes bancaires grec et italien qui ne sont pas totalement résolus en raison d'un risque encore élevé de défaut sur des crédits accordés. La garantie européenne des dépôts « devra attendre que des progrès suffisants soient réalisés dans la réduction et l'homogénéisation des risques bancaires » (Antonin *et al.*, 2017).

Vers une réglementation et une stabilité financière renforcées

Ce dispositif d'Union bancaire se juxtapose à la nouvelle réglementation prudentielle Bâle III adoptée progressivement depuis 2014 par l'ensemble des banques européennes à la suite d'une directive et d'un règlement européen. La réglementation Bâle III exige des banques un niveau plus important de fonds propres et de liquidités d'ici 2019.

L'instauration de l'Union bancaire couplée à une politique monétaire très accommodante de la BCE a contribué à mettre fin

à la crise des dettes souveraines et du secteur bancaire européen. La politique de rachat massif d'actifs de la BCE contribue à améliorer la structure de bilan des secteurs endettés, ce qui réduit les risques de défaut bancaire. Aujourd'hui, les Etats membres, les entreprises et les ménages européens empruntent à des taux d'intérêt historiquement bas.

L'achèvement d'un espace bancaire et financier européen stable et performant nécessite d'aller plus loin dans la régulation d'un marché européen de capitaux unifié et dans la réglementation des activités financières des banques (Antonin *et al.*, 2014).

L'Union des marchés de capitaux a pour objectif principal de donner un cadre réglementaire commun afin de faciliter le financement des entreprises européennes par les marchés et d'orienter l'épargne abondante de la zone euro vers des investissements à long terme. Cela permettrait d'avoir un niveau de régulation plus cohérent et potentiellement plus exigeant sur les émissions de titres financiers (actions, obligations, opérations de titrisation).

L'Union bancaire pourrait être également renforcée en s'appuyant sur le projet Barnier de 2014 de séparation forte des activités de dépôts et de spéculation. Le rôle de superviseur unique de la BCE (pilier 1) lui permet de vérifier que les activités spéculatives ne perturbent pas les activités normales. Ce rôle de superviseur pourrait être étendu à l'ensemble des activités financières, y compris le système de crédit parallèle aux crédits classiques, le fameux *shadow banking*. La séparation des activités crédibilise aussi les fonds communs de renflouement (pilier 2) et de garantie (pilier 3). En effet, il devient plus difficile pour les banques d'être trop grosses, ce qui réduit le risque de faillite coûteuse pour les épargnants (renflouement interne et limites des fonds communs).

Défendre un modèle européen de stabilité bancaire et

financière

Si aujourd'hui les Etats-Unis renoncent à une réglementation plus exigeante de leurs banques avec pour objectif de court terme d'augmenter leur rentabilité, l'Union bancaire constitue un outil de défense remarquable pour préserver et renforcer le développement des banques européennes tout en exigeant d'elles une haute exigence de sécurité financière.

Alors que la justice américaine n'hésite pas à condamner à de lourdes amendes les banques européennes[3] et que les grandes banques chinoises accaparent désormais quatre des cinq premières places de la finance mondiale (Leplâtre et Grandin de l'Eprevier, 2016), un mode d'action coordonné devient crucial pour défendre et imposer un modèle bancaire européen stable et performant. Dans ce domaine, une Europe désunie pourrait apparaître faible alors que ses excédents d'épargne en font une puissance financière mondiale. Certes, la crise a affaibli de nombreuses économies européennes, mais il faut se méfier des tentations court-termistes de repli autarcique car un pays européen qui s'isole devient une proie facile face à un système bancaire mondial en mutation.

