

Combien d'euros par emploi créé ?

Par Guillaume Allègre, [@g_allegre](#)

Pacte de responsabilité, CICE, allègements de cotisations : peut-on réduire l'évaluation de ce type de mesures au coût en euros de chaque emploi créé ? Si l'évaluation est évidemment importante, le chiffre final fait souvent l'objet d'une mauvaise interprétation ou d'une utilisation abusive dans le débat public, et ce par des personnes de parfaite bonne foi. Pour certains commentateurs, un coût par emploi créé très élevé, largement plus élevé que le coût réel moyen d'un emploi public (ou privé), est un gâchis d'argent public qui serait mieux utilisé ailleurs : en crèches, dans l'éducation ou la police nationale.

Ce type de raisonnement s'appuie sur une interprétation erronée des milliards en jeu. Pour le comprendre, faisons l'expérience de pensée suivante : prenons deux mesures fiscales, disons A et B , qui ont pour objet d'alléger le coût du travail afin de créer des emplois. La mesure A crée 200 000 emplois et coûte *ex post* (c'est-à-dire après prise en compte des emplois créés et interaction avec les autres dispositifs sociaux et fiscaux) 20 milliards et 1 euros à l'Etat et aux administrations publiques. Le coût par emploi créé est ainsi de 100 000 euros, ce qui paraît excessif. La mesure B crée 180 000 emplois et coûte *ex post* 20 milliards d'euros, soit 111 111 euros, ce qui est encore moins bien. À première vue, il ne faut mettre en place ni la mesure A , ni la mesure B : le coût par emploi créé est bien trop important. Maintenant, supposons qu'il est également possible de mettre en place $-A$ ou $-B$ qui, inversement à A et B , augmentent le coût du travail (par un accroissement des cotisations) avec des effets symétriques sur l'emploi. Supposons aussi que les effets sur l'emploi et le coût soient additifs lorsqu'on met en place

deux mesures en même temps. Alors il paraît évident qu'il faut mettre en place [A-B][\[1\]](#): alléger le coût du travail par A et l'augmenter par $-B$ permettrait de créer 20 000 emplois pour un coût de 1 euro, soit 0,00005 euro par emploi créé ! Le ratio de coût d'emploi créé entre la mesure A et la mesure [A-B] est de 1 sur 2 milliards ($=100\ 000/0,00005$) ! Un esprit distrait pourrait dire alors : il ne faut surtout pas mettre en place la mesure A...

	Nombre d'emplois créés	Coût ex post de la mesure	coût par emploi créé
A	200 000	20 000 000 001	100 000
B	180 000	20 000 000 000	111 111
[A-B]	20 000	1	0,00005

Depuis Ricardo, on sait en économie que ce sont bien souvent les avantages relatifs qui comptent et non les avantages absolus : toute seule, A ne paraît pas une mesure intéressante, mais combinée à $-B$, elle s'avère très puissante, de même qu'au Poker, un 2 de cœur dans une main n'a pas la même valeur avec des Valets ou avec les 2 de pique, de trèfle et de carreau... Les mesures de politiques économiques ne peuvent donc être évaluées seules : il faut les évaluer dans leur interaction avec l'ensemble des instruments déjà mis en œuvre ou simplement disponibles.

Outre la non-prise en compte du bouclage macroéconomique ou du financement, une autre limite du raisonnement en termes de coût par emploi créé est qu'il ne prend pas toujours bien en compte les questions : qui paie la note et qui reçoit quoi ? Une dépense de l'Etat (en termes de crèches, d'éducation ou de police nationale) n'est pas équivalent à une dépense fiscale : si elles sont financées, la première réduit le revenu disponible des ménages alors que la seconde non (c'est un transfert entre ménages, entre entreprises, ou entre ménages et entreprises). Par conséquent, il est trompeur de comparer les deux types de dépenses seulement en termes d'emplois créés. En effet, les emplois créés ne sont qu'une conséquence indirecte d'une dépense fiscale (l'effet direct est le

