

La politique de l'emploi prise à revers dans l'état budgétaire ?

Par [Bruno Coquet](#)

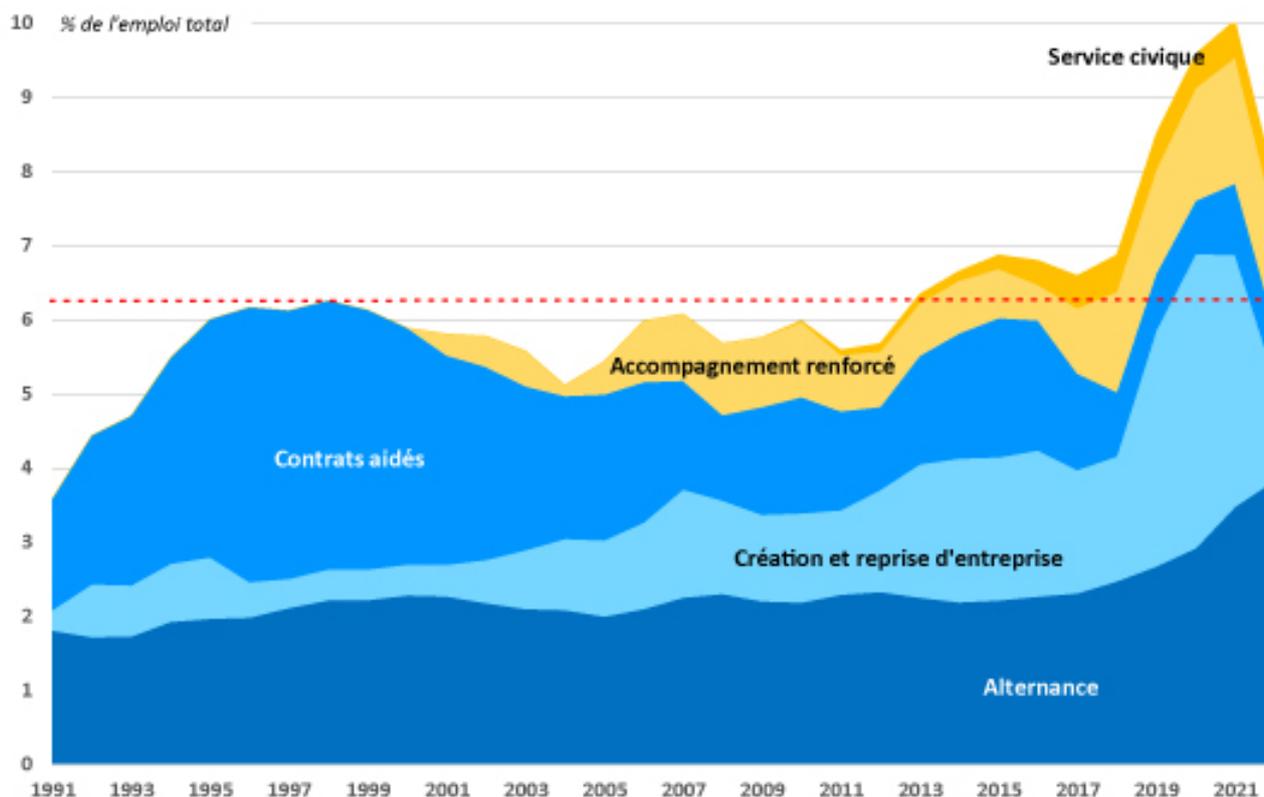
Depuis un an, la croissance économique ralentit et le dynamisme du marché du travail s'atténue. Les créations d'emplois ont continué de progresser vivement en 2022, mais la phase de très forte croissance que nous venons de vivre, entamée en 2015 et à peine mise entre parenthèses durant la crise sanitaire, est en voie de s'achever. Ainsi, depuis le deuxième trimestre 2021 les créations d'emplois sont de moins en moins nombreuses d'un trimestre à l'autre, si bien qu'au dernier trimestre 2022 ce sont seulement 44 000 emplois salariés qui ont été créés, la moins bonne performance depuis fin 2018 si l'on exclut les trois trimestres de confinement.