Bibliographie

Antonin C. et V. Touzé (2013a), « Loi de séparation bancaire : symbole politique ou nouveau paradigme économique ? », *Blog de l'OFCE*, 22 février 2013.
<http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/loi-de-separation-bancaire-symbole-politique-ou-nouveau-paradigme-economique/>

Antonin C. et V. Touzé (2013b) « Banques européennes : un retour de la confiance à pérenniser », *Les notes de l'OFCE*, n°37, décembre, pp.1-9.
<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2013/note37.pdf>

Antonin C., H. Sterdyniak et V. Touzé (2014), «

Réglementation des activités financières des banques européennes : un quatrième pilier pour l'Union bancaire », *Blog de l'OFCE*, 30 janvier 2014. <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/reglementation-des-activites-financieres-des-banques-europeennes-un-quatrieme-pilier-pour-lunion-bancaire/>

Antonin C., S. Levasseur et V. Touzé (2017), « Les deux premières années de l'Union bancaire », in *L'économie européenne 2017* (sous la direction de J. Creel), Repère.

Leplâtre S. et J. Grandin de l'Eprevier (2016), « Les banques chinoises trustent les premières places de la finance mondiale », *Le Monde*, 29 juin 2016. http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/06/29/les-banques-chinoises-trustent-les-premieres-places-de-la-finance-mondiale_4960155_3234.html#R1zGPo7VG46YVzQ5.99

[1] Le *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* reprend la *Volcker rule* « qui interdit aux banques de « jouer » avec l'argent des déposants, ce qui conduit à une quasi-interdiction des activités de spéculation pour compte propre des entités bancaires ainsi que d'investissement dans les fonds spéculatifs (*hedge fund*) ou d'investissement privés (*private equity fund*) » (Antonin et Touzé, 2013a).

[2] L'Union bancaire est obligatoire pour les pays de la zone euro et facultatif pour les autres pays.

[3] L'actualité récente a montré que la justice américaine pouvait être d'une sévérité redoutable en infligeant d'importantes amendes aux banques européennes : 8,9 milliards de dollars pour BNP Paribas en 2014, 5,3 milliards pour Crédit Suisse et 7,2 milliards pour Deutsche Bank en 2016.

Le Préambule du Traité de Rome : 60 ans après, que conclure ?

par [Éloi Laurent](#)

Le Traité instituant la CEE (le plus emblématique des deux Traités de Rome) a donné vie et corps à l'idéal d'intégration européenne esquissé notamment par Victor Hugo. Soixante ans après sa signature, on propose ici une brève relecture commentée, forcément subjective, du Préambule de ce texte fondateur (les participes passés et présents qui ouvrent chaque alinéa du texte se réfèrent aux six chefs d'Etats et de gouvernement signataires du Traité le 25 mars 1957).

Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens,

On peut faire au moins deux lectures de l'ambition visée par le premier alinéa du Traité CEE. La première voit dans « l'union » des « peuples » celle de leurs gouvernements, et de ce point de vue il paraît très difficile de contester que depuis 1957 les exécutifs européens se sont fortement rapprochés jusqu'à collaborer étroitement, à mesure que de nouveaux éléments de leur souveraineté étaient mis en commun. Mais ce serait oublier l'injonction de Jean Monnet, un des principaux architectes du Traité : « notre mission n'est pas de coaliser des Etats, mais d'unir des hommes ». Que dire donc de l'union des peuples ? Un certain nombre d'enquêtes plus ou moins anecdotiques semblent indiquer que [les stéréotypes ont la vie dure en Europe](#) et que les Européens se connaissent encore finalement assez mal.

Plus fondamentalement, c'est la confiance placée par les Européens dans leur union qui paraît un indicateur pertinent de la solidité de celle-ci[1]. Et force est de reconnaître qu'elle connaît aujourd'hui un étiage : l'Eurobaromètre de l'automne 2016 (publié en décembre 2016) indique que la confiance dans l'UE est tombée à 36%, près de quinze points en dessous de son niveau de 2004 (selon les données Eurostat, la confiance dans les institutions européennes a quant à elle chuté de 53% en 2000 à 42% en 2014). C'est à partir de 2011 qu'une majorité de citoyens se détournent de l'Union européenne, au moment, on peut le penser, où les Etats membres de l'Union européenne se montrent résolument incapables de proposer une stratégie de sortie de crise coordonnée et efficace et où le bloc régional replonge à nouveau dans la récession. La confiance dans l'UE est plus faible dans la zone euro que dans les pays qui n'en sont pas membres et elle est particulièrement faible au sein des grands pays signataires du Traité CEE : l'Allemagne, la France et l'Italie, où elle ne dépasse pas 30%.

Décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leur pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe,

L'axe majeur de la stratégie européenne des années d'après-guerre est ici énoncé : en instituant et en consolidant « quatre libertés » de circulation (des biens, des services, des capitaux et des personnes) formant progressivement un marché intérieur européen (appelé à devenir marché unique dans les années 1990), les rédacteurs du texte entendaient favoriser la prospérité des nations et faire tomber les barrières mentales qui ont si profondément divisé les Européens. Le résultat, soixante ans plus tard, est une intégration asymétrique : forte pour les biens et surtout les capitaux, la mobilité demeure faible pour les personnes et les services. L'Article 117 du Traité qui vise « une égalisation dans le progrès » des conditions de vie, envisage que celle-ci

se réalisera par le « fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux ». L'intégration asymétrique européenne a plutôt généré une féroce concurrence fiscale et sociale. Or les Européens sont fortement attachés à leurs modèles sociaux respectifs : selon l'Eurobaromètre, 82 % d'entre eux estiment que « l'économie de marché devrait aller de pair avec un niveau élevé de protection sociale ». Soixante après la signature du Traité de Rome, si l'identité européenne existe, elle consiste dans cet attachement.

Mais alors que la liberté de circulation des personnes, structurellement faible dans l'UE, n'a été que marginalement présente dans les débats européens pendant des décennies, elle a occupé une place centrale dans le choix du Royaume-Uni de sortir de l'UE : tandis que les Britanniques entendaient proposer un arbitrage entre liberté de circulation des biens, des capitaux et des services, qu'ils entendaient conserver, et liberté de circulation des personnes, dont ils ne veulent plus, les institutions et les Etats membres de l'UE ont réaffirmé que les quatre libertés formaient un bloc, à prendre ou à laisser.

Assignant pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples,

Il ne fait guère de doute que les conditions de vie des Européens se sont améliorées depuis 1957 mais « l'amélioration constante » de celles-ci affirmée comme « but essentiel » par le Traité de Rome peut être mise en question empiriquement dans la période récente. A l'aune de l'indicateur de développement humain des Nations Unies (ou IDH)[\[2\]](#), mesure imparfaite qui reflète en partie les conditions de vie des personnes, la situation des pays européens, qui ne peut être appréciée que depuis 1990 (date à laquelle on dispose de données homogènes pour les 28), montre un progrès presque constant en moyenne dans les pays membres jusqu'en 2000, point de basculement à partir duquel le taux de progression de l'IDH

ralentit pour devenir presque nul en 2014. Les « conditions d'emploi », dont le taux de chômage est une approximation, se sont également dégradées depuis 2000, le taux de chômage retrouvant en 2016 seulement son niveau de 2000.

Mais l'essentiel est sans doute dans la perception qu'ont les Européens d'aujourd'hui du progrès possible de leurs conditions de vie. L'Eurobaromètre indique à ce sujet que ce sont désormais 56% des Européens qui pensent que leurs enfants auront une vie plus difficile que la leur. Selon les données du Pew Research Center, [les Européens sont aujourd'hui les plus pessimistes au monde quant à leur devenir économique.](#)

Reconnaissant que l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence,

Soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés,

Ces deux alinéas entendaient conjurer deux déséquilibres européens qui se sont en fait renforcés dans la période récente : les déséquilibres de balance courante (contredisant « l'équilibre dans les échanges ») et les déséquilibres géographiques (mettant à mal le « développement harmonieux » des territoires de l'Union européenne). Sur le premier point, les déséquilibres commerciaux entre les Etats membres de l'UE, et de la zone euro plus particulièrement, sont désormais bien connus et documentés, l'Allemagne jouant ici un rôle déstabilisateur majeur. Sur le second point, il convient d'insister sur le caractère paradoxal du succès du marché unique hérité du Traité de Rome, qui a rapproché les Nations mais fait diverger les régions (et plus généralement les territoires). On peut ainsi montrer que dans l'Union européenne [l'écart de développement économique entre les régions est plus fort que l'écart entre les nations](#)[3]. Cette

fracture spatiale au sein des nations européennes, que l'on retrouve dans d'autres pays en dehors de l'Europe mais que le marché unique a assurément accentué par les puissants effets d'agglomération qu'il engendre, n'est pas sans conséquence sur la polarisation politique géographique observée lors de scrutins récents, au Royaume-Uni, [en Autriche](#) ou en France.

Désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux,

Les rédacteurs du Traité de Rome ont vu juste : la CEE puis l'UE ont fortement contribué à la libéralisation des échanges à la surface de la planète et donc à la mondialisation contemporaine. Si, en 1960, les six pays signataires du Traité CEE représentaient environ un quart du commerce mondial, en 2015, les 28 pays de l'UE représentent environ 34% du commerce mondial. La mondialisation est pour un tiers une européanisation.

Entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et désirant assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations unies,

Résolus à affermir, par la contribution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort,

Ont décidé de créer une Communauté économique européenne

Dans ce dernier alinéa tient tout entière la promesse européenne la plus essentielle : la paix par le marché qui repose sur le droit et appelle l'élargissement. Il n'est pas contestable que les libertés civiles et les droits politiques ont progressé sur le continent pour garantir aux Etats membres leur plus longue période de non-guerre depuis le XVI^e siècle.

En 1957, seuls 12 des 28 Etats membres actuels étaient des démocraties, tous le sont aujourd'hui. Et les démocraties font nettement moins la guerre que les autres régimes politiques. Il n'est pas exagéré de dire que l'Europe est aujourd'hui le continent le plus démocratique au monde, avec près de 90% de ses pays considérés comme libres, comparé à seulement 70% dans les Amériques, 40% en Asie, 20% en Afrique subsaharienne et seulement 1% au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (selon les données de Freedom House). Mais le danger a changé de nature : ce n'est plus principalement un conflit international qui menace l'Europe (quoique le nouvel impérialisme russe ne puisse pas être pris à la légère), mais les conflits intérieurs.

L'instabilité politique, évidente en Grèce, progresse en effet dans de nombreux pays, en Autriche, aux Pays-Bas, en Finlande, en Italie et bien entendu en France. L'Union européenne a contribué à nourrir le ressentiment social profond qui alimente les partis sécessionnistes qui entendent la démanteler. La réponse à ce risque de désintégration doit être à la hauteur du Traité de Rome, dont le Préambule affirme des valeurs et pointe des horizons. L'hommage que vient de lui rendre la Commission européenne est de ce point de vue un contre-sens : [le Livre Blanc sur l'avenir de l'Europe](#) dévoilé le 1^{er} mars dernier élude la question de ce que les Européens veulent faire ensemble pour se demander comment ils pourraient le faire, ensemble ou séparément. Or, pour la première fois depuis soixante ans, l'Union ne va pas s'élargir mais se rétrécir. Pour la première fois depuis soixante ans, les Européens pensent que leurs enfants vivront moins bien qu'eux. Pour la première fois depuis soixante ans, la démocratie est menacée sur le continent et, circonstance aggravante, elle l'est de l'intérieur. Le plus dangereux pour la construction européenne n'est pas la crise : c'est la complaisance à l'égard de la crise.

[1] L'Eurobaromètre, créé au printemps 1974, qui mesure notamment la confiance dans les institutions et l'Union européennes, avait précisément pour ambition de révéler les Européens les uns aux autres à travers l'expression de leur opinion publique respective.

[2] L'IDH agrège à parité des indicateurs de santé, éducation, revenu.

[3] Si on ne tient pas compte du cas particulier du Luxembourg.