transfert de l'Etat vers les ménages et les entreprises) ; si elle est financée, comme dans [A-B], les emplois créés sont un effet de second ordre lié à une réponse comportementale différente à A et -B. Au contraire, l'augmentation structurelle des dépenses de l'Etat (et donc des prélèvements obligatoires) a pour effet premier d'augmenter la consommation de biens publics et de réduire la consommation de biens privés. Si on ne raisonne qu'en termes d'emplois, on risque de se retrouver avec le plein-emploi mais au sein d'une économie entièrement socialisée. Pour évaluer ce type de transferts, il faut rajouter des paramètres au-delà de la création d'emplois. Il faut notamment tenir compte du bien-être (quelle est l'utilité des crèches, des dépenses d'éducation et de police nationale par rapport aux dépenses privées ?) et des effets d'incitation (quel est l'effet de l'augmentation des prélèvements sur les incitations à répondre aux besoins économiques des consommateurs ?). Il est aussi nécessaire de réfléchir en termes d'incidence fiscale. [A-B] ne peut créer des emplois qu'en organisant des transferts au sein des ménages et/ou des entreprises. Les questions pertinentes sont donc : qui sont les gagnants et les perdants *ex post* (en tenant compte des emplois créés et de l'évolution des prix et des salaires) ? Ces transferts réduisent-ils ou augmentent-ils les inégalités ? Contreviennent-ils à l'équité horizontale (à faculté contributive égale, impôt égal) ? Sont-ils susceptibles de modifier la croissance à long-terme (*via* la structure de l'emploi, les effets substitution capital-travail etc.) ?

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

Pour suivre l'auteur sur Twitter : [@g_allegre](https://twitter.com/g_allegre)

[1] Par exemple, on peut financer une baisse ciblée des

cotisations sociales patronales (A) par une hausse générale de ces cotisations (-B).

Et si la BCE respectait son mandat !

par [Christophe Blot](#)

L'article 127 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TUE), soit l'ex-article 105 du Traité de Maastricht, stipule clairement que « *l'objectif principal du Système européen de banques centrales [...] est de maintenir la stabilité des prix* ». Aucune quantification précise de cet objectif n'est cependant donnée dans le Traité. La BCE l'a interprété en énonçant qu'elle ciblerait une inflation inférieure mais proche de 2 % à moyen terme. Par ailleurs, l'article 127 du TUE ajoute que « *sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le [Système européen de banques centrales] apporte son soutien aux politiques économiques générales de l'Union, tels que définis à l'article 3...* », ce qui inclut notamment le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, le plein-emploi et le progrès social. Il apparaît donc clairement que l'objectif de croissance ou d'emploi n'est pas délaissé mais **subordonné** à celui de stabilité des prix. Partant de ce rappel sur la définition des objectifs de la BCE, quel constat pouvons-nous faire actuellement de l'orientation de la politique monétaire au sein de la zone euro ?

Depuis la fin de l'année 2013, quelques signes de redressement économique sont apparus dans la zone euro. La première

