

# L'emploi des femmes seniors : une grande vulnérabilité

par [Françoise Milewski](#)

Maintenir les senior.e.s en emploi est un objectif des politiques publiques, en particulier dans le cadre des réformes des retraites. Pour éclairer ce débat sur la prolongation de l'activité, il est nécessaire d'analyser les évolutions passées et la situation actuelle de l'activité et de l'emploi des senior.e.s. L'accent sera mis sur les évolutions respectives de l'insertion sur le marché du travail des femmes et des hommes. Il apparaît que l'emploi des femmes seniors se caractérise par une plus grande vulnérabilité, comparé à celui des hommes seniors et comparé à celui de leurs cadettes. Les critères de l'âge et du sexe se cumulent pour fragiliser le maintien ou l'accès à l'emploi et constituent des freins spécifiques[1].

**La hausse du taux d'activité des senior.e.s, en longue période, provient essentiellement de celle du taux d'activité des femmes**

La hausse du taux d'activité[2] des senior.e.s depuis 1975 résulte d'évolutions différenciées

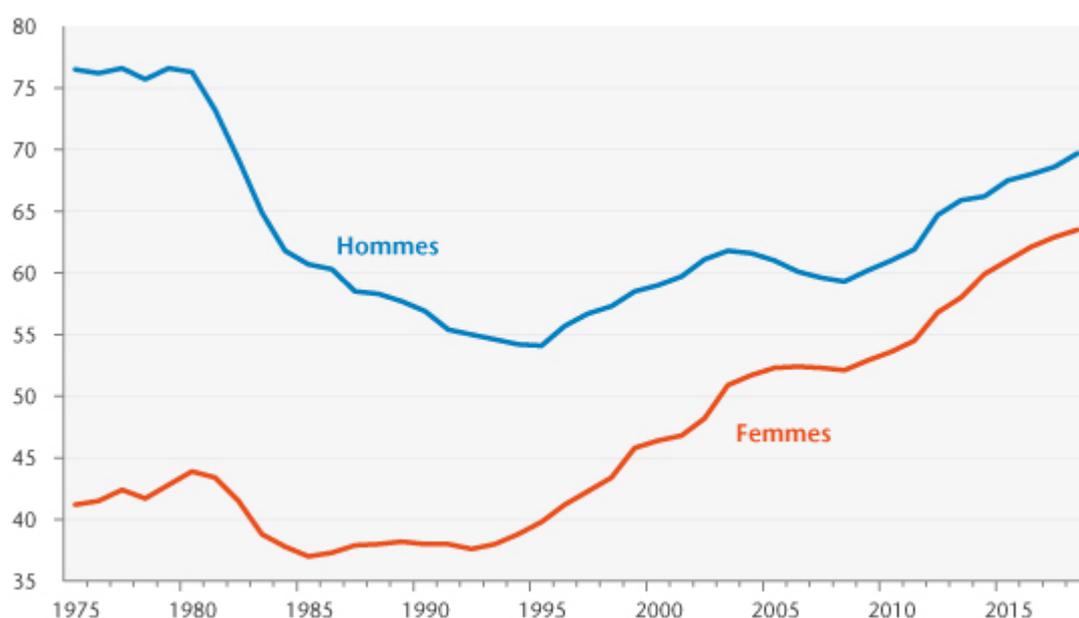
entre les femmes et les hommes. Le taux d'activité des hommes de 50 à 64 ans avait significativement reculé entre 1981 et 1995, sous l'effet de l'abaissement de l'âge de la retraite et du développement des préretraites. Il s'est accru ensuite, du fait de l'allongement des durées de cotisations nécessaires à la cessation d'activité et de la baisse du nombre des préretraites. Mais en 2018, le taux d'activité des hommes seniors est encore inférieur de 6.8 points à celui de 1975. Le taux d'activité des femmes, à l'inverse, a stagné jusqu'au milieu des années 1990, puis s'est fortement accru, beaucoup plus vite que celui des hommes. En 2018, le taux d'activité des femmes seniors est supérieur de 22.3 points à celui de 1975 (graphique 1).

Aux raisons générales et communes concernant les réformes des retraites, s'ajoutent des facteurs spécifiques : l'effet de l'insertion croissante des femmes des générations de l'après-guerre sur le marché du travail, la multiplication des séparations conjugales, qui rend l'emploi primordial, et la nécessité pour les femmes, en moyenne, de prolonger leur carrière davantage que les hommes pour bénéficier du taux plein de leur retraite.

La vision d'une augmentation générale des taux d'activité des senior.e.s est donc

fragmentaire car elle néglige les évolutions différenciées selon le sexe, à savoir des tendances divergentes du milieu des années 1970 au milieu des années 1990, puis une hausse commune mais à des rythmes différents. S'il en était encore besoin, cela montre à nouveau qu'une analyse non sexuée du marché du travail peut conduire à des conclusions partielles, voire fausses.

Graphique 1. Taux d'activité des 50-64 ans, en %



Sources : INSEE, enquêtes emploi, calculs de l'auteure.

Du fait de ces évolutions, les écarts de taux d'activité entre les femmes et les hommes se sont très fortement réduits. En 2018, le taux d'activité des seniors de 50 à 64 ans est inférieur de 6.2 points à celui des seniors (contre 35.3 points en 1975 et 16.6 points en 1993). L'écart est plus faible que ceux des autres tranches d'âge et il s'amenuise avec l'âge : il est encore de 8.8 points entre 50 et 54 ans, de 7.3 points de 55 à 59 ans, mais n'est que de

0.5 point de 60 à 64 ans. Au-delà de 65 ans, il reste faible (-2.5 points de 65 à 69 ans et -0.9 point après 70 ans, mais avec des niveaux bas de taux d'activité).

### **Un chômage moindre chez les senior.e.s que chez les jeunes, mais davantage de longue durée**

Le chômage des senior.e.s, femmes et hommes, est inférieur à celui des autres classes d'âge. On peut expliquer ces caractéristiques du chômage des senior.e.s (moindre niveau et moindres fluctuations) par des retraits du marché du travail, induits par les politiques publiques passées (dispenses de recherches d'emploi...) ou les pratiques antérieures des entreprises (préretraites...), et par le découragement de la recherche d'emploi, passé un certain âge. En 2018, la différence entre les 25-49 ans et les 50-64 ans est de 1.4 point pour les hommes et 2.4 points pour les femmes.

Le taux de chômage des seniors (6.5 % en 2018) est du même ordre de grandeur que celui des seniors (6.7%). Durant les deux dernières décennies, pour les femmes seniors, c'est le taux de chômage des 60-64 ans qui a le plus augmenté. Les catégories moins âgées avaient subi des hausses plus précoces : on lit dans ces évolutions, entre autre, les effets des réformes successives des

retraites.