Revenu universel : l'état du débat

Par [Guillaume Allègre](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Dans une situation de maintien d'un niveau élevé de chômage et de pauvreté, d'extension de la précarité du travail, de crainte de disparition des emplois du fait de l'automatisation, le projet de revenu universel s'est installé dans le débat économique et social en France comme dans d'autres pays développés. Il s'agirait de verser à toute personne résidante dans le pays une allocation mensuelle sans aucune condition de ressources, d'activité, de contrepartie. Dans le cadre de sa mission d'animation et d'éclairage du débat économique, l'OFCE a organisé, le 13 octobre 2016, une journée d'étude à laquelle ont été conviés des chercheurs qui avaient travaillé sur ce projet, pour le développer, le soutenir ou le critiquer. Un [e-book](#) rassemble la plupart des contributions qui ont été présentées et discutées durant cette journée, parfois revues compte-tenu des enseignements de la discussion.

Les débats ont porté sur plusieurs points :

- Dans quel projet de société les propositions de revenu universel s'inscrivent-elles ? Quelles sont les modalités précises des projets en présence en termes de montant de l'allocation et d'insertion dans les dispositifs actuels de protection sociale ?
- Le revenu universel est-il finançable ?
- Quelles en seraient les conséquences financières pour les différentes catégories de ménages, en particulier pour ceux en situation de précarité financière ?
- Quel serait l'impact sur l'activité, l'emploi, le chômage, les salaires, les conditions de travail, en particulier sur les emplois pénibles, le travail à temps partiel, le travail précaire, les bas-salaires ?
- Le revenu universel est-il une réponse à la « fin du travail » ? Cette dernière est-elle une hypothèse crédible ?
- Quels sont les projets alternatifs pour lutter contre la pauvreté et la précarité du travail ?

L'article d'**Henri Sterdyniak**, « Des minima sociaux au revenu universel ? », présente la situation actuelle des prestations d'assistance, des minima sociaux et de la Prime d'activité en France. Ceux-ci sont ciblés et relativement généreux, mais le système est compliqué, s'accompagne de contrôles intrusifs ; les minima sociaux sont souvent ressentis comme stigmatisants. L'article plaide pour le maintien du caractère familial des impôts et des prestations d'assistance. L'article discute les divers justificatifs des projets de revenu universel et présente leurs modalités. Si on souhaite maintenir les prestations d'assurances sociales (chômage, retraite) et les prestations universelles (santé), le revenu universel devrait essentiellement être financé par la hausse des prélèvements directs sur les ménages, ce qui le rend peu réalisable. Par ailleurs, il n'est pas socialement souhaitable de renoncer à l'objectif de plein-emploi et d'écartier durablement une partie

importante de la population du travail même en lui assurant un revenu à la lisière de la pauvreté. L'article plaide pour un revenu minimum garanti (sous conditions de ressources), à court terme pour la relance économique, pour la création d'emplois publics, pour des emplois de « dernier ressort », à plus long terme pour le partage du travail par la réduction du temps de travail et des cadences de travail.

L'article de **Guillaume Allègre**, « Le revenu universel : utopique ou pragmatique ? » souligne que deux objectifs sont souvent assignés au revenu universel : d'une part, gérer la fin du travail et, d'autre part, simplifier le système socio-fiscal et supprimer le non-recours. Pour les uns, il devrait être suffisant pour vivre, pour les autres, relativement faible pour ne pas bouleverser le système socio-fiscal. Des doutes subsistent sur la réalité de la raréfaction du travail. De plus, la réduction généralisée du temps de travail semble une stratégie plus soutenable que le revenu universel car elle concerne tous les salariés au lieu de couper la société en deux. Peut-être, faut-il envisager le revenu universel comme une réforme socio-fiscale qui permet surtout de lutter contre le non-recours aux prestations sociales. On passerait d'une prestation d'assistance quérable à une prestation universelle automatique. Se pose alors la question corollaire de l'individualisation du système socio-fiscal. Les pouvoirs publics font face à un arbitrage entre la simplicité et l'automatisme d'une part ou la réponse fine aux besoins d'autre part.