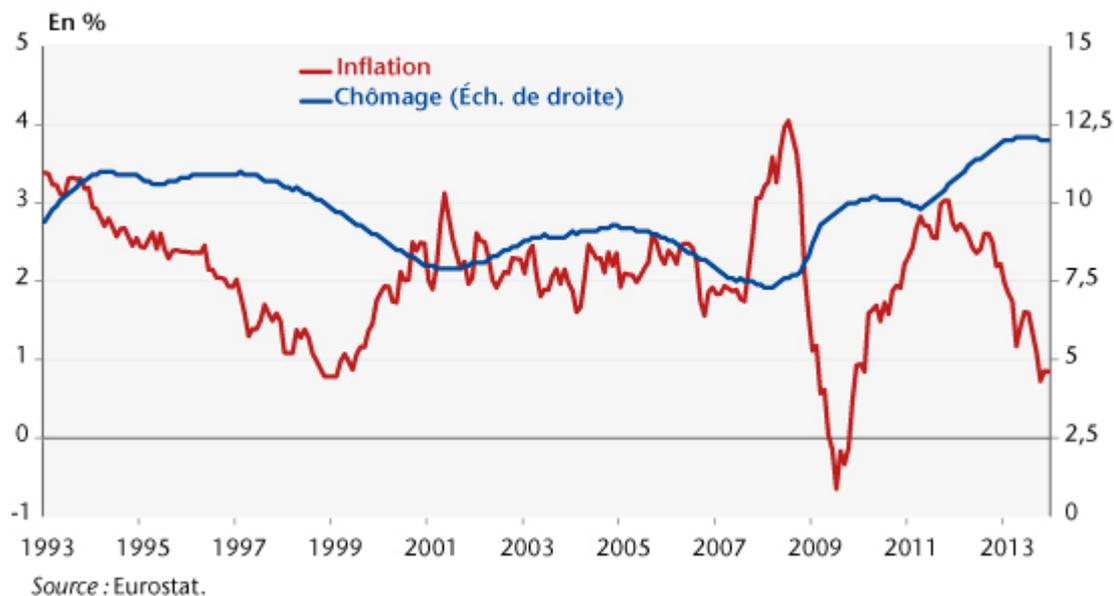
estimation de la croissance au quatrième trimestre 2013 confirme la sortie de la récession, le PIB ayant progressé de 0,3 %. Il n'en demeure pas moins que la situation économique est fragile. Pour s'en convaincre, il suffit simplement de rappeler que le taux de chômage atteint 12 % de la population active, soit le niveau le plus élevé depuis 1993 (graphique). La croissance devrait accélérer en 2014 et 2015. Selon les prévisions annoncées par la BCE en mars 2014, elle atteindrait 1,2 % en 2014 puis 1,5 % en 2015, un rythme toutefois insuffisant pour permettre une décrue rapide et significative du chômage. Par ailleurs, depuis la fin de l'année 2013, l'inflation est passée sous le seuil de 1 % et glisse dangereusement vers une zone de risque déflationniste. En outre, toujours selon les prévisions de la BCE, l'inflation ne dépasserait pas 1,0 % en 2014, puis remonterait à 1,3 % en 2015 et 1,5 % en 2016. Dans tous les cas, on est loin de la cible de 2 % à moyen terme. L'objectif de stabilité des prix tel que défini par la BCE ne serait donc pas respecté. Lors de sa conférence de presse du mois de mars, Mario Draghi a annoncé que le maintien du taux directeur [\[1\]](#) à 0,25 % et l'absence de mesures supplémentaires (dites non conventionnelles) pourraient stimuler la zone euro. Ce *statu quo* est justifié par l'absence de signes d'une décrue plus rapide de l'inflation. Ce faisant, le Président de la BCE indique qu'il se satisfait d'une situation où l'inflation se maintient durablement sous le seuil de 2 % et où la zone euro est caractérisée par un chômage de masse persistant. Faudrait-il alors réinterpréter la définition de la stabilité des prix à laquelle se réfère la BCE et considérer que le terme *inférieur* est plus important, aux yeux des membres du Conseil des gouverneurs de la BCE, que celui de *proche* de 2 % ? La réponse à cette question n'est évidemment pas neutre puisqu'elle témoignerait d'une asymétrie de la réaction de la banque centrale à l'égard de l'inflation, la BCE réagissant plus rapidement lorsque l'inflation dépasse 2 % que lorsqu'elle est inférieure à 2 %, y compris à l'horizon des prévisions de son équipe. Quelle que soit l'interprétation de

cet objectif principal, il n'en demeure pas moins que les risques sur la stabilité des prix ne sont pas aujourd'hui un frein à la mise en œuvre d'une politique monétaire plus expansionniste. Dans ces conditions, la BCE a toute latitude pour se préoccuper activement de ses autres objectifs dont la croissance et le chômage en premier lieu.

Quels sont alors les moyens dont dispose la BCE sachant qu'avec un taux d'intérêt directeur à 0,25 %, les marges de manœuvre à la baisse sont très limitées ? La BCE doit donc recourir à d'autres leviers. La communication des banques centrales a pris un rôle croissant dans la mise en œuvre de la politique monétaire parce qu'elle permet d'influencer les anticipations des agents et donc l'impact des décisions sur l'inflation et la croissance. A cet égard, elle s'est récemment (juillet 2013) engagée dans une politique dite d'orientation prospective (*forward guidance*) par laquelle elle précise que le taux directeur sera maintenu à un niveau bas pendant une période prolongée[2]. La BCE pourrait aller plus loin en conditionnant la hausse du taux d'intérêt directeur à une cible de taux de chômage comme l'ont annoncé la Banque d'Angleterre et la Réserve fédérale, ce qui donnerait plus de substance à son objectif d'emploi et de croissance. Par ailleurs, les mesures non conventionnelles pourraient être mobilisées pour accentuer le caractère expansionniste de la politique monétaire. Il s'agit principalement de mesures qui modifient soit la taille, soit la composition du bilan de la banque centrale et qui permettent alors d'influencer les conditions de financement au-delà de l'impact de la baisse des taux courts. Un rapport récent du Conseil d'analyse économique (voir [ici](#)) va dans ce sens et propose notamment que la BCE procède à des achats de crédits titrisés aux PME afin de réduire le coût de financement des entreprises. Le programme OMT[3] (*Outright monetary transactions*) aurait pu être activé pour soutenir la baisse des taux longs publics. L'annonce de cette mesure avait en effet largement contribué à faire baisser les taux d'intérêt longs publics en Espagne et en