Lorsqu'un ralentissement des embauches prend forme, ce sont d'abord les groupes les plus à risque sur le marché du travail qui sont affectés, ce qui entraîne généralement un renforcement contracyclique des politiques de l'emploi, afin de contenir la hausse du chômage.

Or, de manière tout à fait inédite, le nombre de bénéficiaires d'un dispositif de politique de l'emploi (sans compter l'activité partielle) n'a jamais été aussi élevé qu'en 2021, alors même que le marché du travail affichait un dynamisme et un niveau inconnus depuis fort longtemps. Après le repli enregistré en 2022, les emplois aidés restent malgré tout à un niveau historiquement très élevé, 5,9% de l'emploi total en 2022 après 7,8% en 2021 soit 1,78 million de bénéficiaires. Un décompte plus large des dispositifs peut même amener le nombre

de bénéficiaires à 2,36 millions en 2022, soit 7,9% de l'emploi total après 10,0% en 2021 (Graphique).

Graphique. Emplois aidés en % de l'emploi total (1991-2022)



Source : Insee, Dares, Agence Service Civique, Calculs de l'auteur.

Note de lecture : en bleu, toutes nuances confondues, les dispositifs d'emplois aidés selon la définition Insee, en jaune les dispositifs d'accompagnement renforcé qui comportent des périodes d'emploi et ou de formation, sont rémunérés, et dont les caractéristiques sont proches de celles d'emplois non-marchands aidés.

L'élévation du stock de bénéficiaires d'un emploi aidé s'explique par des effets de nature différente, principalement rattachés à trois dispositifs : l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (ACRE), l'aide à l'emploi des jeunes, l'apprentissage.

Deux dispositifs aux forts effets transitoires sur l'emploi

Les deux premiers dispositifs ont eu un effet transitoire, qui s'est achevé en 2022, et leur stock a rejoint un régime permanent :

- La hausse du nombre de bénéficiaires de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (ACRE) réformée en 2018, est due à un défaut de calibrage des nouvelles

règles qui a eu des effets sur le stock de bénéficiaires jusqu'en 2022. L'aide, généreuse sur un public cible élargi, a suscité un engouement inattendu : on comptait 639 000 bénéficiaires dès la fin 2019 (256 000 fin 2018), alors que la cible visée « à terme » était de 600 000 [\[1\]](#). Le dispositif a été rectifié en urgence dès l'exercice 2020, notamment avec une exonération de cotisations sociales raccourcie à 1 an au lieu de 3. Les entrées se sont réduites de moitié (350 000 sur le 12 derniers mois connus) avec un stock voisin de 300 000, qui devrait désormais rester stable ;

- Pour prévenir les effets de la crise sanitaire, une aide à l'embauche des jeunes (AEJ) a été active d'août 2020 à mai 2021 pour les embauches des jeunes de moins de 26 ans, en CDD de plus de 3 mois ou en CDI dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution ». Avec 492 000 entrées sur cette période, le stock a atteint 262 000 bénéficiaires fin 2020 et 198 000 fin 2021, qui sont tous sortis en 2022. Ce dispositif n'a pas eu d'impact sur l'emploi total des jeunes, mais a déplacé les embauches vers des CDD longs et des CDI en lieu et place d'emplois non-salariés et intérimaires [\[2\]](#). Toujours dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », les dispositifs classiques d'emplois aidés non-marchands (PEC) et marchands (CUI-CIE) ont aussi été soutenus durant cette période, et prolongés sur un rythme relativement élevé jusqu'au début 2022, au-delà de ce que requerrait la lutte contre les effets de la crise sanitaire, mais assez classiquement en phase avec le cycle électoral.

La contribution de ces dispositifs au stock de bénéficiaires d'emplois aidés semble désormais nulle et stable, du moins tant que les budgets qui leur sont alloués sont eux-mêmes à peu près constants, ce qui est le cas pour le budget 2023.

