Comment peut-on défendre un revenu de base ?

par Guillaume Allègre

A la suite de la remise de 125 000 signatures réunies par des organisations défendant l'introduction d'un revenu de base, les citoyens suisses se prononceront lors d'un référendum d'initiative populaire sur l'inscription du principe du revenu de base dans la constitution fédérale helvétique.

La ***Note de l'OFCE* (n°39 du 19 décembre 2013)** analyse des fondements sur lesquels pourrait s'appuyer l'institution d'un revenu de base.

Si le revenu de base peut prendre plusieurs formes, son principe est d'être versé (1) de manière universelle, d'un montant égal pour tous, sans contrôle des ressources ou des besoins ; (2) sur une base individuelle et non aux foyers ou ménages ; (3) de façon inconditionnelle, sans exigence de contrepartie. Dans sa version progressiste, on peut rajouter une quatrième caractéristique : il doit être (4) d'un montant suffisant pour couvrir les besoins de base et permettre la participation à la vie sociale.

Bien qu'en apparence séduisant, il n'est pas aisé de trouver des fondements, en matière de justice distributive, compatibles avec ces quatre caractéristiques du revenu de base. Tant qu'il existe des économies d'échelle et un arbitrage politique entre conditionnalité et niveau du revenu minimum, alors, dans une perspective rawlsienne, un système de revenu minimum garanti de type RMI/RSA (familialisé et faiblement conditionné) semble préférable à un revenu de base pur. De plus, la réduction généralisée du temps de travail semble une solution politique plus soutenable que le revenu de base pour atteindre les objectifs écologiques et émancipateurs

qui sont souvent assignés au revenu de base.

Il apparaît que l'avantage principal du revenu de base, de par son universalité, est de ne provoquer aucun indu ou non-recours et de ne pas stigmatiser les bénéficiaires nets du système. Dans cette optique, les minima sociaux pourraient être transformés en une allocation plus universelle, qui serait moins stigmatisante. Cette allocation devrait tenir compte de la composition familiale, définir une condition de participation sociale. Elle impliquerait un contrôle du travail au noir et conserverait les incitations au travail. Elle serait complétée par des politiques spécifiques prenant en charge les enfants, les personnes âgées et les handicapés, soit ceux qui ne répondent pas aux incitations, et s'ajouterait au système assurantiel (chômage, retraite, maladie). Le système de protection sociale ne serait ainsi pas réellement simplifié mais transformé pour éviter la stigmatisation et le non-recours.

Si le revenu de base n'est pas une idée stupide, ce n'est pas non plus la réforme miracle décrite par ses défenseurs : véritable couteau suisse – social, écologiste, émancipateur – de la réforme de la protection sociale.

Pour en savoir plus: Note de l'OFCE n°39 (pdf)

Pour contacter l'auteur : guillaume.allegre@sciencespo.fr

Pour suivre l'auteur sur twitter : @g_allegre

France-Allemagne : y-a-t-il

un dividende démographique ?

par Vincent Touzé

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

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

La dernière *Note de l'OFCE* (n°35 du 11 octobre 2013) compare les performances relatives de la France par rapport à l'Allemagne sur la période 2001-2012. Cette étude montre que les évolutions économiques récentes ont été nettement favorables à l'économie allemande. Malgré un avenir démographique radieux, la France s'est embourbée dans une

croissance faible et un chômage de masse qui frappe massivement les jeunes. Le dividende démographique tarde donc à venir.

Le partage du congé parental : un impératif d'égalité

par Hélène Périvier

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

Le droit à l'allocation de congé parental est un droit familial : il est attribué à l'un des deux parents qui réduit ou cesse son activité professionnelle pour s'occuper de l'enfant, et ce pour une durée de 3 ans maximum. Partant du constat que 98 % des allocataires sont des femmes, l'objectif visé par la loi est d'encourager les pères à y recourir : désormais sur les 36 mois de droit à l'allocation de congé parental, 6 devront être pris par l'autre parent. Autrement dit, au terme de 30 mois de congé parental pris par la mère, le père devra prendre le relais pour les 6 mois restant, au risque pour la famille de perdre ces 6 mois. L'Unaf, hostile à cette réforme, a publié sur son site une enquête sur « les pères et le congé parental ». Il en ressort une opposition, au nom de la complémentarité des sexes, au principe instauré dans

la loi visant à promouvoir le partage des tâches familiales entre les mères et les pères. De même la pénurie de modes de garde des jeunes enfants est mise en avant comme un rempart à toute modification du congé parental, au motif qu'elle accentuerait la contrainte organisationnelle qui pèse sur les parents de jeunes enfants. Pourtant, le caractère sexué du congé parental fait de ce dispositif un frein à l'égalité, même si une partie des allocataires déclarent y recourir par choix personnel. Réformer les modalités d'accès au congé parental est donc nécessaire pour avancer du point de vue de l'égalité femmes-hommes. Les modifications proposées dans la loi seront-elles suffisantes pour faire bouger les lignes de la division sexuée du travail ?

Répartir la contrainte sur les mères et les pères

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

Une politique visant l'égalité professionnelle ne peut donc pas faire l'impasse sur une réforme du congé parental. Renverser ce cercle vicieux exige des modifications majeures de ce type de congé. Un congé plus court, reposant sur un droit individuel, non transférable entre conjoints et dont l'indemnisation serait reliée au salaire du bénéficiaire, serait sans aucun doute plus attractif pour les pères et porteur d'égalité (Méda et Périvier, 2007). A défaut d'être immédiatement paritaire, ce dispositif aurait l'énorme avantage de garantir l'autonomie des femmes par rapport à leur conjoint et donc d'intégrer l'émancipation économique comme un principe de l'action publique. Mais le raccourcissement de la durée du congé parental ne peut se faire sans avoir, au

préalable, comblé le déficit des modes d'accueil des jeunes enfants, estimé aujourd'hui à 350 000 places[2]. Ce congé renouvelé devrait donc s'insérer dans une refonte du parcours d'accueil des jeunes enfants. Dans le cas contraire, raccourcir le congé parental conduirait à serrer davantage l'étau qui pèse sur les parents et en particulier les mères. Une politique ambitieuse d'accueil de la petite enfance, dans laquelle intégrerait un congé parental court et rémunéré en proportion du salaire, serait favorable à l'égalité. Elle exige une dépense publique importante, environ 5 milliards d'euros par an (Périvier, 2012). Or les arbitrages pris par le gouvernement en matière d'ajustements budgétaires vont dans le sens d'une réduction des dépenses publiques.

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

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

---

[1] Il convient de distinguer l'allocation de congé parental en tant que telle, du congé parental du point de vue du droit du travail (c. trav. art.L. 122-28-1), qui garantit, sous certaines conditions, à une personne qui travaille de retrouver son emploi au terme d'un congé parental d'une durée

d’un an renouvelable 3 fois. La première est versée par la CAF dans le cadre plus général de la politique familiale, sous certaines conditions (rang de l’enfant, activité passée, …). Les conditions d’accès en termes d’activité passées sont plus souples pour l’éligibilité à l’allocation qu’au congé parental *stricto sensu*. De fait, seulement 60% des allocataires du CLCA bénéficient d’une garantie de retour à l’emploi (Legendre et Vanovermeir, 2011).