Mais

le chômage des senior.e.s est de plus longue durée. La part du chômage de longue durée (plus d'un an) et de très longue durée (plus de deux ans) atteint respectivement 54.3 et 34.1 % chez les seniors, contre 61.2 et 41.2 % chez les seniors. Ces parts sont bien plus élevées que celles des catégories plus jeunes. Cela traduit la grande difficulté de retrouver un emploi, passé un certain âge. Les senior.e.s sont donc moins souvent au chômage que les autres classes d'âge, mais ils et elles y demeurent plus longtemps.

En

outre, les femmes seniors sont surreprésentées dans les demandes d'emploi en activité réduite[3].

Les seniors qui

ont un emploi partiel et qui s'inscrivent à Pôle emploi pour travailler davantage sont nettement plus nombreuses que les seniors dans cette situation.

L'écart n'a cessé de s'amplifier. Les demandes d'emploi des seniors en

activité réduite représentent 60.8 % du total à la fin de 2018. La

surreprésentation des femmes dans les demandes d'emploi en activité réduite

n'est pas spécifique à cette tranche d'âge, mais elle est amplifiée. Les femmes

finissent, plus souvent que les hommes, par retrouver et/ou accepter un

travail, mais celui-ci ne correspond pas à leurs attentes.

## **Le cumul**

**emploi-chômage : des hommes jeunes sur des contrats très courts et des femmes âgées sur des contrats plus longs**

Parmi

les personnes qui cumulent emploi et chômage [\[4\]](#)

sur des contrats de moins d'un mois, on trouve une majorité d'hommes et le

profil des âges pour les hommes et les femmes est similaire : un nombre

élevé de personnes en début de vie active, puis un recul et une légère

remontée. En revanche, parmi les cumulant.e.s sur des contrats de plus d'un

mois, où les femmes sont majoritaires, le nombre d'hommes diminue avec l'âge

mais le nombre de femmes augmente. Elles ont certes davantage de contrats de

plus d'un mois que les hommes, mais elles sont de plus en plus nombreuses avec

l'âge à cumuler chômage et emploi [\[5\]](#).

Cela traduit la plus grande vulnérabilité des seniores sur le marché du travail.

Parmi les

salarié.e.s en multi-employeurs qui, perdant un de leurs emplois, peuvent

bénéficier d'une indemnisation chômage leur permettant la poursuite de leurs

autres emplois, 80 % sont des femmes et près de la moitié a plus de 50

ans. Les métiers recherchés par ces allocataires sont le plus souvent dans les

secteurs de l'assistance aux enfants, des services domestiques, du nettoyage

des locaux, de l'assistance auprès d'adultes.

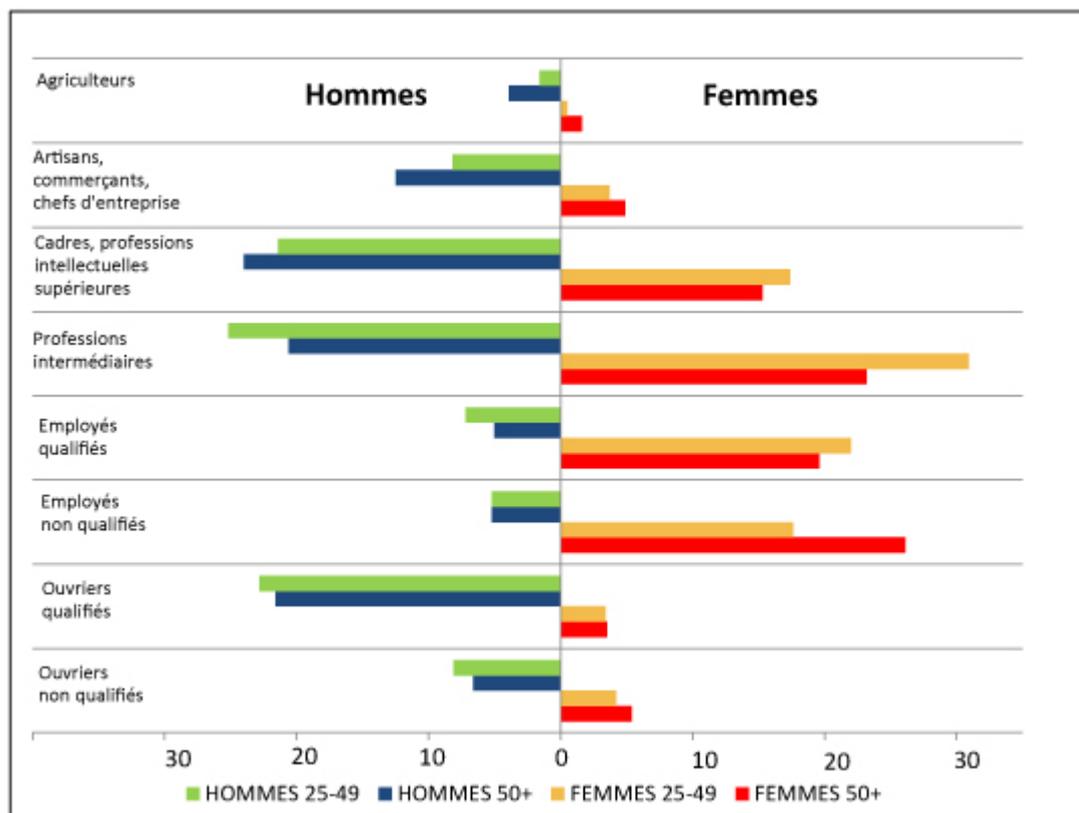
## **Des emplois moins qualifiés**

Lorsque les femmes seniors ont un emploi, celui-ci est davantage concentré dans le tertiaire et moins qualifié. Un niveau de formation initiale moins élevé en moyenne, une moindre valorisation des diplômes et une reconnaissance des qualifications et compétences plus difficile à obtenir les pénalisent. La répartition socio-professionnelle reflète les qualifications acquises lors des décennies précédentes. Mais il apparaît que la qualification s'accroît avec l'âge pour les hommes, alors que ce n'est pas le cas pour les femmes. Les hommes progressent dans la carrière et obtiennent des postes de plus en plus qualifiés (ils sont plus souvent cadres et moins souvent non qualifiés après 50 ans qu'avant), ce qui compense le moindre niveau de formation initiale des générations anciennes. A l'inverse, les femmes de plus de 50 ans ont des postes moins qualifiés que leurs cadettes (graphique 2).

Le moindre niveau de formation initiale des seniors pèse donc davantage car le déroulement de carrière est plus discriminant. Lorsqu'elles se sont interrompues ou qu'elles ont perdu leur emploi, elles peinent à retrouver du travail et acceptent plus souvent un poste moins qualifié, faute de mieux. Celles qui n'ont pas connu

d'interruption ont également un parcours moins favorable que les hommes. L'élévation du niveau de formation des jeunes femmes ne suffira donc pas, à lui seul, à surmonter les inégalités entre seniors et seniors, compte tenu des freins et des discriminations qui s'exercent.