L'apprentissage : des créations d'emploi difficilement soutenables

Le soutien apporté au développement de l'alternance, en particulier l'apprentissage, est le moteur le plus puissant des entrées en emplois aidés au cours des dernières années : ces contrats représentent un tiers des créations d'emplois depuis la fin 2019, et même trois quarts des emplois créés au dernier trimestre 2022 (39 000 apprentis sur 54 000 emplois au total) [3]. Le nombre d'apprentis est passé de 437 000 fin 2018, à 980 000 fin 2022.

La politique d'apprentissage a été profondément réformée en 2018, le dispositif étant ouvert à un public plus large, avec une simplification des procédures et des aides, et la libération de l'offre de formation. Une réforme structurelle réussie dont les effets positifs ont été très nets dès 2019 (+50 000 apprentis en 1 an) d'autant qu'ils étaient portés par un marché du travail dynamique (les entrées en apprentissage sont corrélées aux cycles de l'emploi marchand).

Mais le véritable boom de l'apprentissage intervient à partir de juillet 2020 quand, dans le cadre du plan de relance consécutif à la crise sanitaire, une aide exceptionnelle d'un montant très élevé (5 000€ pour un mineur, 8 000€ pour un majeur) est allouée à tous les entrants en apprentissage. Elle se substitue pour la première année à l'aide unique créée par la réforme de 2018 dont le principe était d'être réservée à l'embauche des jeunes les plus à risque sur le marché du travail (diplôme inférieur ou égal au bac, mineurs sortis prématurément du système scolaire) car elle favorise leur accès à l'emploi, contrairement aux étudiants du supérieur qui s'insèrent bien et vite en emploi sans qu'il soit besoin de subventionner l'employeur. L'aide, unique comme exceptionnelle, s'ajoute aux exonérations fiscales et sociales dont bénéficient déjà tous les apprentis quel que soit leur profil, ainsi que leurs employeurs.

Cette aide exceptionnelle est d'un niveau inédit pour une aide à l'emploi, car elle couvre 100% du salaire des apprentis de moins de 26 ans, un peu moins au-delà. Extrêmement généreuse

et donc coûteuse (4 milliards d'euros pour 2021[4], proche de 5 milliards en 2022), elle a fortement soutenu la création d'emplois et le taux d'emploi des jeunes. Compte tenu de dynamisme du marché du travail, rien ne justifiait de la maintenir au-delà des premiers mois de 2021 (comme pour l'AEJ, cf. ci-dessus). Elle a pourtant été reconduite jusqu'à fin 2022, ce qui explique le rythme toujours élevé des entrées en apprentissage.

Le coût unitaire de l'aide combiné à un public-cible très large a finalement conduit à une révision à la baisse du dispositif pour 2023. L'aide exceptionnelle et l'aide unique sont désormais fusionnées : 6 000€ pour tous sans distinction d'âge ou de niveau de diplôme, et seulement pour la première année de contrat d'apprentissage (au lieu de 3 ans auparavant pour l'aide unique). La baisse de la subvention réduit l'incitation à l'embauche tandis que sa concentration sur la première année de contrat favorise les formations plus courtes[5].

L'impact en 2023 de la réduction de la prime serait fonction des effets qui lui sont attribués :

- Soit les entrées en apprentissage ont augmenté grâce à la réforme de 2018 et à la politique menée sur le marché du travail, les entrées étant indépendantes de la prime resteraient dynamiques, a minima au niveau des 800 000 prévues par le PLF 2023. Cette hypothèse n'est clairement pas la plus probable ;
- Soit la prime explique 100% de la hausse des entrées en apprentissage par rapport au niveau atteint en 2019 (369 000 entrées en 2019, 834 000 en 2022) avec une élasticité unitaire[6]. Alors une baisse de 25% de la prime engendrerait une baisse analogue des entrées surnuméraires par rapport à 2019, donc une baisse du nombre de nouveaux contrats d'apprentissage à environ 720 000 entrants en 2023.

La réalité est entre ces deux bornes, mais dans tous les cas, les effets de substitution avec des emplois non subventionnés resteraient très forts.