[2] Voir notamment, Rapport Tabarot, Périvier 2012.

Quel(s) SMIC pour l’Allemagne ?

par Odile Chagny et Sabine Le Bayon

La campagne pour les élections législatives du 22 septembre en Allemagne a fait l’objet d’un large débat entre toutes les forces politiques sur la consolidation de l’Etat social. Le programme du SPD met très largement en avant la notion de justice sociale tandis que la CDU a repris dans son programme plusieurs des thèmes phares du SPD dans le domaine social. Le rôle de l’Etat social n’a jamais été aussi présent dans une campagne pour les législatives depuis 2002. Pour autant, il ne s’agit pas d’aller vers davantage d’Etat social mais d’un retour vers plus de qualité dans l’Etat social, en corrigeant certaines des conséquences négatives de l’Agenda 2010[1]. La lutte contre la pauvreté aux âges avancés (au travers de la revalorisation des avantages familiaux des mères âgées, de l’introduction d’un minimum contributif), la re-régulation de certaines formes de travail (intérim) et la nécessité de renforcer les minima salariaux (salaire minimum) se retrouvent aussi bien dans les programmes de la CDU que du SPD. Même le FDP, traditionnellement hostile à toute idée de salaire minimum, a introduit dans son programme électoral la nécessité d’un « salaire convenable même au bas de l’échelle des salaires ». Cependant, derrière cette unité apparente, les modalités de ce salaire

minimum divergent largement entre les partis.

Un affaiblissement du système de négociations collectives

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

Le débat sur l'introduction d'un salaire minimum légal remonte aux années 1990. Il est cependant longtemps resté cantonné à quelques secteurs, tout particulièrement le BTP, dans une logique de lutte contre la concurrence salariale exercée par les entreprises des nouveaux pays membres de l'Union européenne, qui détachaient leurs salariés en Allemagne à des conditions de rémunérations très en deçà de celles prévues dans les négociations collectives. Il a fallu attendre le milieu des années 2000 pour que la première revendication syndicale commune pour un salaire horaire minimum interprofessionnel (de 7,5 euros l'heure) soit formulée par le

DGB (la confédération des syndicats), et que les préoccupations relatives au soutien du revenu l'emportent petit à petit sur celles relatives au *dumping* salarial. Ce niveau a été revalorisé à 8,5 euros à compter de mai 2010.

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

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

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

La question du salaire minimum est de fait indissociable de celle du devenir des « mini-job », ces 7 millions d'emplois rémunérés à moins de 450 euros par mois (400 euros avant avril 2013), exonérés de cotisations salariés et d'impôt sur le revenu et qui ne permettent quasiment pas d'obtenir de droits sociaux. Dans le cas de l'introduction d'un salaire minimum

interprofessionnel de 8,5 euros de l'heure, ils représenteraient près de 40% des effectifs concernés par une revalorisation de leur salaire.

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

De nombreuses études ont récemment mis en évidence des violations caractérisées du droit du travail (non-respect des règles relatives aux absences maladie, aux congés payés, etc.) et des salaires horaires indécemment bas dans le cadre de ces emplois (Bäcker et Neuffer 2012[4], Bundesministerium für Familie, 2012). Il ne faut donc pas s'étonner que tous les grands partis (à l'exception du FDP) aient inclus dans leur programme électoral la volonté de réformer les « mini-jobs ». Mais alors que la CDU vise uniquement les violations du droit du travail, le programme du SPD va plus loin. L'introduction d'un salaire minimum de 8,5 euros (en brut) par heure limiterait en effet l'intérêt pour les entreprises d'avoir recours aux « mini-job ». De plus, un salaire de 8,5 euros par heure équivaudrait de fait à réintroduire une limite temporelle aux « mini-jobs », d'environ 13 heures par semaine compte tenu du plafond de rémunération mensuelle. On ne serait alors pas loin de la limite de 15 heures hebdomadaire qui avait été supprimée par la loi Hartz II en 2003…dans le cadre de l'Agenda 2010[5]. Plus globalement, c'est toute l'économie politique de ces emplois qui serait remise en cause puisque leur logique est d'offrir une rémunération d'appoint exonérée de cotisations sociales salariés dans des secteurs à faibles minima salariaux.

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

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

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

- – Lorsque plusieurs conventions collectives au sein d'une même branche existent, la procédure d'extension devient plus délicate puisqu'il s'agit de déterminer

laquelle est la plus représentative, ce qui peut donner lieu à controverses. Cela a été le cas dans le secteur postal où deux conventions collectives concurrentes coexistaient, l'une couvrant les salariés de Deutsche Post, l'ancien monopole dans ce secteur, l'autre concernant les salariés des entreprises concurrentes et où les salaires minima étaient bien inférieurs. Le gouvernement avait décidé d'étendre à l'ensemble du secteur la convention signée au sein de Deutsche Post. Les entreprises concurrentes ont porté plainte et la procédure d'extension a été invalidée par le Tribunal de Berlin[7].

- – Les négociations concernant les salaires minimaux de branche sont reconduites régulièrement (par semestre ou pour une ou plusieurs années). Or, quand les renégociations n'aboutissent pas, il peut s'écouler plusieurs mois pendant lesquels aucun minimum n'est en vigueur et les employeurs en ont parfois profité pour embaucher des salariés 30 % moins chers que les minima précédents. Ce fut par exemple le cas fin 2009 dans la branche du nettoyage industriel (Bosch et Weinkopf 2012).
- – Les minima de branche sont très variables et certains d'entre eux ne permettent pas de protéger les salariés contre le risque de pauvreté. Ainsi, selon les données du WSI- Tarifarchiv (mars 2013), 11% des conventions collectives fin 2012 prévoyaient des minima inférieurs à 8,50 euros, le seuil proposé comme salaire minimum légal par le SPD, lui-même inférieur au seuil de bas salaire (9,14 euros).

L'effet des propositions des différents partis sur l'évolution de l'emploi est difficile à estimer à partir des études conduites récemment en Allemagne (Bosch et Weinkopf 2012), ne serait-ce que parce que ces dernières avaient porté sur l'introduction de minima salariaux dans des branches isolées, avec une proportion de salariés concernés réduite. Cela serait

sans commune mesure avec l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel touchant au moins un quart des salariés, et non différencié, ou même avec la généralisation de minima conventionnels. Le but est bien dorénavant que le maximum de salariés touche un salaire « décent », même si le niveau de ce dernier diffère selon les programmes. Il est aussi de faire reculer certaines formes d'emploi atypiques. Notamment, dans plusieurs secteurs, les études qui ont été réalisées montrent que l'introduction d'un salaire minimum a conduit à une modification de la structure de l'emploi avec moins de « mini-jobs » et plus d'emplois « normaux » (soumis à cotisations sociales), du fait des contrôles réguliers effectués pour vérifier le respect des minima salariaux dans les entreprises. Quels que soient les résultats des élections, les mesures adoptées iront en tout cas dans le sens d'une correction des injustices les plus flagrantes en termes de rémunérations salariales, notamment concernant les « mini-jobs ».