Graphique 2 : Catégories socioprofessionnelles par sexe et âge, en %, en 2018



Sources : INSEE, enquêtes emploi, calculs de l'auteure.

## Des emplois de moindre qualité...

La part des contrats temporaires dans l'emploi des femmes seniors est plus élevée que celle des hommes. Elle reste cependant inférieure à celle des autres classes d'âge, tant pour les hommes que pour les femmes. Mais l'instabilité de l'emploi s'est amplifiée dans la période récente et les femmes sont les plus

concernées.

Les senior.e.s sont plus souvent à temps partiel que les autres actifs occupés et les différences entre les hommes et les femmes sont importantes. L'emploi à temps partiel des senior.e.s représente 21.7 % de l'emploi, contre 16.5 % pour les salarié.e.s de 25 à 49 ans en 2018. Pour les seniors, la part est de 32.8 % (26.8 % pour les femmes de 25 à 49 ans) et pour les seniors elle est de 10.9 % (6.0 % pour les hommes de 25 à 49 ans).

Les évolutions dans le temps ont été nettement différenciées. Pour les femmes de plus de 50 ans, la progression du temps partiel s'est amorcée dès le début des années 1980 et fut régulière, alors que celle des 25-49 ans s'est accélérée dans les années 1990 sous l'effet des politiques publiques. L'écart, de presque 10 points au milieu des années 1970, avait presque disparu 30 ans plus tard. Mais dans la dernière décennie, ce sont des évolutions divergentes qui se manifestent : le temps partiel progresse parmi les femmes seniors, mais recule parmi les femmes de 25 à 49 ans, recréant un écart de 6 points.

Les temps partiels des hommes seniors, longtemps cantonné à 7-8 % de leur emploi, atteint désormais 10.9 %, car il a connu une hausse similaire à celle des femmes depuis la deuxième moitié des années 2000,

témoin de la dégradation générale du marché de l'emploi pour les plus âgé.e.s.

L'écart avec les femmes seniors est de 21.9 points en 2018, proche de la moyenne de longue période.

L'allongement de la vie active reproduit donc les caractéristiques des emplois, en les exacerbant. Le travail à temps partiel progresse avec l'âge et les faibles quotités tiennent une place de plus en plus importante. Au-delà de 60 ans, le temps partiel atteint 45.2% de l'emploi des femmes. 16.5 % des femmes de plus de 60 ans en emploi exercent des emplois de moins de 15 heures, qui représentent 36.6 % des emplois à temps partiel de cette tranche d'âge. La diffusion du temps partiel au fil de l'âge vaut même si l'on ne prend en compte que les personnes actives qui ne cumulent pas leur activité avec une retraite. Le sous-emploi (essentiellement dû au temps partiel) s'est développé davantage parmi les femmes seniors que parmi les hommes seniors.

Il n'apparaît donc pas nettement de comportement de réduction volontaire du temps de travail avant la retraite, ni de convergence entre les femmes et les hommes senior.e.s. Au contraire, la montée du sous-emploi chez les femmes de plus de 50 ans participe au diagnostic d'une plus grande fragilité de l'emploi.

**... et moins bien  
rémunérés**

Les écarts des salaires moyens entre les femmes et les hommes croissent avec l'âge.

L'inégalité est accrue si l'on raisonne en équivalent-temps-plein. Aux fondements généraux des inégalités entre les femmes et les hommes s'ajoutent donc des discriminations spécifiques à l'encontre des seniors. Quel que soit le niveau de diplôme, les inégalités se forment dès l'entrée dans la vie active et s'amplifient avec l'âge. Pour les salarié.e.s à temps complet, la progression est beaucoup plus marquée chez les hommes, en particulier pour les plus diplômés, alors que pour les femmes, les carrières sont plus plates, qu'elles soient diplômées ou non, sans progression au fil des générations.

### **Des ruptures de parcours avant la retraite**

Les trajectoires en fin de carrière témoignent de la fréquence des ruptures de parcours. Une proportion significative des seniors passe par des périodes de chômage ou d'inactivité entre leur sortie définitive du marché du travail et leur départ à la retraite. La part des femmes ayant quitté le marché du travail avant 50 ans ou bien n'ayant jamais travaillé est plus élevée que la part des hommes et cet écart s'accroît avec l'âge. En outre, plus de la moitié des femmes prennent leur retraite en ayant connu des années de non emploi dans les

années qui précèdent, et elles subissent davantage de changements de statuts que les hommes.

## **Questions pour l'avenir**

Dans les analyses des inégalités entre les femmes et les hommes en général, il est usuel de commenter la situation des femmes comme étant « dans, en marge et hors du marché du travail ». On en attribue l'origine, en partie, aux difficultés d'articulation entre les tâches professionnelles et parentales. Il est frappant de constater que cela vaut aussi pour les plus de 50 ans. Il faut donc bien chercher ailleurs le fondement des inégalités : dans l'évolution des structures de l'emploi et dans les discriminations spécifiques que subissent les femmes quel que soit leur âge. Sous couvert de moindre disponibilité lorsqu'elles sont jeunes et qu'elles ont des enfants en bas âge, sous couvert d'autres formes de discriminations lorsqu'elles vieillissent et qu'elles subissent des freins spécifiques.

Pour l'avenir, plusieurs questions peuvent être posées, au regard des tendances passées. Se pose d'abord la question du partage entre l'emploi et le non-emploi. La hausse, voulue et favorisée, des taux d'activité se traduira-t-elle par une

augmentation de l'emploi ou bien par celle du chômage ? Ou bien par une instabilité des parcours et des allers-retours multiples entre emploi et non-emploi, que celui-ci prenne la forme de l'inactivité, du chômage ou du sous-emploi ?

Les difficultés à rester en emploi sont multiples. En cas de chômage, le risque d'y demeurer longtemps est accru car les seniors subissent des freins spécifiques pour retrouver un emploi. Le secteur tertiaire, en particulier les services à la personne et les métiers sanitaires et sociaux, offre et continuera d'offrir un débouché croissant aux femmes seniors. Qu'elles soient en recherche d'emploi à la suite d'une perte d'emploi, que la crise économique ou les réformes des retraites aient retardé l'acquisition des droits nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein lorsqu'elles ont une carrière incomplète, qu'elles soient demandeuses d'emploi en activité réduite et souhaitent travailler davantage, qu'elles aient besoin de cumuler retraite et emploi du fait de leur faible niveau de pension. Mais cela risque d'accroître encore plus la dualité du travail entre femmes et hommes et entre les femmes.

La question se pose aussi de l'ampleur que prendra le temps partiel. La hausse de l'activité des femmes s'est faite avec une progression du temps partiel.