Du contretemps au dilemme

Le maintien de subventions à l'emploi bien au-delà de ce que nécessitait la lutte contre les effets de la crise sanitaire a soutenu le rythme des créations d'emplois et contribué à la baisse du taux de chômage, des jeunes en particulier. Ces résultats grisants ont-ils conduit à l'imprévoyance ?

Le marché du travail est en train de ralentir. La Banque de France prévoit une hausse du taux de chômage à 7,5% fin 2023 et même 8,1% en 2024 . C'est dans ces phases du cycle que la politique de l'emploi est généralement actionnée, prioritairement pour préserver l'accès à l'emploi des populations les plus à risque de chômage. Mais l'heure n'est plus à l'expansion budgétaire débridée, et partant d'un stock d'emplois aidés et de dépenses encore à très haut niveau, il sera certainement difficile d'accélérer la politique de l'emploi. *De facto*, le budget 2023 qui prévoit au mieux un maintien des crédits alloués aux différents dispositifs, pourrait entraîner un repli des entrées en contrats aidés, et même une baisse pour l'apprentissage.

La marge de manœuvre la plus évidente serait de réallouer les crédits vers des dispositifs plus efficaces, par exemple cesser de subventionner à grand frais l'apprentissage pour les diplômés du supérieur au-delà du droit commun des exonérations fiscales et sociales allouées à ces contrats par la loi de 2018. Mais les dispositifs d'alternance étant clairement sous-dotés dans le PLF 2023, ces moyens n'existent pas en l'état... Le gouvernement est donc confronté à un dilemme dont il est peu probable que l'on puisse sortir sans que la politique de l'emploi ne contribue négativement à la création d'emplois et à élever le taux de chômage en 2023, voire en 2024.

[1] « La progression du nombre de bénéficiaires de l'ACRE, et donc des dépenses associées, a été nettement supérieure aux anticipations du gouvernement, notamment en raison de la forte progression du nombre de micro-entreprises. Cette progression traduit, selon le gouvernement, des effets d'aubaine importants, une partie substantielle des créations de micro-entreprises concernant des activités qui pourraient relever du salariat. Selon les informations communiquées à votre rapporteur par la DGEFP, le coût du dispositif atteindrait, sans mesure nouvelle, 893 millions d'euros en 2020 et 1,4 milliard d'euros en 2022. » (Sénat, Discussion du PLF2020, <https://bit.ly/40982cU>)

[2] Claire-Lise Dubost (2023) « Les effets sur l'emploi de l'aide à l'embauche des jeunes instaurée en 2020 », *Document d'Études*, n°166, Dares.

[3] Calcul sur les données de la *Note de conjoncture INSEE* du 15 mars 2023 et des stock publiés par la Dares.

[4] Source France Compétences.

[5] Et donc une moindre inertie du stock de bénéficiaires.

[6] On ne peut exclure une élasticité supérieure à l'unité, étant donné que les emplois totalement « gratuits » du fait de l'aide sont moins nombreux.

Fragilité bancaire : quelles

conséquences sur la croissance économique et sur sa relation avec les crédits bancaires ?

[Jérôme Creel](#) et [Fabien Labondance](#)

La faillite de Silicon Valley Bank (SVB) relance les inquiétudes sur la solidité du système bancaire américain et, par effet de contagion, sur celle du système bancaire européen. Elle est une sorte de cas d'étude des relations complexes entre les banques et l'économie.

La faillite de SVB intervient quelques mois après que le [Comité pour le prix en Economie en mémoire d'Alfred Nobel](#), financé par la Banque Royale de Suède, a décerné le prix 2022 à Ben Bernanke, Douglas Diamond et Philip Dybvig pour leurs contributions à l'économie bancaire. Diamond et Dybvig exposent notamment les mécanismes par lesquels une panique bancaire peut se produire (le bouche à oreille suffit – les économistes parlent de prophéties auto-réalisatrices), la difficulté à séparer une crise de solvabilité d'une crise de liquidité et les mesures à mettre en œuvre pour y mettre fin, en assurant les dépôts [\[1\]](#). Bernanke montre plus particulièrement les mécanismes par lesquels une panique bancaire peut se transmettre à l'économie réelle, justifiant dès lors que la banque centrale mette en œuvre une politique de sauvetage des banques. Indéniablement, leurs travaux permettent de mieux comprendre les décisions récentes des autorités monétaires américaines pour endiguer la crise déclenchée par SVB, comme [l'extension de l'assurance sur les](#)

[dépôts](#).