---

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

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

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

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

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

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

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

Retraites 2013 : une (petite) réforme…

par Henri Sterdyniak

Les mesures annoncées par le gouvernement le 27 août ne constituent pas une grande réforme des retraites. Comme le montre la *Note de l'OFCE* (n°31 du 4 septembre 2013), ce sont essentiellement des mesures de financement d'ampleur limitée. Les retraités sont plus frappés que les actifs. Les entreprises ont obtenu la promesse de ne pas être mises à contribution. L'équilibre financier n'est pas vraiment assuré, étant conditionné à une forte reprise économique (à horizon 2020), à une croissance soutenue et à une nette baisse

du niveau relatif des retraites d'ici 2040. Les mesures de justice en faveur des femmes et des travailleurs soumis à des travaux pénibles sont annoncées, mais leur mise en place est reportée ; elles ne sont pas encore à la hauteur des enjeux. Le pire est certes évité (la désindexation des retraites, un recul rapide de l'âge ouvrant le droit à la retraite, une réforme dite structurelle) ; la pérennité du système est proclamée, mais la (petite) réforme de 2013 ne se donne guère les moyens d'assurer sa fiabilité économique et sociale.

Retraites : le mauvais compromis du rapport Moreau

par Henri Sterdyniak

Sous la pression des marchés financiers et des institutions européennes, le gouvernement se croit obligé de présenter en 2013 une nouvelle réforme des retraites. Pourtant, réduire le niveau des retraites ne devrait pas être aujourd'hui la priorité de la politique économique française : retrouver une croissance satisfaisante, réformer la stratégie macroéconomique de la zone euro, donner une nouvelle impulsion à la politique industrielle française dans le cadre de la transition écologique sont des actions autrement plus pressantes. Constituer un comité de hauts fonctionnaires et d'experts est maintenant une pratique courante qui permet de dépolitiser les choix économiques et sociaux pour les écarter du débat démocratique. Ainsi, le rapport Moreau, rendu le 14 juin 2013, apparaît-il comme un mauvais compromis. Certes il ne met pas en cause le système public de retraite, mais il l'affaiblit et ne se donne guère les moyens d'assurer sa fiabilité sociale.

Faut-il redresser les comptes des régimes en situation de dépression ?

Le déficit des régimes de retraites en 2013 provient essentiellement de la profondeur de la récession qui a fait diminuer le niveau d'emploi d'environ 5 %, faisant perdre environ 12 milliards de ressources aux régimes de retraites. L'objectif central de la politique économique en Europe devrait être de récupérer les emplois perdus. Hélas, le rapport Moreau propose de poursuivre la stratégie de spirale vers le bas engagée en Europe et en France : « les régimes de retraites doivent concourir au redressement des comptes publics et à la crédibilité internationale de la France » (page 82). Le rapport oublie que la baisse des pensions de retraite conduit à une baisse de la consommation, donc du PIB, à une baisse des rentrées fiscales et des cotisations sociales, d'autant plus que tous les pays de la zone euro font de même.

Le rapport préconise de réduire à court terme le déficit du système de retraite en augmentant les impôts payés par les retraités. Il reprend sans esprit critique plusieurs projets bien connus. Il faudrait aligner les taux de CSG des retraités sur ceux des actifs. Jadis, contrairement aux actifs, les retraités ne payaient pas de cotisations maladie. Ils ont souffert de la mise en place puis de la montée en puissance de la CSG. Ils paient déjà une contribution de 1 % supplémentaire sur leurs retraites complémentaires. Ils pâtissent du désengagement de l'assurance-maladie au profit des complémentaires-santé. Augmenter leur taux de CSG de 6,6 à 7,5 % – celui des actifs – rapporterait 1,8 milliard d'euros. Mais, ne faudrait-il pas en contrepartie supprimer la contribution de 1% des retraites complémentaires et rendre déductibles leurs primes de complémentaire-santé (qui ne sont pas payées par les entreprises) ?

Les retraités ont droit, comme les salariés, à un abattement de 10 % pour frais professionnels, mais avec un plafond

nettement plus bas. Même pour les salariés, cet abattement est nettement plus élevé que les frais professionnels effectifs ; il compense quelque peu les possibilités d'évasion fiscale des non-salariés. La suppression de l'abattement rapporterait 3,2 milliards de hausse de l'impôt sur le revenu à l'Etat et 1,8 milliard de baisse de certaines prestations, liées au montant du revenu imposable. Les retraités perdraient 2% de pouvoir d'achat. Mais, on voit mal comment ces 5 milliards iraient dans les caisses des régimes de retraites.

L'imposition des avantages familiaux de retraite (qui rapporterait 0,9 milliard) est certes plus justifiée, mais, là encore, on voit mal comment et pourquoi le produit de cette imposition irait aux caisses de retraites, d'autant que les avantages familiaux sont à la charge de la Caisse Nationale des Allocations Familiales.

Par contre, en matière de hausse de cotisation, le rapport est très timide proposant au mieux une hausse de 0,1 point par an pendant 4 ans, soit à terme 1,6 milliard de cotisations-salariés et 1,6 milliard de cotisations-entreprises.

Surtout, le rapport envisage de n'augmenter les retraites les plus élevées (celles qui paient le taux plein de CSG) que de l'inflation, – 1,2 point pendant 3 ans, leur infligeant ainsi une baisse de 3,6 % de pouvoir d'achat. Les retraites soumises au taux réduit de CSG ne perdraient que 1,5 %. Les retraites plus faibles seraient épargnées. Certes, cette disparité dans les efforts peut sembler justifiée, mais la fiabilité du système public des retraites serait fortement diminuée. Comment garantir que la désindexation ne durera que trois ans, qu'elle ne deviendra pas un mode plus ou moins permanent de gestion, ce qui frapperait particulièrement les retraités les plus âgés dont le niveau de vie est déjà plus bas. Comme l'ensemble des pensions perçues par un retraité n'est actuellement pas centralisé, il est difficile de faire varier l'indexation des retraites selon leur niveau. La solution préconisée par le rapport – prendre en compte la situation du

retraité vis-à-vis de la CSG – est difficilement gérable ; il n'est pas justifiable que l'évolution de la retraite d'une personne dépende de la situation fiscale de sa famille. Les pensions de retraite sont un droit social, contrepartie des cotisations versées, elles ne sont pas une variable d'ajustement. Comment justifier une baisse de 3,6 % du pouvoir d'achat d'une partie de la population, alors que le PIB par tête est censé continuer d'augmenter ? Faut-il réduire le pouvoir d'achat des retraités alors que celui-ci n'a pas bénéficié de hausse depuis 1983, même en période de croissance des salaires ? Le respect du contrat social implicite que constitue le système des retraites voudrait que les retraités subissent les mêmes efforts que les salariés, ni plus, ni moins.

Par ailleurs, en période de récession économique, le thème de *la nécessité d'efforts répartis équitablement* est dangereux. Si chacun fait des efforts en acceptant des baisses de revenu, puis en réduisant ses dépenses, le résultat ne peut être que la chute de la consommation globale, qui sera accompagnée d'une baisse de l'investissement compte tenu des capacités de production inutilisées, donc de la chute du PIB.