Italie, notamment parce qu'elle envoyait le signal que le risque d'éclatement de la zone euro s'éloignait. A ce jour, la BCE n'est pas intervenue sur les marchés pour y acheter des titres publics. Pourtant sa capacité d'intervention étant sans limite, de telles opérations d'achat permettraient de réduire les taux longs. Il faut toutefois souligner que l'OMT est aujourd'hui contestée par la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe qui doute de la constitutionnalité du programme, et renvoie la décision à la Cour de justice de l'Union européenne. Un rejet ou une restriction de l'action de la BCE sur ce point serait regrettable. Certes, le périmètre d'intervention de la BCE doit être clarifié. Mais, il est aussi fondamental que les objectifs de stabilité de prix et de croissance demeurent. Les juges allemands ou ceux de la Cour de justice de l'Union européenne seraient bien avisés de se pencher sur ce point.

Graphique. Taux de chômage et taux d'inflation dans la zone euro



[1] Il s'agit du taux principal de refinancement qui correspond au coût des liquidités empruntées, dans le cadre des opérations de politique monétaire, par les établissements de crédit de la zone euro auprès de la BCE.

[2] Voir le [post](#) de Paul Hubert et de Fabien Labondance sur ce sujet.

[3] Voir le [post](#) de Jérôme Creel et Xavier Timbeau pour des précisions sur l'OMT.

Doit-on se réjouir de la baisse du taux de chômage en fin d'année 2013 ?

par [Bruno Ducoudré](#) et [Eric Heyer](#)

Chaque trimestre, l'Insee publie le taux de chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT) : pour le 4^{ème} trimestre 2013, en France métropolitaine, celui-ci est en **baisse** de 0,1 point, soit 41 000 chômeurs en moins. Parallèlement, chaque mois paraît le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi : au cours du 4^e trimestre 2013, cette source indique une **hausse** de 23 000 du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A. Dans un cas le chômage baisse, dans l'autre il augmente, ce qui ne permet pas de poser un diagnostic clair quant à l'évolution du chômage sur la fin d'année.

A quoi doit-on attribuer la différence de diagnostic entre l'Insee et Pôle emploi ?

Outre les différences liées à la méthodologie (enquête Emploi pour le BIT, source administrative pour Pôle emploi), rappelons que pour être comptabilisé comme chômeur au sens du BIT, il faut remplir trois conditions : être sans emploi, disponible pour en occuper un et effectuer une recherche active d'emploi. La seule inscription à Pôle emploi n'est cependant pas suffisante pour remplir cette dernière condition. Ainsi, les inscrits en catégorie A à Pôle emploi qui n'ont pas effectué de recherche active ne sont pas comptabilisés comme chômeurs au sens du BIT. Le critère du BIT est donc plus restrictif. Historiquement [le nombre de chômeurs inscrits à Pôle emploi est plus élevé que celui calculé au sens du BIT pour les personnes âgées de 25 ans et plus](#). Pour les moins de 25 ans, l'intérêt de s'inscrire à Pôle emploi est généralement plus faible[1] sauf en période d'activation du traitement social du chômage comme ce fut le cas lors du dernier trimestre 2013: pour bénéficier d'un emploi aidé, il est nécessaire d'être préalablement inscrit à Pôle emploi.

Tableau 1. Variation du nombre de chômeurs entre le 3^e et le 4^e trimestre 2013

En milliers

	15-24 ans	25-49 ans	50 ans et +	Total
Chômeurs au sens du BIT	-33	3	-11	-41
Inscrits à Pôle Emploi en Cat. A	-7	10	20	23
Écart	26	7	31	64

Sources : Insee, enquête Emploi ; Pôle emploi-Dares.

Comme l'indique le tableau 1, quelle que soit la classe d'âge, la situation semble moins favorable dans les chiffres de Pôle emploi que dans ceux au sens du BIT : le découragement face à la dégradation continue depuis plus de 2 ans du chômage a provoqué l'arrêt de la recherche active d'emploi pour un certain nombre de chômeurs qui ne sont plus comptabilisés comme tel au sens du BIT mais qui continuent pourtant à actualiser leur situation à Pôle emploi et donc restent inscrits dans la catégorie A.

La baisse du taux de chômage au sens du BIT est-elle une bonne nouvelle ?

Le taux de chômage peut baisser pour deux raisons : la première, vertueuse, résulte d'une sortie du chômage liée à l'amélioration du marché de l'emploi ; la seconde, moins réjouissante, s'explique par le découragement de certains chômeurs qui basculent alors dans l'inactivité. Les dernières statistiques du BIT soulignent que la baisse de 0,1 du taux de chômage s'explique intégralement par la baisse du taux d'activité – qui mesure le pourcentage de personnes actives dans la population âgée de 15 à 64 ans – et non par la reprise de l'emploi qui est resté stable. La baisse du taux de chômage n'est donc pas attribuable à une reprise de l'emploi, mais à un découragement des chômeurs, qui cessent de rechercher activement un emploi (tableau 2).