Si l'on considère que le temps partiel a permis aux mères de s'insérer dans l'emploi et qu'il s'est substitué à l'inactivité, alors une inflexion devrait se produire (une fois que les enfants ont grandi) ; mais ce n'est pas ce que laissent prévoir les évolutions passées. Si, en revanche, le développement du temps partiel tient essentiellement à la tertiarisation de l'économie et à la demande de travail (part élevée du temps partiel dans les services, dont les métiers sont majoritairement pourvus par les femmes), alors l'emploi des femmes seniors restera durablement marqué par le temps partiel.

Les difficultés d'insertion et de réinsertion après une perte d'emploi s'ajoutent à cette caractéristique structurelle. De plus, le report de l'âge de départ en retraite renforce la tendance, puisque le temps partiel s'amplifie aux âges avancés. L'emploi des femmes seniors serait alors de plus en plus à temps partiel. Seul pourrait jouer en sens contraire le fait que le niveau de diplôme des jeunes femmes s'élevant, elles seraient progressivement moins concentrées sur les emplois peu qualifiés du tertiaire, les plus pourvoyeurs de temps partiel. A condition que les stéréotypes et les discriminations s'atténuent.

La question se pose aussi de la reconnaissance des qualifications et des

déroulements de  
carrière. Les conditions d'emploi des seniors seront encore  
durablement  
déterminées par les caractéristiques des générations de femmes  
moins formées  
que les hommes et/ou formées dans des filières moins  
valorisées. Certes cette  
situation changera à long terme. Mais cela suppose que la  
qualification acquise  
soit reconnue sans discriminations et que les carrières des  
femmes progressent  
à l'égal des hommes. Or jusqu'à présent, en moyenne, la  
qualification s'accroît  
avec l'âge seulement pour les hommes.

La question de la  
qualité de l'emploi est donc primordiale. La polarisation du  
marché du travail  
concerne les femmes comme les hommes. Mais les femmes sont les  
plus touchées.

La ségrégation professionnelle les pénalise : emplois peu  
qualifiés,  
souvent à temps partiel et à faibles salaires. Les femmes  
seniors sont cependant  
hétérogènes. Les femmes cadres sont certes discriminées dans  
leurs carrières,  
si bien que lorsque lorsqu'elles sont seniors elles  
n'exercent pas les mêmes  
emplois que leurs collègues masculins. Mais elles ont des  
parcours le plus  
souvent stables et parviennent à l'âge de la retraite sans  
ruptures majeures. A  
l'opposé, la précarisation des femmes à l'origine peu formées  
les enferme dans  
le sous-emploi au fil de l'âge : la ségrégation  
professionnelle est  
renforcée et les ruptures de trajectoires plus nombreuses en

fin de carrière.

Pour les femmes  
seniores précaires en sous-emploi durable, l'évolution  
spontanée du marché du  
travail (structures sectorielles, normes d'emploi...) ne permet  
pas d'anticiper  
une amélioration de la situation. C'est donc d'une part du  
côté de la  
sécurisation générale des parcours des emplois précaires,  
d'autre part de la  
levée des freins qui s'exercent sur les femmes seniores et de  
façon plus  
générale du combat contre les inégalités entre les femmes et  
les hommes tout au  
long de la carrière que se situent les perspectives  
d'amélioration.

---

[1] Ce texte résume et actualise la première partie de  
l'étude « Les femmes seniores dans l'emploi : état des  
lieux »,  
CSEPFH (Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre  
les femmes et les  
hommes), juin 2019.  
<https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2019/07/CSEP-RAPPORT-FEMMES-SENIORS-EMPLOI-1.pdf>

[2] Le taux d'activité est  
le rapport entre le nombre d'actifs en  
emploi (actifs occupés) ou au chômage et l'ensemble de la  
population  
correspondante.

[3] Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle  
emploi sont tenus de faire des actes positifs de recherche  
d'emploi. Ils sont

classés en catégories, dont : catégorie A : sans emploi au cours du mois ; catégorie B : ayant exercé une activité réduite courte (78 heures ou moins) au cours du mois ; catégorie C : ayant exercé une activité réduite longue (plus de 78 heures) au cours du mois.

#### [\[4\]](#)

Si un chômeur ou une chômeuse est inscrit.e à Pôle emploi et travaille en activité réduite, il ou elle peut, sous certaines conditions, percevoir une partie de ses allocations chômage en plus du salaire de son activité.

#### [\[5\]](#)

UNEDIC – L'Assurance Chômage, dossier de référence à la négociation, novembre 2018,

<https://www.unedic.org/publications/dossier-de-reference-de-la-negociation-ouverte-en-novembre-2018>

<https://www.unedic.org/publications/dossier-de-reference-de-la-negociation-ouverte-en-novembre-2018>

---

# **Brexit : les négociations (re)commencent**

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni quittera donc l'Union européenne, 9 mois après la date du 31 mars 2019

initialement prévue, ce qui ne laisse que 11 mois pour aboutir à l'accord qui devrait intervenir le 31 décembre prochain pour fixer les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Toutefois, cette période de transition pourra être prolongée si les deux parties le décident conjointement, avant le 1<sup>er</sup> juillet, et ce pour une période d'un à deux ans. Il n'est pas totalement exclu que les négociations n'aboutissent pas d'ici la fin de l'année ce qui pourrait conduire à un Brexit sans accord. Jusqu'au 31 décembre (et au-delà selon l'évolution des négociations), le Royaume-Uni restera dans le marché unique et l'union douanière.

Les deux parties doivent en février définir leurs lignes de négociations. Les négociations seront délicates. Le Royaume-Uni doit choisir entre trois positions. Le *soft Brexit* supposerait que le Royaume-Uni se donne comme objectif premier de maintenir ses liens avec l'UE27 ; le Royaume-Uni maintiendrait les règlements qu'il appliquait en tant que membre de l'UE et les ferait évoluer comme ceux de l'UE. Dans ces conditions, le commerce de marchandises et de services entre le Royaume-Uni et l'UE27 ne connaîtrait pas de barrières. Cependant, le Royaume-Uni n'aurait gagné aucune des libertés souhaitées par les partisans du Brexit en termes d'autonomie de sa

réglementation ; il devrait s'aligner sur des règlements sur lesquels il n'aurait pas son mot à dire. Le Brexit n'aurait apporté qu'une certaine autonomie politique et le droit de limiter l'immigration des européens.

Dans un scénario de *hard Brexit*, le Royaume-Uni s'exonérerait totalement des règles européennes ; il pourrait entreprendre un choc de libéralisation en matière de droit du travail, de réglementation des produits ; il pourrait viser à devenir un paradis fiscal et réglementaire.