Au-delà de ces travaux, un consensus empirique avait émergé : il indiquait que la croissance économique, mesurée par la variation du PIB par habitant, pouvait s'expliquer par le développement des crédits bancaires et par celui des marchés financiers. La crise financière internationale de 2007-2009 a rebattu les cartes. Les travaux de [Gourinchas et Obstfeld \(2012\)](#) et de [Schularick et Taylor \(2012\)](#) (et les nombreux travaux qui ont suivi) ont montré que l'expansion du crédit bancaire était un indicateur avancé des crises bancaires. Pour autant, le lien entre crédit bancaire, fragilité bancaire et prospérité restait à établir.

C'est ce lien que nous explorons avec [Paul Hubert](#) dans un article intitulé « Crédit, fragilité bancaire et performance économique » à paraître dans la revue [Oxford Economic Papers](#). Nous y étudions le rôle de la fragilité bancaire dans la relation entre crédit bancaire privé et croissance économique dans l'Union européenne. Nous envisageons deux types de fragilité bancaire, l'un du côté de l'actif des banques, et l'autre du côté du passif : d'une part, la part des prêts non performants au bilan et, d'autre part, le ratio entre fonds propres et actifs, soit l'inverse de l'effet de levier.

Nos résultats sont les suivants. Premièrement, la fragilité bancaire, représentée par les prêts non performants, a un effet négatif sur la croissance économique : plus leur part au bilan augmente, plus faible est la croissance du PIB par habitant. Deuxièmement, l'inclusion de la fragilité bancaire dans le modèle estimé a pour conséquence que, dans la plupart des spécifications, le crédit bancaire n'a pas d'effet sur la croissance économique. Les effets du crédit sur la croissance économique par habitant semblent dépendre du degré de fragilité bancaire. Le crédit a uniquement un effet positif et significatif sur la croissance économique par habitant sur un sous-échantillon se terminant avant 2008 – conformément à la littérature antérieure – et lorsque les prêts non performants

sont relativement faibles, donc lorsque la fragilité bancaire est limitée. À l'inverse, lorsque la fragilité bancaire est élevée, le crédit n'a aucun effet sur la croissance tandis que les prêts non performants ont un effet négatif important[2].

Ainsi, le fait d'omettre une variable de fragilité bancaire dans la relation entre crédit bancaire et croissance économique peut conduire à des conclusions erronées sur l'impact économique du développement financier.

La principale implication de ces résultats empiriques est qu'une surveillance étroite des prêts non performants et de leur limitation, *ex ante* par le biais de politiques d'offre de crédit prudentes, ou *ex post* par le biais d'incitations à la constitution de provisions pour pertes sur les prêts, ne joue pas seulement un rôle prudentiel au niveau des banques mais a également une incidence au niveau macroéconomique. Cette surveillance des prêts non performants conditionne les effets positifs de la politique de crédit bancaire sur l'activité économique.

[1] Sur leurs travaux, voir la synthèse critique d'Hubert Kempf dans l'article « Diamond et Dybvig et la fragilité bancaire » à paraître dans la *Revue d'économie politique*.

[2] Du côté du passif, l'effet de levier n'a pas d'impact sur la performance économique.

Retraites : de quelle

soutenabilité parle-t-on ?

[Éloi Laurent](#) et [Vincent Touzé](#)

Le dernier [rapport](#) du Conseil d'Orientation des Retraites (COR), visant à évaluer l'équilibre financier du système français des retraites à l'horizon 2070 publié en septembre 2022, est l'objet d'un intense débat quant à l'urgence des réformes proposées dès 2023 ([Touzé, 2023](#)). Si sur le court terme, la dynamique des recettes dépend pour beaucoup de la capacité de l'économie française à rebondir après la pandémie de Covid puis à résister à l'envolée du cours des matières premières consécutive à l'agression russe en Ukraine, l'horizon de long terme est bâti comme on le sait sur des conjectures de croissance de la productivité du travail et d'évolution de l'emploi qui permettent d'envisager des scénarios de croissance du PIB (les hypothèses de productivité du travail étant déterminantes dans l'évolution anticipée du PIB).