Garantir la baisse des retraites

A moyen terme, la grande préoccupation du rapport est de garantir la baisse du niveau relatif des retraites. En effet, du fait de la réforme Balladur, depuis 1993, les salaires portés au compte dans le régime général sont revalorisés en fonction des prix et non du salaire moyen. Le taux de remplacement (le rapport entre la première retraite et le dernier salaire) est d'autant plus faible que le salaire moyen a fortement progressé : jadis le taux de remplacement maximum du régime était de 50 %, il baisse à 41,5 % si le salaire réel progresse de 1,5 % par an, mais seulement à 47 % s'il progresse de 0,5 % par an. Le mécanisme introduit permet de faire baisser le niveau moyen des retraites de 31 % si le salaire réel progresse de 1,5 % par an, de 12 % s'il progresse

de 0,5 % par an, de 0 s'il stagne. Or, dans la période récente, le salaire ne progresse plus que de 0,5 % par an. Le niveau relatif des retraites risque donc de se rétablir. Il faudrait donc augmenter les salaires pour faire baisser le niveau relatif des retraites.

Le comité d'experts réuni autour de Madame Moreau fait donc deux propositions alternatives :

- – Soit, les salaires portés au compte ne seraient revalorisés que comme : prix + (salaires réels moins 1,5%), ce qui veut dire que, quelle que soit la hausse des salaires, le taux de remplacement maximum du régime général passerait à 41,5%. La baisse relative des retraites serait ainsi définitivement confortée. Sur le plan technique, la revalorisation des salaires portés au compte deviendrait un instrument d'ajustement, alors qu'elle devrait permettre de calculer le salaire moyen de la carrière, de manière objective ; les salaires les plus anciens seraient fortement dévalorisés. Pourtant, le rapport reconnaît (page 107) que le niveau actuel des retraites correspond à la parité des niveaux de vie entre actifs et retraités et que l'évolution proposée aboutirait à terme à un niveau de vie des retraités inférieur de 13 %. Pourtant il juge « acceptable cette évolution ». Est-ce une appréciation qui doit être faite par des experts ou par les citoyens ? Il oublie, de plus, que s'ajouterait à cette perte l'effet des réformes fiscales et de la désindexation, préconisées par ailleurs.
- – Soit, un comité d'experts proposerait, chaque année, de réduire le niveau des retraites à la liquidation par un *facteur démographique*, qui assurerait l'équilibre du système. Outre que ce serait porter un nouveau coup à la démocratie (n'est-ce pas aux citoyens d'arbitrer entre niveau des pensions et taux de cotisations ?) et à la démocratie sociale (les partenaires sociaux ne seraient

que *consultés*), les salariés n'auraient aucune garantie sur le niveau futur de leur retraite, d'autant que l'on se souvient du précédent fourni par la nomination d'un groupe d'experts pour le SMIC, farouchement opposé à toute hausse.

Allonger la durée de cotisations

Le rapport Moreau préconise de poursuivre l'allongement de la durée de cotisations requise en suivant les principes de la loi de 2003 (un allongement de 2 ans de la durée de cotisation pour 3 années de hausse d'espérance de vie à 60 ans). La durée requise de cotisation serait alors de 42 ans pour la génération 1962 (en 2024), de 43 ans pour la génération 1975 (en 2037), de 44 ans pour la génération 1989 (en 2051). L'âge moyen de début d'acquisition des droits étant actuellement de 22 ans, ceci imposerait un âge moyen de départ de 65 ans en 2037, de 66 ans en 2051. Cette annonce a certainement pour but de rassurer la Commission européenne et les marchés financiers, mais elle aboutit surtout à inquiéter les jeunes générations, à conforter leur crainte selon laquelle ils n'auront jamais droit à leur retraite.

Est-il vraiment nécessaire d'annoncer une décision pour les 25 années à venir sans savoir quels seront, en 2037 ou 2051, la situation du marché du travail, les besoins d'emplois, les désirs sociaux, les contraintes écologiques ? A terme, la France, comme tous les pays développés, n'échappera pas à la nécessité de revoir son modèle de croissance. Faudra-t-il tout faire pour augmenter la production et l'emploi marchand, quand les contraintes écologiques devraient nous pousser à la décroissance de la production matérielle ? Maintenir la possibilité d'une période de retraite active, en bonne santé, est une utilisation raisonnable des gains de productivité. Il ne faudrait pas aller au-delà d'un âge de retraite fixé à 62 ans et d'une durée requise de cotisations de 42 années. Ainsi, si le dispositif « carrières longues » est préservé, ceux qui ont commencé à travailler à 18 ans pourront partir à 60 ans ;

ceux qui commencent à 23 ans devront rester jusqu'à 65 ans. Mais il faudra repenser dans les entreprises les conditions de travail et le déroulement des carrières pour que tous puissent effectivement être employés jusqu'à ces âges. Ceci suppose aussi que les jeunes à la recherche d'un premier emploi reçoivent une prestation chômage et que les années de « galère » soient validées.

Prendre en compte la pénibilité

La convergence des régimes publics, spéciaux et privés passe par une prise en compte similaire de la pénibilité des emplois, en distinguant les professions difficiles à exercer passé un certain âge, de sorte qu'une reconversion à mi-parcours est nécessaire, et les emplois pénibles, qui peuvent réduire l'espérance de vie, qu'il faut chercher à faire disparaître. Pour ceux qui continuent à devoir exercer ces emplois, les périodes de travaux pénibles devraient donner droit à des bonifications de durée de cotisations et de réduction de l'âge requis. Des critères communs devraient être appliqués dans tous les régimes. Le rapport Moreau ne va pas assez loin, en n'offrant qu'une année de bonification pour 30 années de travaux pénibles. Cela en est presque insultant et ne permet pas d'ouvrir une négociation sur la convergence des régimes.

Que faire ?

Alors que le rapport du COR n'annonçait qu'un déficit limité (1% du PIB en 2040), le rapport Moreau propose d'infliger une triple peine aux futurs retraités : la désindexation, la baisse garantie du taux de remplacement et l'allongement automatique de la durée requise de cotisation. Ce n'est pas de nature à rassurer les jeunes générations, à mettre en évidence les avantages du système social de retraite.

La réforme des retraites n'est pas la priorité de l'année 2013. A court terme, il faut accepter le déséquilibre

financier des régimes induit par la crise et se préoccuper essentiellement de sortir de la dépression. Il ne faut pas se lancer dans la stratégie de spirale vers le bas tant économique que sociale qu'induirait la désindexation.

A moyen terme, afin de convaincre les jeunes qu'ils auront bien une retraite satisfaisante, l'objectif doit être de stabiliser le ratio pension/retraite à un niveau proche de son niveau actuel. L'Etat et les syndicats doivent s'engager sur des niveaux cibles de taux de remplacement net pour des carrières normales : 85 % au niveau du SMIC ; 75 % en dessous du plafond de la Sécurité sociale (3 000 euros par mois) ; 50 % de 1 à 2 plafonds.

Pour garantir les retraites par répartition, le gouvernement et les syndicats doivent annoncer clairement que c'est par la hausse progressive des cotisations que le système sera équilibré, si nécessaire, une fois mise en œuvre, au niveau des entreprises, une stratégie d'allongement de la durée des carrières, compatible avec la situation du marché du travail et les besoins effectifs en emploi.