Dans ces conditions, l'Union européenne mettrait des barrières à l'entrée des produits britanniques en commençant par la mise en place des droits de douane selon les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), puis progressivement des barrières non tarifaires (du fait de divergences des normes et de réglementations) ; les échanges de services seraient limités (en particulier, en matière financière). Le Royaume-Uni chercherait à compenser par des accords avec les États-Unis et d'autres pays hors Union européenne (en particulier, ceux du Commonwealth). Cependant, ce choc libéral ne correspondrait pas aux attentes des électeurs des milieux populaires qui ont voté pour le Brexit ; le Royaume-Uni resterait lié par les accords internationaux (ceux de l'Organisation internationale du Travail (OIT), les accords de Paris, les accords de Bâle III et de l'OMC) ; les accords

commerciaux

extra-européens supposeront des concessions sans doute difficiles pour le Royaume-Uni et ne pourront pas compenser entièrement la perte de l'accès au marché européen.

Le scénario intermédiaire, de compromis est sans doute le meilleur pour l'UE27 et le Royaume-Uni pris dans leur ensemble. Il s'agit de faire des concessions réciproques afin de maintenir des liens étroits entre l'UE27 et le Royaume-Uni, d'abord parce que le Royaume-Uni est un débouché important pour l'UE27 (en 2018, les exportations de l'UE27 vers le Royaume-Uni représentent 2,6% de leur PIB , avec un excédent commercial de 50 milliards d'euros, 0,35% du PIB ) ; ensuite, parce qu'avoir un paradis fiscal et réglementaire à la porte de l'UE est dangereux (en obligeant soit à s'aligner, soit à prendre des mesures de rétorsions). Il faut d'une certaine manière que l'évolution future des règlements européens soit négociée avec le Royaume-Uni, mais l'UE ne peut pas perdre son autonomie de décision et ne peut accorder plus au Royaume-Uni qu'aux pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE : Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse).

La **déclaration politique révisée** signée le 17 octobre 2019 par l'UE27 et le Royaume-Uni donne les grandes lignes des futures relations entre le Royaume-Uni et l'UE27. Elle

correspond à l'objectif d'une relation forte, spécifique et équilibrée, le Royaume-Uni prenant un certain nombre d'engagements réduisant le risque d'une stratégie fiscale et réglementaire.

Ainsi, l'article 2 stipule que les deux parties souhaitent maintenir des normes élevées en matière de droits du travail et de protection des consommateurs et de l'environnement.

L'article 4 stipule d'une part que l'intégrité du marché unique et les quatre libertés seront préservées, d'autre part que le Royaume-Uni pourra mener une politique commerciale autonome et mettre fin à la libre circulation des personnes entre le Royaume-Uni et l'UE27.

L'article 11 stipule que les deux parties chercheront à coopérer et à agir en concertation, que le Royaume-Uni pourra participer aux programmes de l'UE en matière de culture, d'éducation, de science, d'innovation, etc. dans des conditions à négocier.

L'article 17 annonce la mise en place d'un « partenariat économique ambitieux, large et équilibré », comportant un accord de libre-échange. Mais l'article 20 reconnaît que les deux zones formeront des espaces économiques distincts, ce qui rendra nécessaires des vérifications douanières. L'article 21 exprime la volonté de créer une zone de libre-échange pour les marchandises, à travers une coopération

approfondie en matière douanière et réglementaire et des dispositions qui mettront tous les participants sur un pied d'égalité pour une concurrence ouverte et loyale. Selon l'article 22, les droits de douane seront évités et la règle d'origine sera appliquée de « manière moderne et appropriée ». Une coopération en matière de normes techniques et sanitaires facilitera l'entrée des produits britanniques dans le marché unique, dans le respect de son intégrité.

L'article 27 annonce qu'en termes de services et d'investissement, les parties devraient conclure des accords ambitieux, complets et équilibrés, en respectant le droit de chaque partie à réglementer. L'autonomie réglementaire nationale sera préservée, mais elle devrait être transparente et compatible, dans la mesure du possible. Des accords de coopération et de reconnaissance mutuelle seront signés sur les services, notamment les télécommunications, les transports, les services aux entreprises et le commerce sur Internet. La liberté de circulation des capitaux et des paiements sera garantie. En matière financière, l'article 36 précise l'objectif que des accords d'équivalence soient négociés avant la fin de juin 2020 ; une coopération sera établie dans le domaine de la réglementation et de la surveillance. Les droits de propriété intellectuelle seront protégés, notamment en ce qui concerne les indications géographiques.

Des accords seront signés sur le transport aérien, maritime et terrestre et l'énergie. Les deux parties s'engagent à coopérer dans la lutte contre le changement climatique, sur le développement durable, la stabilité financière et le protectionnisme. Les possibilités de voyage pour des raisons touristiques, scientifiques et commerciales ne seront pas affectées. Un accord sur la pêche devra être signé avant le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

Des dispositions devraient couvrir l'aide publique, le maintien de normes de hauts niveaux, le droit au travail, la protection sociale, l'environnement, le changement climatique et la fiscalité, afin d'assurer une concurrence ouverte et équitable entre des acteurs placés sur un pied d'égalité.

Le texte prévoit des organes de coordination aux niveaux technique, ministériel et parlementaire. L'accord sera géré par un comité mixte, chargé de résoudre les conflits qui pourraient survenir. Un processus d'arbitrage peut être mis en place. Il devra se référer à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'il s'agit d'une interprétation du droit de l'Union, mais uniquement dans ce cas.

D'une part, le texte prévoit un partenariat étroit et spécial, comme l'a demandé le Royaume-Uni ; d'autre part,

le Royaume-Uni s'engage à ne pas trop s'écarter des règles européennes ; enfin, il reste des questions problématiques à négocier, comme les droits de pêche ou l'autonomie de la politique commerciale britannique.

## **La position du Royaume-Uni**

Boris Johnson se donne comme priorité une sortie effective du Royaume-Uni le 31 décembre 2020. Il espère aboutir à un « Accord de libre-échange de première classe » avec « Zéro Tarif, Zéro Quota ». Il engage des négociations en même temps avec d'autres pays, en particulier les États-Unis, le Japon, le Canada... Par ailleurs, il lance un ambitieux programme de sortie de l'austérité budgétaire avec un programme pluriannuel de remise à niveau du système de santé britannique, de l'aide à la dépendance, de l'éducation, des infrastructures en particulier en Ecosse et au nord de l'Angleterre. Il propose de poursuivre la hausse du salaire minimum (une hausse de 6 % vient d'être décidée pour avril). Sa politique d'immigration visera à attirer au Royaume-Uni les compétences nécessaires. Il maintient l'ambition britannique en matière de lutte contre le changement climatique.

Boris Johnson et Sajid Javid, le chancelier de l'Échiquier, ont indiqué clairement qu'ils ne souhaitent pas de prolongation de la période de transition, que le Royaume-Uni ne serait pas suiveur, qu'il aura sa propre

politique commerciale  
et ses propres réglementations.