L'article de **Gaspard Koenig**, « Revenu d'existence », dénonce le système actuel du RSA, le jugeant paternaliste, injuste et stigmatisant. Il défend une conception libérale du revenu d'existence qui permet à chaque individu d'être responsable et autonome, de définir ses propres besoins. Le revenu universel serait de 500 euros (250 euros pour les enfants), sous forme de crédit d'impôt, tandis qu'une taxe de 25 % serait le seul impôt sur le revenu. La réforme ne changera pas

fondamentalement la répartition des richesses mais libérera les plus pauvres de la hantise de la pauvreté en leur procurant stabilité et sécurité.

L'article de **Guillaume Mathelier**, « Un pas vers l'égalité des dotations initiales : vers une existence bien vécue », assigne à la société l'objectif philosophique et politique de garantir à chaque individu « une existence bien vécue ». L'exigence morale d'« égalité des dotations initiales » s'inscrit dans trois mesures. La première mesure articule la mise en place d'un revenu d'existence pour couvrir les besoins fondamentaux à partir de 18 ans comprenant d'une part un revenu égalitaire, universel, sans condition ni contrepartie auquel s'ajoute d'autre part un montant équitable qui entend répondre aux besoins locaux et spéciaux des individus bénéficiaires. Sa deuxième mesure envisage qu'un revenu d'existence puisse être capitalisé pendant l'enfance et serait versé à 18 ans sous la forme d'un « capital d'émancipation » dont la contrepartie serait un service civique obligatoire. Enfin, des droits non monétaires (services publics, préservation des ressources vitales naturelles, biens communs), doivent s'y ajouter pour garantir l'objectif philosophique et politique d'une « existence bien vécue ».

Après avoir remis en cause dans leur article, « Le revenu de base comme revenu primaire », la thèse de la fin du travail, **Jean-Marie Monnier et Carlo Vercellone** proposent un réexamen de la notion de travail productif dans le capitalisme cognitif où le travail cognitif, immatériel et collectif tend à se déployer sur l'ensemble des temps sociaux et de vie. Cette mutation rend impossible la mesure de la quote-part que chaque individu apporterait à la production en raison du caractère de plus en plus social et collectif du travail. Aussi le revenu de base serait un revenu primaire directement lié à la production, c'est-à-dire la contrepartie d'activités créatrices de valeur et de richesse, actuellement non reconnues et non payées.

L'article de **Jean-Éric Hyafil**, « Mise en place d'un revenu de base : difficultés et solutions » propose un exemple de réforme simple introduisant un revenu universel au niveau de l'actuel RSA pour une personne seule (475 €) en le finançant par une restructuration de l'IR. L'objectif de l'exercice est de partir de cet exemple pour mettre en évidence les enjeux, les difficultés et les éventuelles solutions pour rendre possible une réforme fiscale introduisant un revenu universel. La réflexion concerne la comptabilisation budgétaire d'une telle réforme, ses effets redistributifs, la question de l'avenir des dépenses fiscales sur l'IR (« niches fiscales »), la question de l'individualisation ou de la conjugalisation de l'impôt, la mobilisation d'autres ressources financières que l'IR pour financer le revenu universel, etc.

L'article de **Anne Eydoux**, « Conditionnalité et inconditionnalité : discussion de deux mythes sur l'emploi et la solidarité », dénonce deux mythes : celui selon lequel le RSA et les allocations chômage décourageraient le travail et celui de la fin de l'emploi salarié qui pourrait être remplacé par un revenu universel. L'article montre que c'est la faiblesse de l'offre d'emploi et les réformes de l'emploi qui expliquent la persistance du chômage et le développement de l'emploi précaire. Le projet de revenu universel revient à distribuer des ressources sans organiser la production nécessaire à les générer. Il oublie la centralité du travail et renonce à l'objectif de plein-emploi. L'article suggère d'autres pistes que le revenu universel, en particulier de réduire la conditionnalité des prestations sociales, mais aussi d'augmenter les salaires des emplois réputés non-qualifiés et de réduire la durée du travail.