Quelle politique budgétaire pour accompagner les réformes structurelles ? Les enseignements du cas allemand

par Eric Heyer

« La France doit copier les réformes allemandes pour prospérer » titre Gerhard Schröder dans une tribune de

Financial Times du 5 juin 2013. De son côté, la Commission européenne (CE), dans ses dernières recommandations annuelles aux Etats membres rendues publiques le 29 mai dernier, semble prendre des distances avec la stratégie de retour rapide et synchronisé à des finances publiques équilibrées, mise en place depuis 2010. La priorité pour l'exécutif européen semble désormais être la mise en place de reformes structurelles des marchés du travail et des services par les pays de la zone euro. Ces derniers devront certes continuer à assainir leurs comptes publics mais la CE leur a laissé un délai de 1 à 2 ans supplémentaire pour y parvenir. C'est le cas notamment pour la France qui devra poursuivre l'assainissement de ses comptes au cours des deux prochaines années (l'effort budgétaire et fiscal demandé par la CE au gouvernement français s'élève à 0,8 point de PIB soit 16 milliards d'euros par an) tout en ayant obtenu un délai de 2 ans pour ramener son déficit sous les 3 % du PIB (2015 au lieu de 2013).

Tableau. Nouvelles cibles budgétaires après assouplissement

		2013	2014	2015	2016
France	Déficit des APU (en % du PIB)	3,9	3,6	2,8	
	Impulsion budgétaire (en pt de PIB)	-1,3	-0,8	-0,8	
Espagne	Déficit des APU (en % du PIB)	6,5	5,8	4,2	2,8
	Impulsion budgétaire (en pt de PIB)	-1,1	-0,8	-0,8	-1,2
Pays-Bas	Déficit des APU (en % du PIB)	3,6	2,8		
	Impulsion budgétaire (en pt de PIB)	-0,6	-0,7		

Source : Commission européenne.

Le changement de cap – ou tout du moins de ton – de la CE, privilégiant la mise en place de reformes à une austérité démesurée, doit être salué. Il convient toutefois d'examiner si le nouvel environnement, notamment budgétaire, est suffisamment propice à assurer l'efficacité des réformes structurelles.

L'examen du contexte économique dans lequel ont été mises en place les réformes allemandes au début des années 2000, devenues la référence pour les pays « du Sud », fournit assurément quelques clefs.

Si le propos ici n'est pas de détailler ces réformes, il est utile toutefois de rappeler que celles-ci ont été prises alors que l'économie allemande était considérée comme l' «élève malade » de l'Europe avec notamment un déficit commercial important (-1,8 point de PIB en 2000 contre un excédent de 1,4 pour la France à la même époque). Ces réformes ont eu pour conséquences d'abaisser fortement la part des salaires dans la valeur ajoutée, redonnant des marges aux entreprises outre-Rhin et ont permis de restaurer rapidement la compétitivité de l'économie allemande : en 2005, la balance commerciale allemande est redevenue fortement excédentaire tandis que celle de la France devenait pour la première fois depuis 1991 déficitaire. Le caractère non coopératif au sein de la zone euro (OFCE, 2006) ainsi que la forte augmentation de la pauvreté en Allemagne – (Heyer, 2012) et graphique 1 – et des inégalités de richesse (de Grauwe et Yi, 2013), constituent la face cachée de cette stratégie.

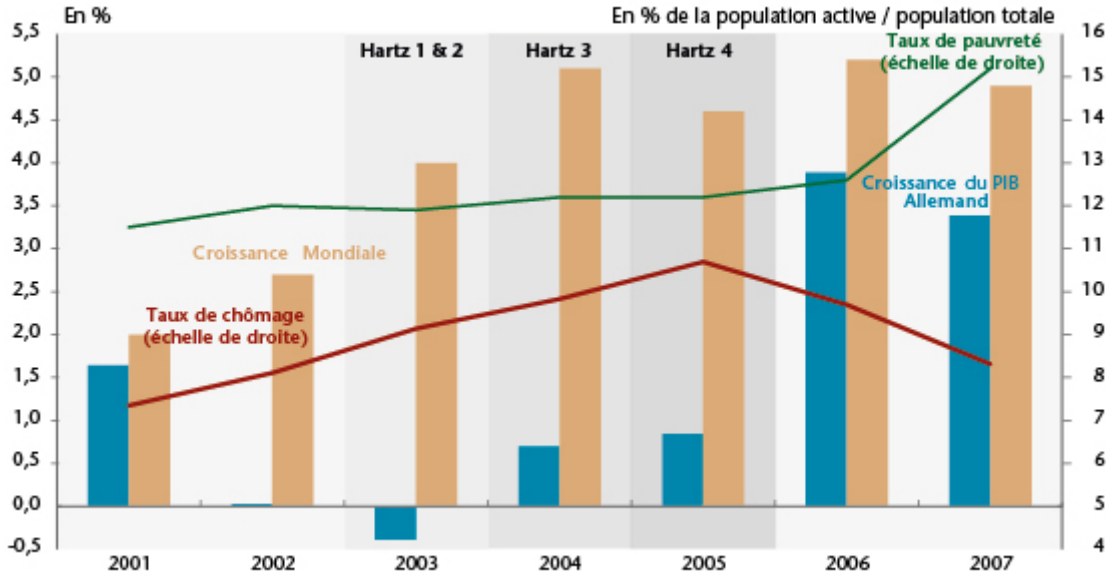
Aujourd'hui, les « élèves malades » de l'Europe sont les pays du Sud et la pression à mettre en place des politiques visant à restaurer la compétitivité s'est déplacée de l'Allemagne vers la France, l'Italie ou l'Espagne.

Si cet élément de contexte est identique, l'environnement économique était-il comparable ? Les graphiques 1 et 2 résument l'environnement économique de l'Allemagne lors de la mise en place de ses réformes structurelles. De ces dernières, deux faits majeurs ressortent :

1. Ces réformes ont été menées **dans un contexte de forte croissance mondiale** : au cours des années 2003-2006, le monde connaissait une croissance moyenne de plus de 4,7 % chaque année (graphique 1). A titre de comparaison, la croissance devrait être inférieure à 3 % au cours de deux prochaines années ;
2. Par ailleurs, la situation budgétaire de l'économie allemande en ce début de décennie 2000 n'était pas bonne : à partir de 2001, le déficit des administrations