Cependant, les accords avec les pays  
tiers n'aboutiront pas facilement. Ceux-ci demanderont des  
concessions du  
Royaume-Uni. Les États-Unis veulent pouvoir exporter des  
produits agricoles et  
prendre pied dans les services publics (santé, éducation).  
Donald Trump a déjà menacé  
le Royaume-Uni de sanctions s'il taxait les GAFAs.

## **La position de l'UE**

L'UE 27 a désigné Michel Barnier comme le responsable de la  
négociation avec le Royaume-Uni quant aux relations futures  
avec l'UE. La  
Commission européenne adoptera des directives de négociations  
complètes et  
préliminaires le 3 février. Ces directives seront soumises à  
l'accord d'un Conseil des  
affaires générales, dont la prochaine réunion se tiendra le 25  
février. L'UE  
souhaiterait que la période de transition soit prolongée pour  
permettre  
d'aboutir à un accord complet. L'intention est de négocier un  
accord de  
partenariat global unique, avec la possibilité de le compléter  
ultérieurement.  
La possibilité d'une sortie sans accord n'est pas écartée.

Un mandat de négociation sera donc donné à Michel Barnier. Le  
risque est grand de reproduire la même stratégie que dans la  
première phase de  
négociation de la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Dans une  
interview accordée le  
26 janvier 2020 au *Journal du Dimanche*[\[1\]](#),

Michel Barnier réaffirme que « nous défendrons notre identité et nos valeurs ; « nous ne prendrons pas le risque de fragiliser le marché unique ». Il rappelle que c'est le Royaume-Uni a demandé le divorce ; que l'UE est en position de force puisque le commerce entre l'UE et le Royaume-Uni est beaucoup plus important pour le Royaume-Uni que pour l'UE ; qu'un pays à l'extérieur du marché unique ne peut avoir les mêmes avantages qu'un pays membre. Ce discours ne peut que rendre plus tendues les négociations. Michel Barnier souligne déjà que la demande du Royaume-Uni d'une libre entrée des marchandises britanniques dans le marché unique suppose, d'une façon ou d'une autre, que l'UE ait un droit de regard sur les réglementations britanniques : « zéro tarif, zéro quota, zéro dumping ».

Douze textes publiés par la Commission européenne les 14 et 20 janvier lors de séminaires de travail précisent déjà les objectifs de l'UE. L'UE prétend empêcher le Royaume-Uni de bénéficier d'un avantage concurrentiel déloyal en réduisant les réglementations en matière de concurrence, de droits du travail, d'aides d'État, de fiscalité. Elle veut à la fois un accord sur ces points, des mécanismes de règlement des différends et la possibilité d'agir de façon autonome si les engagements ne sont pas respectés. Le Royaume-Uni doit s'engager à ne pas abaisser ses normes de droit du travail et de protection sociale pour des motifs de compétitivité et d'attractivité. Il

doit lutter  
contre les pratiques d'optimisation fiscale. L'UE insiste sur  
le fait que les  
deux zones seront des économies distinctes, ce qui implique la  
fin de la libre  
circulation, la nécessité de contrôles douaniers, la fin de la  
reconnaissance  
automatique mutuelle des réglementations (en particulier en  
matière de services  
financiers), le refus de la négociation des régulations (le  
pays importateur  
doit se plier aux règles de l'UE).

La question de la pêche fait partie des questions prioritaires  
pour plusieurs pays de l'UE27 (dont la France). L'UE27  
souhaite conserver les droits d'accès  
de ses pêcheurs dans les eaux britanniques et maintenir une  
gestion commune des  
ressources halieutiques. La tenue en  
parallèle de négociations sur la pêche et sur les services  
financiers (où les  
Britanniques sont demandeurs) d'ici le 1<sup>er</sup> juillet suggère  
qu'un  
compromis sera cherché sur ces deux secteurs.

Notons que la position de l'UE serait plus forte si elle  
s'appliquait  
aussi aux pays membres, en luttant contre la concurrence  
fiscale de l'Irlande,  
la tolérance de l'optimisation fiscale des Pays-Bas et la  
concurrence sociale  
de certains nouveaux pays membres.

## **La situation économique du Royaume-Uni**

Le Brexit (qui n'a pas encore eu lieu)  
n'a jusqu'à présent pas eu de conséquences catastrophiques

pour l'économie britannique. La croissance a été de 1,15 % (en glissement sur un an second semestre 2019), proche de celle de la zone euro (1,2 %). Le taux d'inflation (en glissement annuel en 2019) s'est stabilisé à 1,3% (1 % en zone euro). Fin 2019 le taux de chômage a baissé à 3,7% (contre 7,5% pour la zone euro). Avec la victoire de Boris Johnson, la livre s'est stabilisée aux alentours de 1,18 euros, ce qui est au-dessus de sa valeur moyenne depuis le référendum. Le taux directeur de la Banque d'Angleterre se situe à 0,75%, le taux à 10 ans à 0,55% ce qui est modérément expansionniste, compte-tenu d'une croissance en valeur de l'ordre de 2,5%. Le solde public était déficitaire de 2,2% du PIB en 2018 ; le gouvernement britannique pourrait renoncer à l'objectif d'un solde équilibré à moyen terme et même d'un solde inférieur à 2% du PIB, pour privilégier une relance des dépenses publiques ; toutefois la marge est limitée. Par contre, le Royaume-Uni a toujours un déficit extérieur de l'ordre de 4,5% du PIB.

Selon les prévisions de janvier 2020 du Fonds monétaire international (FMI), la croissance britannique serait un peu plus forte en 2020 et 2021 (1,4 % puis 1,5%) que celle de la zone euro (1,3 % puis 1,4 %). Sans attacher trop d'importance à des différences minimes de pourcentage, on constate cependant que les scénarios d'effondrement sont écartés, et donc implicitement de hard Brexit[\[2\]](#),

et que de nombreux observateurs font confiance à Boris Johnson, comptent sur son pragmatisme et son dynamisme dans les négociations avec l'UE, et sont aussi confiants dans l'activisme de son programme de relance

Beaucoup dépendra des négociations qui vont s'engager à partir de février. Il est probable (et souhaitable) qu'un compromis soit trouvé, autorisant, mais limitant, une certaine prise de distance du Royaume-Uni par rapport aux normes de l'UE, distance qui sera limitée par les accords internationaux et le réalisme de Boris Johnson. L'article

« [Brexit: What economic impacts does the literature anticipate?](#) »,

présente une revue de littérature des évaluations des impacts du Brexit. Le champ des possibles est grand. Selon le NIESR[3], le projet d'accord de libre-échange de Boris Johnson aurait un impact de -3,5 points à long terme sur l'économie britannique, ce qui est un chiffre moyen des estimations, dans le cas d'une sortie avec accord de libre-échange. Une double incertitude demeure, à la fois sur l'impact macroéconomique de la sortie, de l'autre sur la capacité de trouver un accord entre un pays qui veut retrouver son autonomie et une zone qui conditionne l'accord à la soumission à ses règles.