**Tableau 2. Décomposition de la variation du taux d'activité au sens du BIT
4^e trimestre 2013**

En points

	15-24 ans	25-49 ans	>49 ans	Total *	Effectifs au T4 2013 (en milliers)
Personnes en emploi	0,3	-0,2	0,2	0	25 547
Chômeurs	-0,5	0	-0,1	-0,1	2 784
Personnes actives	-0,1	-0,1	0,2	-0,1	28 331

*Les taux d'emploi, de chômage et d'activité totaux sont des taux moyens pondérés par le nombre d'individus dans chaque classe d'âge. La classe d'âge des 25-49 ans est la plus importante et représente environ 60 % de l'ensemble.
Source : Insee, enquête Emploi.

Dans le détail, la politique de l'emploi menée par le gouvernement – emplois d'avenir, contrats uniques d'insertion – a eu un effet positif sur l'emploi des jeunes, le taux d'emploi augmentant de 0,3 point au cours du dernier trimestre 2013. Chez les seniors, le taux d'emploi continue toujours d'augmenter (de 0,2 point) du fait du recul de l'âge de départ effectif à la retraite. Certes, le chômage au sens du BIT baisse chez les seniors, mais la forte hausse des inscriptions à Pôle emploi dans cette classe d'âge (tableau 1) traduit certainement une modification dans leur comportement de recherche d'emploi : de plus en plus de seniors ne font plus acte de recherche d'emploi. Ils sont désormais classés dans le « halo » du chômage, qui lui poursuit sa hausse.

Finalement, la baisse du taux de chômage au sens du BIT,

marquée par l'absence de reprise de l'emploi et le découragement des chômeurs, n'est pas une si bonne nouvelle.

[1] Pour ouvrir un droit à indemnisation au titre du chômage et percevoir l'allocation d'aide au retour à l'emploi, il faut justifier de 122 jours d'affiliation ou de 610 heures de travail au cours des 28 mois qui précèdent la fin du contrat de travail.

L'obligation de résultat du pacte de responsabilité

Par [Xavier Timbeau](#), @XTimbeau, OFCE

Ce texte a été publié dans la rubrique "Rebonds" de Libération du 28 février 2014.

Politique d'offre ou de demande ? Ce débat nous renvoie des décennies en arrière lorsque les tenants de la politique de l'offre, Ronald Reagan et Margaret Thatcher, voulaient mettre au placard les pratiques keynésiennes. A propos du pacte de responsabilité, le débat est sans objet. Le diagnostic est bien que les entreprises souffrent d'un taux de marge si faible qu'il en compromet leur survie. Que les pertes depuis les années 2000 de parts de marché ne peuvent pas s'expliquer par le seul passage à une société post-industrielle. Vouloir par n'importe quel moyen rehausser les marges des entreprises est donc une priorité. Mais la restauration des marges des entreprises ne sera pas la condition suffisante pour qu'elles se remettent sur une trajectoire de productivité croissante, garantissant leur compétitivité dans le moyen terme. Se

remettre sur cette trajectoire passe par de nombreuses réformes allant d'un meilleur système éducatif à une fiscalité stable et la plus neutre possible en passant sur le jeu des effets d'agglomération et de spécialisation. Coordonner les projets de chacun autour d'une stratégie globale, réalisant la transition énergétique est aussi un instrument puissant. Mais sur tout cela, le pacte de responsabilité restera silencieux.

Pour être clair, le pacte de responsabilité vise une amélioration de la situation des entreprises, qui permet de compenser en partie la chute de l'activité qui résulte de la crise de 2008 et des pertes de compétitivité que l'économie française enregistre face à ses partenaires en déflation (dont l'Espagne) ou par la hausse de l'euro. S'il est financé par des impôts ou des baisses de dépenses, ce sera une dévaluation fiscale, qui fera payer aux consommateurs, aux salariés ou aux bénéficiaires des prestations sociales la baisse des coûts des entreprises. Lorsque la baisse de coût des entreprises est plutôt ciblée sur les bas salaires on peut attendre de l'ordre de 130 000 emplois créés à 5 ans en prenant en compte le financement (voir par exemple [l'article d'Heyer et Plane dans la revue de l'OFCE n°126](#)). Les contreparties, l'adhésion des syndicats ou du Medef, la mobilisation de tous autour d'un diagnostic sombre et commun ne feront pas la révolution que certains attendent, mais participent à la solution.