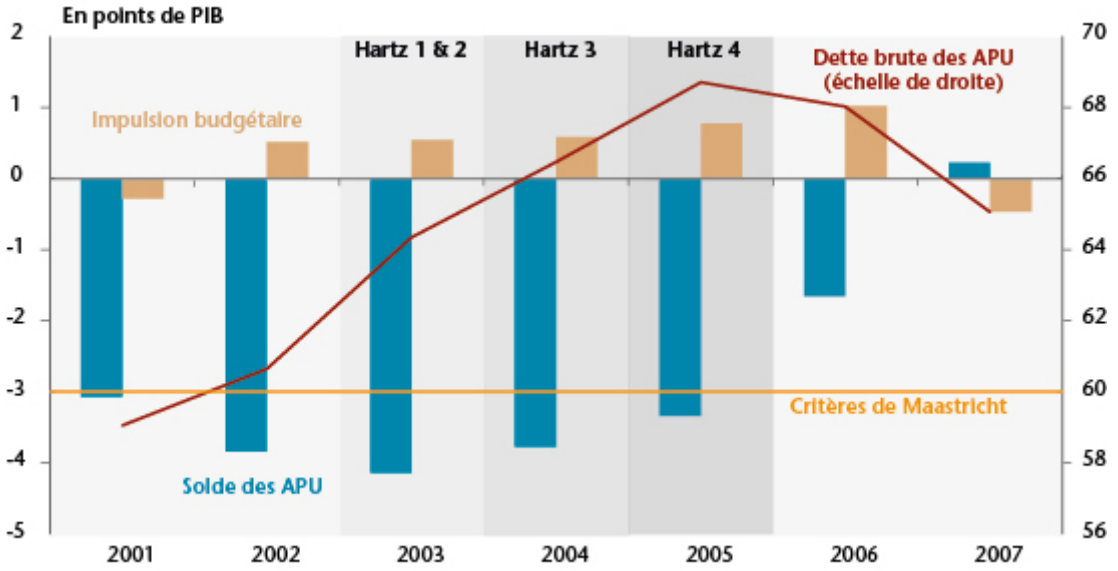
publiques (APU) allemandes dépassait la barre des 3 % et frôlait celle des 4 % en 2002, année précédant la mise en place de la première réforme Hartz. Dans le même temps, la dette publique dépassait pour la première fois le seuil des 60 % du PIB autorisé par le traité de Maastricht. Malgré ces mauvaises performances budgétaires – la dette publique frôlant les 70 % en 2005 –, il est intéressant de noter que le gouvernement allemand a continué de maintenir une politique budgétaire fortement expansionniste tant que les réformes n'étaient pas achevées : au cours de la période 2003-2006, l'impulsion budgétaire était positive et s'élevait en moyenne à 0,7 point de PIB chaque année (graphique 2). Ainsi donc, au cours de cette période**, le gouvernement allemand a accompagné les réformes structurelles par une politique budgétaire très accommodante.**

Graphique 1. Croissance, taux de chômage et taux de pauvreté en Allemagne



Sources : OCDE, calculs OFCE.

Graphique 2. Situation des APU et politique budgétaire en Allemagne



Sources : OCDE, calculs OFCE.

Ainsi, les réformes structurelles sur le marché du travail menées sous Schröder ont non seulement été mises en place dans un contexte conjoncturel très favorable (forte croissance mondiale et stratégie différente des autres pays européens) mais ont aussi été accompagnées par une politique budgétaire particulièrement accommodante compte tenu notamment de l'état dégradé de leurs comptes publics.

Ce contexte est très éloigné de celui d'aujourd'hui :

1. la croissance mondiale ne devrait pas dépasser les 3 % au cours des deux prochaines années ;
2. la CE demande à un grand nombre de pays européens de mettre en place de façon simultanée les mêmes réformes structurelles, ce qui, dans une zone euro très intégrée, limite leur efficacité ;
3. et la politique budgétaire, malgré l'assouplissement accordé sur les déficits, devrait rester très restrictive : comme l'indique le tableau 1, les impulsions budgétaires pour la France ou l'Espagne devront rester fortement négatives (-0,8 point de PIB par an) au moment de la mise en place des réformes structurelles dans ces pays.

Si aujourd'hui la pression à l'amélioration de la

compétitivité pour les pays du Sud est similaire à celle de l'Allemagne au début des années 2000, l'environnement extérieur est moins porteur et la pression au désendettement public plus contraignant.

Sur ce dernier point, l'exemple allemand nous apprend qu'il est difficile de mener de front des réformes structurelles visant à accroître la compétitivité de ses entreprises et à poursuivre le désendettement public.

Politique familiale : les enfants d'abord !

Par Henri Sterdyniak

Alors que la politique familiale française représente une réussite incontestable, le gouvernement Ayrault s'est donné comme objectif d'en réduire le coût, comme si l'investissement en faveur des enfants ne devait pas être la première des priorités du pays. Il fallait donc économiser 1,7 milliard. Ce devait être la contribution de la politique familiale à l'engagement de la France de réduire de 70 milliards les dépenses publiques.

1) Le document publié le 3 juin 2013 s'intitule « Pour une rénovation de la politique familiale », mais rénover cette politique aurait nécessité de s'interroger sur ses objectifs et ses résultats. La politique familiale a trois objectifs complémentaires :

– *Sortir tous les enfants de la pauvreté*. Or, le taux

de pauvreté des enfants[1] est de 19,8 % en France en 2010 contre 14,2 % pour l'ensemble de la population. Il faudrait donc repenser le dispositif d'aide aux familles pauvres : soit revaloriser fortement la composante familiale du RSA, l'attribuer aux enfants de chômeurs, soit créer un complément familial pour les enfants de travailleurs pauvres avec un ou deux enfants.

– *Assurer un niveau de vie relatif satisfaisant aux familles avec enfants.* Comme le montre le tableau, les familles avec enfants ont un niveau de vie plus faible que les couples sans enfant. Cette distorsion nécessiterait d'augmenter nettement les prestations familiales, de les indexer sur l'évolution des revenus (et non sur les prix), de traiter les familles de façon équitable en matière d'impôt sur le revenu (donc maintenir le quotient familial).

– *Favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle*. Ceci passe par l'instauration d'un service de garde des jeunes enfants gratuit et universel.

Tableau 1. Niveau de vie d'une famille selon le nombre d'enfants et la situation professionnelle relativement à un couple sans enfant en euros par mois par UC en 2012

Personne 1	RSA	SMIC	SMIC	SMIC	2 SMIC	3 SMIC	6 SMIC
Personne 2	Inactif	Inactif	½ SMIC	SMIC	1 SMIC	2 SMIC	4 SMIC
1 enfant	100	97,5	90,0	84,4	85,2	86,2	85,2
2 enfants	102,7	95,7	87,2	80,5	78,1	76,5	75,6
3 enfants	102,7	96,5	92,6	79,6	76,7	70,5	70,0
4 enfants	111,9	96,8	90,9	81,6	73,8	65,7	65,7

Lecture : colonne 8 ; 100 : niveau de vie d'un couple sans enfant ayant un revenu de 10 SMIC ; 65,7 niveau de vie relatif d'une famille avec 4 enfants de même revenu.
Source : Calcul de l'auteur.

On le voit, atteindre pleinement les objectifs de la politique familiale nécessiterait plus de moyens (et pas moins).

2) Le document du gouvernement prétend que la branche famille a un déficit de 2,5 milliards. Mais ce déficit ne peut provenir d'une explosion du nombre d'enfants, du nombre de familles nombreuses ou d'une hausse des prestations. Au contraire, la baisse tendancielle du nombre de familles

nombreuses, la stagnation du pouvoir d'achat des prestations, la stagnation des plafonds des prestations sous conditions de ressources fait que la branche dégage structurellement des excédents croissants. Le déficit vient du fait que, ces dernières années, l'Etat a progressivement prélevé 9 milliards sur la branche famille pour financer la branche retraite (lui mettant à sa charge l'Assurance Vieillesse des Personnes au Foyer et les majorations familiales de retraites, qui ne profitent pas aux enfants). Le déficit vient aussi du fait que la crise a fait perdre 2 milliards de ressources à la CNAF. Spontanément, le déficit aurait été comblé en 2019.