Le COR a choisi dans ce rapport de revoir à la baisse ses scénarios de croissance de la productivité du travail sur la base d'une consultation d'économistes et de travaux internes ([COR, 2021](#)). Il envisage désormais un scénario bas à 0,7% de croissance au lieu de 1% et un scénario haut à 1,6% au lieu de 1,8%. Les scénarios intermédiaires sont, quant à eux, passés respectivement de 1,5% à 1,3% et de 1,3% à 1%. Mais cette prudence est-elle vraiment suffisante ?

Comme le remarquait justement [Antoine Bozio](#) dans sa présentation à la journée d'études du COR qui a en partie influencé ces choix : « Les hypothèses de croissance sont devenues essentielles, mais les hypothèses de croissance ne devraient pas être essentielles : c'est un défaut majeur de

notre système que de dépendre de la croissance ».

En effet, d'une part la croissance économique connaît en France et ailleurs des fluctuations pour le moins erratiques depuis les quinze dernières années, mais plus fondamentalement encore, si cette croissance du PIB était forte et stable, ce serait sans doute le scénario le plus préoccupant sur le plan environnemental. En effet, le lien entre croissance et émissions de CO₂ est clairement établi et les études qui prétendent montrer qu'un découplage est possible sont en l'état fort peu convaincantes ([Parrique, 2022](#)). En revanche, il paraît tout à fait clair que la crise climatique s'accélère, dégradant partout sur la planète et dans les territoires français les conditions de vie, et donc la santé et la productivité du travail qui en dépend ([Laurent et Touzé, 2022](#) ; [Laurent, 2023](#)). La recherche d'une croissance toujours plus forte et visiblement destructrice de la biosphère pourrait, à l'image de la Peau de chagrin, rétrécir graduellement l'existence humaine jusqu'à l'épuiser. Cette croissance, censée assurer la soutenabilité du système de retraite, pourrait ainsi, au contraire, conduire à une attrition du temps de la retraite en raison d'une mortalité accrue mais aussi, pour les actifs, à une moindre capacité à soutenir le système par le travail. Dit autrement, la soutenabilité environnementale du système de retraite est un élément central de sa soutenabilité financière *via* sa soutenabilité sociale.

En outre, il est également légitime de s'interroger sur le réalisme des hypothèses implicites des scénarios de croissance du COR au regard des impératifs de transition énergétique nationaux et européens. Une façon de répondre à cette question est de s'appuyer sur une autre étude prospective, celle réalisée par l'*International Energy Agency* (IEA) en 2021.

L'IEA (2021) envisage ainsi trois scénarios d'évolution de la demande d'énergie :

- une évolution tendancielle qui intègre les politiques déjà en vigueur (« *Stated Policies Scenario* ») ;
- une mise en place de politiques plus ambitieuses sur le plan climatique déjà annoncées (« *Announced Pledges Scenario* ») ;
- enfin, un développement qualifié de soutenable (« *Sustainable Development Scenario* »), scénario qui conduit les économies avancées vers le « zéro émission nette » en 2050.

Pour l'Europe, en particulier, l'IEA prévoit des baisses de la demande d'énergie d'ici 2050 de 10% en cas de maintien de l'évolution tendancielle, de 21% avec la mise en place de politiques plus ambitieuses et de 27% avec le scénario de développement soutenable (rappelons que ces évolutions à la baisse s'accompagnent d'un recours accru aux énergies renouvelables).

Le tableau ci-après croise les scénarios de croissance de la productivité du COR avec ceux de réduction de la consommation d'énergie de l'IEA à l'horizon de 2050.