Bien sûr, une dévaluation fiscale alors que les pays d'Europe du Sud flirtent avec la déflation et où chacun court après l'équilibre de sa balance courante, y compris en freinant la demande interne, ne conduira pas la zone euro vers la sortie de la crise mais l'enfermera dans la stagnation longue. La dévaluation fiscale n'est pas la bonne politique pour l'Europe. Mais pour la France, tant que l'Europe n'a pas d'autre voie que le suicide collectif, la dévaluation fiscale est la réponse logique.

130 000 emplois, ce n'est pas suffisant pour inverser la courbe du chômage. C'est même dérisoire face à plus d'un

million de chômeurs supplémentaires depuis 2008. Mais le pacte de responsabilité peut être autre chose qu'une dévaluation fiscale. L'obligation de résultat, à savoir réduire le chômage, ne laisse pas beaucoup de choix. Pour que le pacte de responsabilité s'accompagne d'une réduction significative du chômage, la clef est de ne pas le financer. Le marché à proposer à nos partenaires est celui d'un laxisme relatif sur notre trajectoire de déficit public en échange de réformes qui semblent structurelles à tout le monde. Réduction de la dépense publique, fiscalité favorable aux entreprises, priorité aux enjeux de compétitivité sont autant de gages qui libèrent une marge de manœuvre.

Les engagements budgétaires de la France auprès de Bruxelles sont de réduire le déficit structurel de 50 milliards. Si l'on applique cet effort budgétaire jusqu'en 2017, nous amputerons de presque 1 point la croissance chaque année et le chômage ne baissera pratiquement pas d'ici à 2017. En fait, seul le déficit public serait réduit, à 1,2 point de PIB, ouvrant une dynamique très favorable après 2017, puisque la dette publique baissera sans restriction budgétaire supplémentaire et donc sans entraver la baisse du chômage. Situation confortable s'il en est pour le successeur de François Hollande qui pourra même en profiter pour baisser les impôts des plus riches. En associant baisse des impôts, baisse du chômage et baisse de la dette publique, ce qui restera est que le ou la « magicienne » aura succédé au « malhabile ».

En revanche, en utilisant la marge de manœuvre de 50 milliards d'euros, c'est-à-dire en renonçant à réduire de 50 milliards le déficit structurel, le résultat serait tout autre. A partir de simulations réalisées à l'OFCE, il apparaît que la baisse du chômage pourrait être d'ici à 2017 de presque 2 points. Certes, le déficit structurel serait inchangé, mais le déficit public, celui que l'on voit, serait sur une trajectoire de baisse : il arriverait en 2017 à un peu plus de 2 points de PIB (contre 4,2% à la fin de l'année 2013), mettant la dette

publique dans la zone de diminution du ratio dette sur PIB. Le bilan à la veille de l'élection présidentielle serait plus avantageux et le scrutin plus ouvert.

Pour mobiliser cette marge de manœuvre, il faut convaincre nos partenaires (et la Commission européenne) de la radicalité de la situation. Les résultats des élections européennes seront probablement là pour le rappeler et rendre claire à tous l'obligation de résultat.

Reagan a eu la grande habilité de chercher du côté de la politique budgétaire le moteur de sa politique de l'offre. Il a créé ainsi une mythologie selon laquelle baisser l'impôt des plus riches est bon pour la croissance, avec les conséquences que l'on connaît aujourd'hui sur les inégalités. Thatcher a cru jusqu'au bout que la réduction de la dette publique était la bonne politique. Elle n'a fait que préparer le terrain à Tony Blair quelques années plus tard. C'est ainsi que les cycles politiques se font, sur les résultats. C'est ainsi aussi que les responsabilités s'engagent, sur les conséquences longues des choix que l'on fait.