3) Le document du gouvernement prétend que « les ménages les plus aisés sont favorisés car ils cumulent des allocations familiales et d'importantes réductions d'impôt ». Nous ne savions pas qu'avoir des enfants était maintenant une niche fiscale à combattre. Non, les allocations familiales sont très faibles par rapport au coût effectif des enfants ; le quotient familial ne fait que tenir compte de la taille de la famille pour le calcul de l'impôt. Comme le montre le tableau 1, une famille nombreuse aisée a toujours un niveau de vie nettement inférieur à celui d'un couple sans enfant de même revenu : elle n'est pas favorisée, bien au contraire.

4) Le gouvernement prétend que la saisine du Haut Conseil de la Famille (HCF) a permis d'associer partenaires sociaux, experts et associations familiales à la réflexion, en omettant de préciser que « la plupart des membres du HCF » ont contesté l'objectif même de la réforme.

5) Heureusement, le gouvernement s'est rendu compte qu'il était impossible de faire baisser le niveau des allocations familiales selon le revenu de la famille car cela aurait imposer un surcroît de travail important aux agents de la CNAF (de suivre en temps réel le revenu de toutes les familles), avec des questions insolubles pour les familles recomposées, tout ceci pour distribuer des sommes ridiculement faibles aux familles des classes moyennes (32 euros par mois pour 2

enfants, 73 euros pour trois enfants). Rajoutons que cela mettait en cause le principe républicain fondateur de la protection sociale : « Chacun contribue selon ses moyens, chacun reçoit selon ses besoins ». Le système de cotisations à la française est déjà très redistributif puisque les plus bas salaires bénéficient d'exonérations de cotisations sociales tandis que les cotisations maladie et famille ne sont pas plafonnées et que des prélèvements sociaux portent sur les revenus du capital. Il faut éviter de faire évoluer le système français basé sur l'universalité vers un système à l'anglo-saxonne, basé sur l'assistance, où ceux qui payent ne sont jamais ceux qui reçoivent, ce qui prive le système de l'adhésion des classes moyennes et favorise la baisse continuelle du niveau des prestations.

6) Le document du gouvernement assimile le quotient familial (QF) à un avantage fiscal croissant avec le niveau du revenu. C'est une erreur. Le QF *n'est pas* une aide financière arbitraire aux familles qui augmenterait avec le revenu, ce qui serait évidemment scandaleux. Le quotient familial ne fournit aucun avantage spécifique aux familles ; il garantit seulement que le poids de l'impôt est le même pour des familles de taille différente, mais de même niveau de vie. La réduction d'impôt induite par la présence d'enfants correspond uniquement à la baisse du niveau de vie induite par cette présence.

7) Le gouvernement réduirait donc une première fois le niveau du plafond du QF, d'abord de 2 336 euros à 2 000 euros en 2013, puis de 2 000 euros à 1 500 euros, en 2014. Les familles avec deux enfants seront perdantes à partir de 5 850 euros de revenus par mois, la perte atteignant 139 euros par mois au-delà de 6 430 euros (2,4 % du revenu). Pour celles avec 3 enfants, la perte atteint 278 euros par mois (3,9 % du revenu). Pour celles avec 4 enfants, 417 euros (4,9 % du revenu).

8) Autant il est légitime d'améliorer la redistributivité

du système fiscal en luttant contre les niches fiscales injustifiées, contre l'optimisation ou la fraude fiscale, en modifiant le barème, autant il ne l'est pas en surtaxant les familles nombreuses bi-actives où les parents subissent de lourdes contraintes (horaires ou financières) pour élever leurs enfants relativement à leurs collègues sans enfants. La France a besoin d'enfants à tous les niveaux de revenus. Pénaliser ces familles de cadres biactifs n'est ni justifié, ni souhaitable.

9) Le quotient conjugal n'est pas plafonné. Est-il légitime qu'une veuve avec un étudiant de 22 ans à sa charge paie, du fait du plafonnement du QF, plus d'impôt qu'un homme de 50 ans qui aurait épousé une jeune femme de 22 ans ?

10) Le plafond du QF ne devrait pas être arbitraire. Il devrait reposer sur une évaluation du coût de l'enfant. Le revenu médian annuel en 2013 devrait être de l'ordre de 20 430 euros par unité de consommation. Comme un enfant représente en moyenne 0,35 unité de consommation, son coût médian est de l'ordre de 7 150 euros par an, dont 768 sont pris en charge par les allocations familiales (pour une famille de deux enfants). Pour un taux d'imposition de 41 %, ceci justifie un plafond de 2 600 euros (41 %* (7 150-768)). Il n'était pas légitime de baisser le niveau du plafond. En tout état de cause, plafond devrait être indexé sur le revenu moyen.

11) Certes seulement 12 % des ménages sont touchés par cette baisse du plafond, mais le plafond ne sera pas indexé sur l'évolution des revenus, de sorte que progressivement, la part des ménages touchés augmentera.

12) Compte-tenu de la suppression des réductions d'impôt pour frais de scolarité, les impôts des familles augmenteront de 1,3 milliard. Ceci est peu compatible avec l'engagement du gouvernement de ne plus augmenter les impôts.

13) La PAJE sera réduite de 17 euros par mois pour toutes les

familles et de 100 euros par mois pour 12 % des familles. Certes, le complément familial sera augmenté de 50 % en cinq ans pour les allocataires les plus pauvres (moins de 2 109 euros avec 3 enfants), soit 90 euros de plus par mois. Certes, l'allocation de soutien familial sera augmentée de 25 % en cinq ans, soit 22,5 euros de plus par mois. Ceci va dans le bon sens. Mais le gouvernement ne généralise pas le complément familial aux familles de travailleurs pauvres avec 1 ou 2 enfants (qui sont quelque peu les oubliés du système, voir tableau).

14) Le gouvernement n'annonce pas que toutes les prestations familiales et le RSA seront désormais indexés sur le revenu médian, ce qui éviterait la dégradation tendancielle du niveau de vie relatif des familles.

15) Le gouvernement prétend, page 15, que seront dégagés, à l'horizon 2 017, 2 milliards supplémentaires pour les services aux familles (100 000 places de crèches, 100 000 enfants de plus accueillis par des assistantes maternelles, 75 000 enfants de 2-3 ans en maternelle, activités péri- et extra-scolaires). Le bilan de la rénovation devrait donc être une hausse de 300 millions des dépenses pour les familles. Mais ces 2 milliards sont bizarrement oubliés dans le tableau récapitulatif, page 19, où ne figurent que le 1,3 milliard d'impôt supplémentaire et la baisse nette de 0,4 milliard des prestations, soit les 1,7 milliard d'économies. En fait, ces 2 milliards étaient déjà prévus dans les projections de la CNAF. Ils étaient déjà financés par la baisse tendancielle du montant des prestations familiales.