L'efficacité énergétique se mesure comme le ratio PIB/volume d'énergie consommée et ne peut seule garantir la baisse des émissions souhaitées : elle doit s'accompagner de véritables politiques de [sobriété énergétique](#). Mais nos calculs élémentaires montrent que les gains d'efficacité énergétique nécessaires pour maintenir une croissance élevée et une réduction de la consommation d'énergie sont importants quels que soient les scénarios considérés.

À titre d'exemple, le scénario de « développement soutenable », le plus proche des exigences de l'Accord de Paris (2015), nécessiterait d'après l'IEA de réduire de 27% notre consommation totale d'énergie en trente ans. À l'horizon 2050, une croissance de la productivité comprise entre 1,1 et 1,3% (scénarios intermédiaires du COR) conduirait à une hausse de la richesse produite de 39 à 48%. Une telle hausse associée à

une baisse de la consommation d'énergie est envisageable si et seulement si le système productif est capable d'améliorer l'efficacité énergétique de 91 à 103%[\[1\]](#), signifiant une aptitude technologique à produire autant avec deux fois moins d'énergie en trente ans, ce qui peut paraître considérable. Dans le cas d'une croissance de la productivité de 0,7%, le gain nécessaire d'efficacité énergétique reste élevé et égal à 79%. Pour saisir ces ordres de grandeur, on peut rappeler qu'une publication récente du ministère de la Transition écologique ([Beck et al., 2021](#)) calculait que les gains d'efficacité énergétique réalisés en France sur les trente dernières années avaient été de l'ordre de 43% (d'après nos estimations un scénario de croissance nulle de la productivité nécessiterait tout de même 52% de gains d'efficacité) . L'irréalisme des stratégies climatiques sous contrainte de croissance est loin d'être un défaut des seuls scénarios du COR : les projections du GIEC ont été récemment critiquées sous cet angle et comparées à des scénarios de décroissance qui apparaissent plus crédibles ([Keyßer et Lenzen, 2021](#)).

Qu'il s'agisse de l'impact de la crise climatique sur le travail et la santé comme du fardeau que fait peser la croissance sur la transition bas-carbone, le débat sur les retraites mériterait de s'enrichir de cette dimension environnementale.

Tableau. Gains nécessaires d'efficience énergétique à l'horizon 2050 pour rendre compatibles les scénarios du Conseil d'Orientation des Retraites (COR) avec ceux de l'International Energy Agency (IEA)

	Croissance de la productivité				Auteurs (hypothèse)
	Conseil d'orientation des retraites (COR)				
Baisse de la consommation d'énergie entre 2020 et 2050 en Europe (IEA)	1,6 %	1,3 %	1 %	0,7 %	0 %
10 % = tendance	+ 75 %	+ 64 %	+ 54 %	+ 45 %	+ 23 %
21 % = mise en place des politiques déjà annoncées	+ 98 %	+ 86 %	+ 75 %	+ 64 %	+ 40 %
27 % = développement soutenable	+ 116 %	+ 103 %	+ 91 %	+ 79 %	+ 52 %

Sources : calculs réalisés d'après le [World Energy Outlook \(2021\)](#) de la IEA et le Rapport annuel du COR (septembre 2022).
 Note de lecture : pour satisfaire une baisse de la consommation d'énergie de 21 % avec une croissance de la productivité de 1,3 % à l'horizon de 2050, chaque unité d'énergie consommée devra produire 86 % de valeur ajoutée supplémentaire.

[1] En notant Y le PIB, E la quantité d'énergie et Y/E le ratio d'efficience énergétique, l'évolution du ratio entre une date θ et une date T s'exprime comme suit : $Y_T/E_T - Y_\theta/E_\theta = Y_\theta/E_\theta (Y_T/Y_\theta/E_T/E_\theta - 1)$. L'expression $(Y_T/Y_\theta/E_T/E_\theta - 1)$ mesure le taux de variation de l'efficience énergétique. Si la production passe de 100 en 2020 à un niveau compris entre 139 et 148 en 2050 et si simultanément le niveau de consommation d'énergie doit passer d'un référentiel de 100 à 73, on en déduit que l'efficience énergétique devra s'accroître d'un taux compris entre +91% ($=139/73-100/100$) et +103% ($=148/73-100/100$).