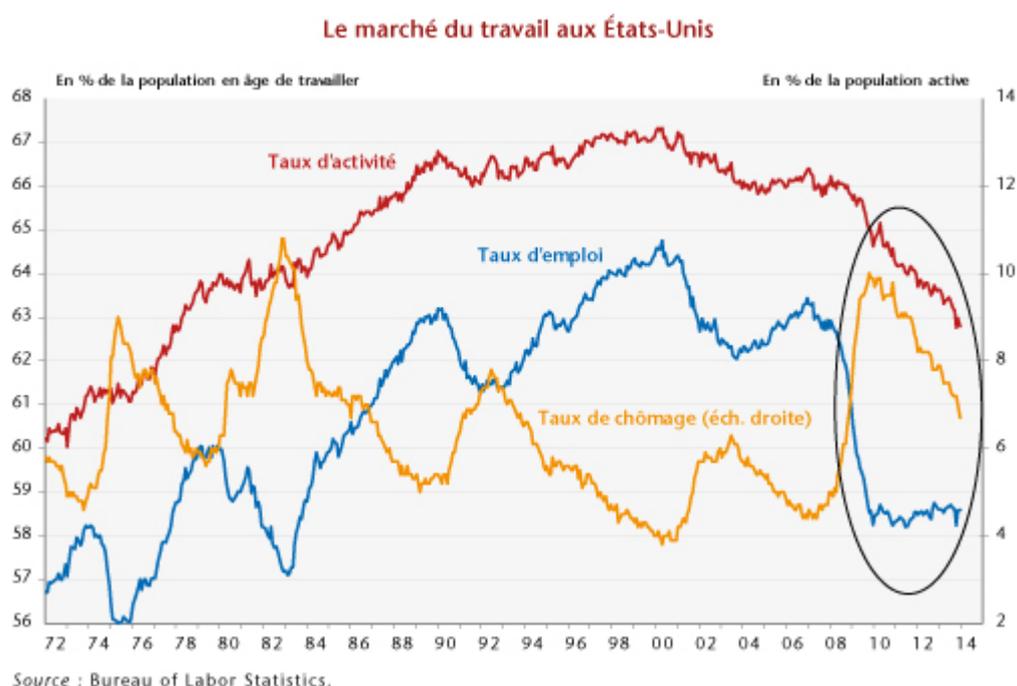
Ce que cache la baisse du taux de chômage américain

par Christine Riffart

Malgré la nouvelle décrue du taux de chômage en décembre, les données du Bureau of Labor Statistics publiées la semaine dernière confirment paradoxalement la mauvaise santé du marché du travail américain. Le taux de chômage américain a baissé de 0,3 point par rapport à novembre (-1,2 point par rapport à décembre 2012) pour terminer l'année à 6,7 %. Il a ainsi perdu

3,3 points depuis son plus haut historique d'octobre 2009 et se rapproche de plus en plus du [taux de chômage non inflationniste](#) défini par l'OCDE à 6,1 % depuis 2010. Pourtant ces résultats sont loin de refléter un raffermissement de l'emploi. Ils masquent plutôt une nouvelle dégradation de la situation.

Si le taux de chômage est l'indicateur standard pour synthétiser le degré de tensions sur le marché du travail, l'analyse peut également s'appréhender au travers de deux autres indicateurs que sont le taux d'emploi et le taux d'activité de la population et qui, dans le cas américain, donnent une toute autre vision de la situation sur le marché du travail (graphique).



Ainsi, après avoir baissé de près de 5 points en 2008 et 2009, le taux d'emploi reste constant depuis 4 ans, au niveau du début des années 1980 (soit 58,6 % après un maximum à 63,4 % à la fin 2006). Dès lors, la baisse du taux de chômage reflète la décline du taux d'activité et les chiffres du mois de décembre confirment cette tendance. Sur la période 2010-2013, ce dernier a perdu un peu plus de 2 points pour revenir fin décembre à son plus bas niveau depuis 1978 (62,8 % après un maximum à 66,4 % à la fin 2006).

Ces mauvaises performances s'expliquent par l'insuffisance des créations d'emplois dont l'effet est triple. Malgré une croissance positive du PIB – qui tranche avec la récession de la zone euro –, la demande est loin d'être suffisante pour rassurer les entreprises et redynamiser le marché du travail. Après quatre années de reprise, l'emploi n'a toujours pas retrouvé à la fin 2013 son niveau d'avant-crise. Les créations nettes d'emplois salariés dans le secteur privé sont même insuffisantes pour absorber l'augmentation démographique de la population en âge de travailler. Résultat : le taux d'emploi ne se redresse pas, il reste à son niveau plancher.

Par ailleurs, la difficulté à trouver un emploi favorise la sortie, ou retarde l'entrée ou le retour d'une partie de cette population en âge de travailler sur le marché du travail. Cet effet, connu en économie, est qualifié d'effet de flexion : les jeunes sont incités à étudier plus longtemps, les femmes à rester à leur domicile après avoir élevé leurs enfants, et des chômeurs découragés cessent de chercher un emploi. Or, malgré la reprise de la croissance économique et des créations d'emploi, cet effet de flexion a continué de jouer à plein en 2013. Car si la baisse du taux d'activité s'était infléchie en 2011 et 2012 – la croissance de la population active était redevenue positive mais restait inférieure à celle de la population en âge de travailler –, elle s'est accélérée en 2013 avec le repli de la population active. Durant le second semestre 2013, 885 000 personnes se sont en effet détournées du marché du travail, en raison notamment du durcissement du contexte économique et social.