Jean-Marie Harribey dans « Le revenu d'existence : un remède ou un piège ? » dénonce les incohérences du projet de revenu d'existence. Il récuse la thèse de la fin du travail et l'abandon de l'objectif de plein-emploi. Il soutient que le travail socialement validé par le marché ou par une décision

politique est la seule source de valeur, contrairement au travail domestique, au bénévolat ou aux activités libres, de sorte que le revenu d'existence serait obligatoirement un revenu de transfert. Mais distribuer plus de revenus nécessite obligatoirement de produire plus, ce qui est contradictoire avec la thèse selon laquelle le revenu universel permettrait d'échapper à la nécessité du travail. L'article dénonce les risques du projet : la fracture entre ceux qui auraient un emploi et les exclus, la mise en cause des droits sociaux. Il propose la réduction collective du temps de travail et une allocation garantie pour les adultes.

L'article de **Denis Clerc**, « Le revenu d'existence : beaucoup de bruit pour pas grand-chose ? », présente une analyse critique des propositions de revenu universel. Il lui reproche de nécessiter beaucoup de transferts bruts pour des faibles effets redistributifs. On pourrait parvenir au même résultat de façon beaucoup plus simple en augmentant les revenus des plus pauvres (par l'aide sociale ou la création d'emplois socialement utiles financés en partie par la collectivité) tout en taxant davantage les plus riches. Il craint que la hausse de la fiscalité sur les plus riches se heurte à des obstacles politiques et économiques. Il souhaite que des expérimentations soient mises en place et que des décisions ne soient pas prises avant que leurs résultats ne soient connus.

Paul Ariès dans « Pour un revenu universel démonétarisé : défendre et étendre la sphère de la gratuité » propose une dotation individuelle d'autonomie (DIA) qui serait donnée au maximum sous une forme démonétarisée : une partie en monnaie nationale, une partie en monnaie régionale si possible fondante pour faciliter la relocalisation des activités vers des activités à forte valeur ajoutée sociale et écologique et la partie essentielle sous forme de droit d'accès à des biens communs. L'objectif est d'étendre la sphère de la gratuité. Cette gratuité serait utilisée pour démocratiser le fonctionnement des services publics, pour repenser

écologiquement et socialement les produits et services existants, pour décider ce qui doit être gratuit et donc produit en priorité, pour mettre en place des communs, des relations de dons réciproques.

Le texte de **Bernard Friot**, « Continuer d'affirmer une production non capitaliste de valeur grâce au statut politique du producteur », récuse tant le projet de revenu de base (qui permettrait au capital de ne plus assumer les responsabilités d'employeurs, d'organiser la baisse des salaires et l'insécurité de l'emploi) que la réponse keynésienne de plein emploi, de baisse de la durée du travail et de fiscalité redistributive. Les travailleurs ne doivent pas se battre pour une meilleure répartition de la valeur, mais sur la production d'une valeur alternative. Ils doivent remplacer les institutions capitalistes (propriété lucrative, crédit, marché du travail) par des institutions inspirées de la Sécurité sociale et de la fonction publique : la production non capitaliste, la qualification personnelle, le salaire à vie, le financement de l'investissement par une cotisation économique.

L'article de **Mathieu Grégoire**, « Le régime des intermittents : un modèle salarial pour l'ensemble de l'emploi discontinu ? » part de l'expérience de la mise en place puis du maintien du régime des intermittents du spectacle. Celui-ci organise la socialisation du salaire dans le cadre des mécanismes de solidarité interprofessionnelle et non par une subvention publique financé par le contribuable. Aussi, la lutte pour un revenu inconditionnel doit passer par l'extension du rapport salarial et l'exigence d'un salaire pour tous et non par des mécanismes redistributifs. En s'appuyant sur le régime des intermittents, il convient de fournir à l'ensemble des salariés en emploi discontinu, un droit à un salaire indirect socialisé.

En tout état de cause, le débat sur le revenu universel n'aura pas été inutile s'il permet de faire progresser la réflexion

sur deux points importants : le niveau et les conditions d'accès aux minima sociaux, ainsi que l'évolution du travail.

Pour en savoir plus : [Guillaume Allègre et Henri Sterdyniak \(coord.\), 2017 : "Revenu universel : l'état du débat", OFCE ebook](#)