---

[1] voir :

« [Nous ne](#)

[nous laisserons pas impressionner](#) ».

[2] Dans la [prévision d'octobre 2019](#) de l'OFCE, l'impact d'une sortie sans accord le 31 octobre 2019 sur le PIB britannique était estimé à -2,8 % à l'horizon 2021 et -4,5 % à l'horizon 2033, sur la base d'une simulation réalisée avec le modèle NiGEM.

[3] Hantzsche, A., et G. Young. (2019). The Economic Impact of Prime Minister Johnson's New Brexit Deal. *National Institute Economic Review*, 250, F34-F37.

---

# Quelles conséquences des taux d'intérêt bas sur les marges de manœuvre de la politique budgétaire ?

par [Bruno Ducoudré](#), [Raul Sampognaro](#) et [Xavier Timbeau](#)

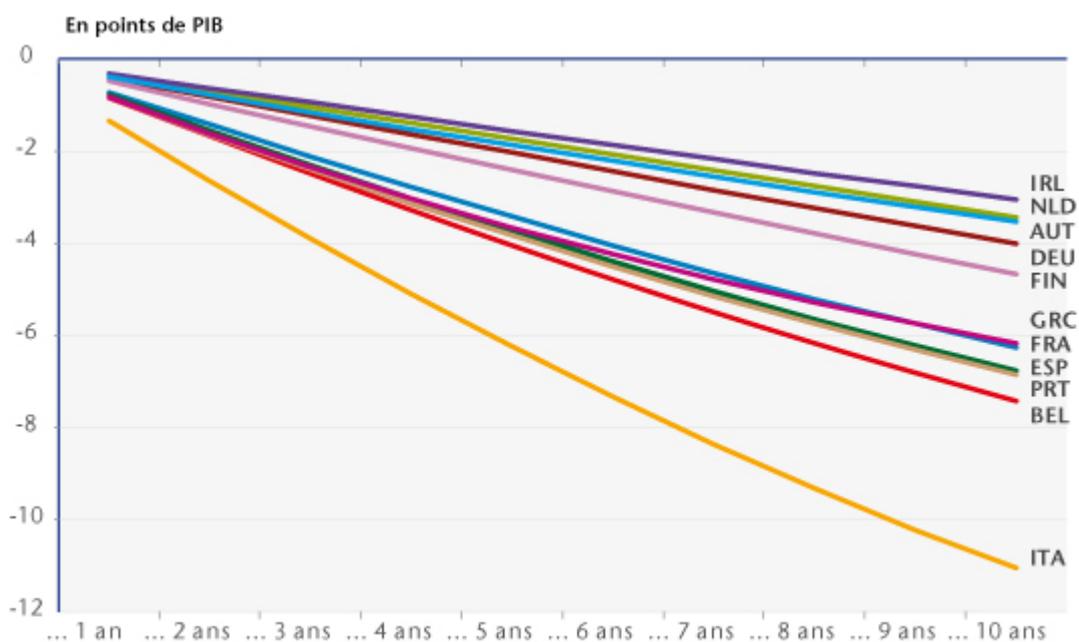
Les économies développées connaissent depuis plusieurs années des taux d'intérêt réels historiquement bas. Si la crise de 2008 est derrière nous – le chômage a retrouvé son niveau d'avant-crise dans la plupart des pays développés et les PIB par habitant sont les plus élevés jamais observés – ses stigmates sur les plans économique,

social et politique sont toujours là. De fait, les ratios d'endettement public sont bien au-dessus de ceux d'avant 2008 : plus de 40 points en plus pour la France, 50 points pour les États-Unis ou le Royaume-Uni, 30 points pour la zone euro dans son ensemble, grâce à un ratio d'endettement en Allemagne inférieur à celui de 2008. La situation conjoncturelle favorable, les profits élevés, le dégonflement des bilans des banques centrales et les hauts niveaux d'endettement devraient se traduire – dans une vision naïve – par une hausse des taux d'intérêt réel. Dans ce contexte, le haut niveau des dettes publiques aurait également été une incitation forte à réduire les déficits publics pour éviter le risque d'insoutenabilité des finances publiques lié à un emballement de la charge de la dette généré par une remontée des taux d'intérêt, et c'est précisément cet argument qui présidait à la prudence budgétaire.

Quelles sont les explications possibles à ces taux d'intérêt réels bas ? C'est la question à laquelle nous tentons de répondre dans une [étude récente](#). Au-delà de la surprise conjoncturelle, il apparaît que la faiblesse des taux d'intérêt répond plutôt à des causes structurelles qui entravent la

normalisation de la politique monétaire. Ceci se traduit par des anticipations durables de taux bas, aboutissant *in fine* à l'aplatissement de la courbe des taux au moins pour le segment des actifs sans risque. Dans cette étude, nous retraçons les tendances des taux d'intérêt souverains depuis la décennie des années 1970 et rappelons les causes possibles identifiées dans la littérature économique – effet des politiques monétaires expansionnistes, stagnation séculaire, surabondance d'épargne privée. Nous évaluons ensuite l'ampleur de l'espace fiscal ouvert par un scénario de taux souverains durablement bas.

Graphique. Impact sur le stock de dette publique en 2040 d'une baisse de 1 point du taux d'intérêt long pendant...



Note : le choc porte sur les taux d'intérêt souverains, mais ne se diffuse pas aux taux d'intérêt du secteur privé. Il impacte donc seulement la dynamique des dettes publiques.

Source : modèle iAGS, OFCE.

Nos simulations, conduites avec le modèle iAGS de l'OFCE [\[1\]](#) pour la zone euro, indiquent qu'une baisse de 1 point du taux d'intérêt long

pendant 10 ans aboutirait à un stock de dette publique rapporté au PIB plus bas à l'horizon de 20 ans (cf. graphique). Les ordres de grandeur s'élèveraient à -2 points de dette publique pour l'Irlande et iraient au-delà de -10 points pour l'Italie, libérant ainsi des marges de manœuvre budgétaire significatives pour les États de la zone euro. Ces effets seraient toutefois limités en cas de ralentissement concomitant de la croissance potentielle.

---

[1] Voir [ici](#)

pour une description détaillée du modèle iAGS.

---

## **Transmission de la politique monétaire : les contraintes sur les emprunts immobiliers sont importantes !**

par Fergus Cumming (Banque d'Angleterre) et Paul Hubert (Sciences Po – OFCE)

La transmission de la politique monétaire dépend-elle de la situation d'endettement des ménages ? Dans ce billet de blog, nous montrons que les

variations des taux d'intérêt sont plus effectives lorsqu'une grande partie des ménages est contrainte financièrement, c'est-à-dire lorsque les ménages sont proches de leurs limites d'emprunt. Nous trouvons aussi que l'impact global de la politique monétaire dépend en partie de la dynamique des prix immobiliers et peut ne pas être symétrique pour les hausses et les baisses de taux d'intérêt.