16) Oui, malgré ses réussites (un taux de fécondité satisfaisant et un fort taux d'activité des femmes de 18-50 ans), la politique familiale française reste à rénover. La ponction sur les ressources de la banche « Famille » doit cesser pour permettre de financer une importante revalorisation des prestations familiales, en particulier celle du complément familial pour toutes les familles et celle

de la composante « enfant » du RSA, l'attribution de celle-ci aux enfants de chômeurs. Les prestations familiales et le RSA devraient être indexés sur les salaires. La France a besoin d'un grand service public gratuit et universel de garde de la petite enfance. Il est préférable d'aider les enfants et les adolescents en difficulté scolaire ou sociale, faire un effort massif (en matière d'éducation, mais aussi d'équipements collectifs et sociaux) dans les zones où le pourcentage d'enfants issus de l'immigration est important. La France doit se donner des objectifs ambitieux de réduction du taux de pauvreté des enfants et d'augmentation des places en crèches afin de donner à chaque enfant le maximum de chance d'épanouissement. Opposer la nécessité d'équipements collectifs à celle d'un niveau de vie satisfaisant des familles n'est pas pertinent. Cet effort doit être payé par l'ensemble des contribuables (et pas seulement par les familles). Il est contraire à l'équité et à la cohésion sociale de prétendre le financer soit par la mise en cause de l'universalité des prestations sociales soit par la baisse du plafond du quotient familial.

---

[1] La part de la population en dessous du seuil de 60 % du revenu médian par unité de consommation.

Les choix du gouvernement sur la politique familiale

Le gouvernement a décidé ce matin de ne pas toucher aux allocations familiales, et d'abaisser le plafond du quotient

familial de 2 000 euros à 1 500 euros par demi-part fiscale.

Dans un passé récent, l'OFCE s'est penché à plusieurs reprises sur le sujet : Henri Sterdyniak et Guillaume Allègre en 2012; et plus récemment Hélène Périvier et encore Henri Sterdyniak.

La politique familiale est aussi traitée dans « Réforme fiscale », un ouvrage de la série Débats et politiques de la *Revue de l'OFCE*, publié sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane en avril 2012.

Retraites : garantir le système social

par Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak

La Commission européenne recommande à la France de mettre en œuvre une nouvelle réforme des retraites, or cela ne devrait pas être une priorité pour la France à l'heure actuelle. Voici pourquoi.

[Ce texte est initialement paru sur le site Lemonde.fr, rubrique Idées, vendredi 24 mai 2013]

Le système public de retraite doit assurer aux retraités un niveau de vie équivalent à celui des actifs, à partir d'un âge socialement déterminé. Ainsi, les salariés n'ont-ils pas à faire d'effort d'épargne-retraite, à se préoccuper de l'évolution des marchés financiers ou de leur durée de vie. Ce système doit être contributif (la retraite dépend des cotisations versées), mais aussi rétributif (la retraite rémunère la contribution à la production, mais aussi l'élevage d'enfants ; ceux qui ont connu chômage ou maladie ne doivent

pas être pénalisés) et redistributif (la société doit assurer un niveau de vie satisfaisant à toutes les personnes âgés). Il doit être socialement géré : l'âge de fin d'activité doit tenir compte de la situation de l'emploi comme du comportement des entreprises. Ses règles doivent être adaptées en permanence à l'évolution économique et sociale.

Le système français est l'un des plus généreux du monde ; les retraités ont le même niveau de vie que les actifs. Le premier objectif doit être de garantir sa pérennité. Les jeunes générations doivent être convaincues que la dette sociale qu'elles acquièrent en fournissant une retraite satisfaisante à leurs parents leur sera remboursée sous la même forme ; elle est plus solide qu'un placement financier. Ceci est d'autant plus crédible que le ratio entre actifs et retraités restera un des plus favorables du fait d'une fécondité française satisfaisante (2 enfants par femme).

Il n'existe pas de réforme miracle qui assurerait automatiquement l'équilibre du système. Certains préconisent un système par point où la valeur du point (donc, le niveau des retraites) servirait de variable d'ajustement. D'autres, un système de « comptes notionnels » où chacun devrait arbitrer entre le niveau de sa retraite et son âge de départ, sans tenir compte des différences d'espérance de vie et de capacité à se maintenir en emploi après 60 ans, selon la profession, cet arbitrage se dégradant au fil des années.

Il est déplorable que le système de retraite ne soit pas unifié, mais il n'est pas possible d'instaurer brutalement un régime unique, ce qui impliquerait de recalculer les droits acquis dans les actuels régimes disparates ; le nouveau régime devrait remplacer progressivement les anciens, avec le risque d'instaurer en douceur, comme en Italie, un système beaucoup moins généreux pour les jeunes. Dans l'immédiat, le système serait compliqué puisque que le nouveau régime s'ajouterait aux anciens. Faire converger les régimes, les inscrire dans un pilotage commun est la voie la plus réaliste, qui peut, elle,

être mise en œuvre rapidement. Il faudrait surtout rouvrir le dossier de la pénibilité pour permettre un départ précoce aux salariés du privé soumis à des conditions de travail difficiles.

L'objectif de stabiliser le ratio pension/retraite à un niveau satisfaisant doit être clairement affiché. L'Etat et les syndicats doivent s'engager sur des niveaux cibles de taux de remplacement net : 85 % au niveau du SMIC ; 75 % pour la part des salaires en dessous du plafond ; 50 % de 1 à 2 plafonds. Ces taux serviraient d'objectif pour la convergence des régimes. Enfin les pensions liquidées doivent être indexées sur les salaires nets.

A court terme, le déséquilibre des régimes de retraites induit par la crise doit être accepté. Il faut éviter une baisse des retraites par une désindexation progressive, qui diminuerait la fiabilité du système et enfoncerait dans la crise en pesant sur la consommation. C'est une croissance plus vigoureuse qui doit permettre de réduire les déficits sociaux. La priorité en 2013 n'est pas de réduire les retraites ou les allocations familiales, mais de remettre en cause les politiques suicidaires d'austérité qu'impose l'Europe et de lancer une politique industrielle préparant la transition écologique.

Malgré la crise, le taux d'emploi des seniors a nettement progressé, malheureusement, au détriment de l'emploi des jeunes. Il faut aller jusqu'au bout de la logique de la réforme de 2003, une durée de cotisations requise de 42 ans, qui permettra à ceux qui commencent à travailler à 18 ans de partir à 60 ans et demandera aux cadres, qui commencent à 23 ans, d'aller jusqu'à 65 ans. Quand la France se rapprochera du plein-emploi, il faudra relancer les négociations dans les entreprises pour améliorer les conditions de travail et repenser les carrières pour que chacun puisse aller jusqu'à l'âge requis. Se posera ensuite un choix social : faudra-t-il continuer à allonger la durée des carrières ou ne sera-t-il pas préférable d'utiliser les gains de productivité pour

maintenir une retraite précoce ?

Ni l’Europe, ni les marchés financiers ne doivent se préoccuper de l’équilibre futur de notre système de retraite : celui-ci sera géré, compte-tenu de la situation économique, par des choix sociaux qui seront faits en temps voulus. Le gouvernement et les syndicats doivent annoncer clairement que c’est par la hausse des cotisations que le système sera équilibré, si nécessaire, une fois effectués les efforts souhaitables en matière d’emplois des seniors.