## **Du micro au macro**

Dans un [récent](#) article, nous utilisons des données de prêts immobiliers au Royaume-Uni pour construire une mesure précise de la proportion de ménages proches de leurs contraintes d'emprunt basée sur le ratio du prêt immobilier sur le revenu. Ces données hypothécaires nous permettent d'avoir une connaissance précise des différents facteurs qui ont motivé les décisions individuelles en matière de dette immobilière entre 2005 et 2017. Après avoir éliminé les effets de la réglementation, du comportement des banques, des effets géographiques et d'autres évolutions macroéconomiques, nous estimons la part relative des ménages très endettés pour construire une mesure comparable dans le temps. Ce faisant, nous regroupons les informations obtenues pour 11 millions de prêts

hypothécaires en une seule série temporelle, ce qui nous permet ensuite d'explorer la question de la transmission de la politique monétaire.

Nous utilisons la variation temporelle dans cette variable d'endettement pour explorer si et comment les effets de la politique monétaire dépendent de la part des personnes qui sont financièrement contraintes. En particulier, nous nous concentrons sur la réponse de la consommation. Intuitivement, nous savons qu'une politique monétaire restrictive entraîne une baisse de la consommation à court et moyen terme, raison pour laquelle les banques centrales augmentent les taux d'intérêt lorsque l'économie est en surchauffe. Nous cherchons à savoir si ce résultat évolue en fonction de la part de ménages financièrement contraints.

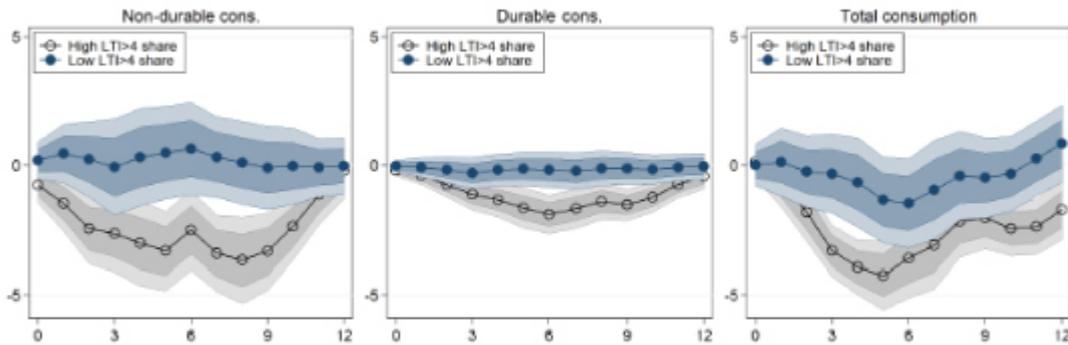
### **Politique monétaire contingente aux contraintes de crédit**

Nous constatons que la politique monétaire est plus effective lorsqu'une grande partie des ménages a contracté des engagements de dette élevés. Dans le graphique ci-dessous, nous montrons la réponse de la consommation de biens non-durables, durables et totale en réponse à une augmentation de 1 point de pourcentage du taux d'intérêt directeur. Les bandes grises (respectivement bleues) représentent la réponse de la consommation lorsqu'il y a une part importante (respectivement faible) de personnes proches de leurs contraintes d'emprunt.

Les écarts entre les bandes bleue et grise suggèrent que la politique monétaire est plus puissante lorsque la part de ménages qui s'endettent fortement est élevée.

Cet effet différencié s'explique probablement par au moins deux mécanismes : premièrement, dans une économie où les taux sont en partie variables [\[1\]](#), lorsque le montant emprunté par les ménages augmente par rapport à leur revenu, l'effet mécanique de la politique monétaire sur le revenu disponible est amplifié. Ceux qui ont des emprunts importants sont pénalisés par l'augmentation des mensualités de prêt en cas de hausse des taux, ce qui réduit leur pouvoir d'achat et donc leur consommation ! Par conséquent, plus la part des agents fortement endettés augmente, plus l'effet agrégé sur la consommation devient important. Deuxièmement, les ménages proches de leurs contraintes d'emprunt sont susceptibles de dépenser une proportion plus élevée de leurs revenus (ils ont une propension marginale à consommer plus élevée). Dit autrement, plus vous consacrez une part élevée de votre revenu au remboursement de votre dette, plus votre consommation dépend de votre revenu. La modification du revenu liée à la politique monétaire se répercutera alors plus fortement sur votre consommation. Fait intéressant, nous constatons que nos résultats sont davantage attribuables à la répartition des ménages très endettés qu'à une hausse générale des emprunts.

## Graphique. L'effet de la politique monétaire sur la consommation



Note : Le trait gris représente la réponse de la consommation de biens non-durables (à gauche), de biens durables (au centre) et la consommation totale (à droite) à une hausse de 1 point de pourcentage dans le taux directeur de la banque centrale lorsque la part des ménages ayant un ratio d'endettement/revenu (*Loan to income*, LTI) supérieur à 4 est élevée. Le trait bleu représente la même réponse lorsque la part des ménages ayant un ratio d'endettement/revenu supérieur à 4 est faible.

Source : calculs des auteurs.

Nos résultats indiquent également une certaine asymétrie de la transmission de la politique monétaire. Lorsque la part des ménages contraints est importante, les hausses de taux d'intérêt ont un impact plus important (en valeur absolue) que les baisses de taux d'intérêt. Dans une certaine mesure, cela n'est pas surprenant. Lorsque vos revenus sont très proches de vos dépenses, manquer d'argent est très différent de recevoir une petite manne supplémentaire.

Nos résultats suggèrent également que la dynamique des prix immobiliers est importante. Lorsque le prix des logements augmente, les propriétaires se sentent plus riches et sont en mesure de refinancer leurs emprunts plus facilement afin de libérer des fonds pour d'autres dépenses. Cela peut compenser certains des effets d'amortissement d'une hausse des taux d'intérêt. En revanche, lorsque le prix des logements baisse, une augmentation des taux d'intérêt aggrave l'effet de contraction

sur l'économie,  
rendant la politique monétaire très puissante.

### **Implications de politiques économiques**

Nous montrons que la situation des ménages en termes d'endettement pourrait expliquer une partie de la variation de l'efficacité de la politique monétaire au cours du cycle économique. Cependant, il convient de garder à l'esprit que les décideurs des politiques macro-prudentielles peuvent influencer la répartition de la dette dans l'économie. Nos résultats suggèrent ainsi qu'il y a une interaction forte entre la politique monétaire et la politique macro-prudentielle.

---

[\[1\]](#) Ce qui est le cas au Royaume-Uni.