La réticence des entreprises à réembaucher s'inscrit dans un contexte économique particulièrement tendu. Le choc fiscal du début de l'année 2013 a pesé sur l'activité : la croissance du PIB est passée de 2,8 % en 2012 à 1,8 % environ attendu pour 2013. Cet ajustement budgétaire va encore se durcir en 2014. Au-delà des coupes drastiques (liées aux séquestrations^[1]) dans les dépenses de l'Etat, un certain nombre de mesures

exceptionnelles mises en place depuis 2008-2009, destinées aux ménages les plus pauvres et aux chômeurs de longue durée (3,9 millions sur 10,4 millions de chômeurs) arrivent à leur terme et ne sont pas reconduites. Selon les estimations du [CPBB](#), 1,3 million de chômeurs, qui avaient épuisé leur droit aux allocations de base (sur 26 semaines) et qui bénéficiaient d'une extension exceptionnelle, se trouvent sans ressources depuis le 1^{er} janvier 2014 du fait du non renouvellement de la mesure, et presque 5 millions de chômeurs devraient être concernés d'ici à la fin de l'année.

Dès lors, le risque est que cette situation place un nombre croissant de personnes en situation de pauvreté. Selon le Census Bureau, le taux de pauvreté se situe depuis 2010 à 15 %. Or, toujours selon le [CBPP](#), les allocations chômage auraient évité à 1,7 million de personnes de sombrer dans la pauvreté. La fragilisation de la situation des chômeurs de long terme et le désengagement d'une partie de la population du marché du travail sont bien les conséquences directes d'un marché du travail atone, ce que ne reflète pas la baisse ininterrompue du taux de chômage.

[1] Voir [Le casse-tête budgétaire américain](#) du 9 décembre 2013.

Important changement de cap à

L'Elysée. La priorité n'est plus accordée à l'austérité

par [Xavier Timbeau](#), compte Twitter : @XTimbeau

(paru dans [Le Monde daté du jeudi 16 janvier 2014](#), p. 17)

Dès son élection, François Hollande avait fait de la discipline budgétaire son objectif principal. La crise de 2008 n'avait pas fini de manifester ses conséquences sur les économies développées que se mettait en place en Europe, sur fond de crise des dettes souveraines, une austérité qui devait provoquer une seconde récession, un " *double dip* " pour employer la langue des économistes. Par exemple, lorsque François Hollande arrivait au pouvoir, la situation de la France paraissait désastreuse : déficit public à 5,2 %, plus de 600 milliards de dette publique en plus depuis 2008 mais également une hausse de 2 points du chômage (à 9,6 % de la population active). La pression était forte et, après la Grèce, le Portugal ou l'Irlande, le domino des Etats de la zone euro risquait d'entraîner l'Espagne ou l'Italie. Dans ce contexte, seule la discipline budgétaire semblait pouvoir aider l'Allemagne à soutenir une zone euro chancelante.

Pourtant le pire était à venir. En sous-estimant l'ampleur des multiplicateurs budgétaires (l'impact de la politique budgétaire sur l'activité), comme ont fini par le reconnaître le Fonds monétaire international (FMI) ou la Commission européenne, et comme nous le pointions en juillet 2012, on s'est mépris sur les conséquences d'un effort budgétaire sans précédent généralisé à toute l'Union européenne.

Ce qui devait, pour François Hollande, n'être qu'un redressement dans la douleur avant un rebond ouvrant à nouveau le champ des possibles, s'est révélé être un enlisement où la hausse du chômage faisait écho aux mauvaises nouvelles

budgétaires. Lorsque le multiplicateur budgétaire est élevé, rien n'y fait. Les efforts budgétaires pèsent lourdement sur l'activité et les déficits publics ne se résorbent pas vraiment. Si ce fameux multiplicateur avait été faible, la stratégie de François Hollande – et celle de la zone euro – aurait fonctionné. Mais un multiplicateur ne se commande pas; il résulte d'une situation économique dans laquelle les bilans des agents sont dégradés, les banques étouffées et les anticipations délétères.

La seconde partie du quinquennat de François Hollande, que la conférence du 14 janvier 2014 pourrait avoir ouverte, est un exercice autrement plus compliqué que prévu. Au lieu de finances publiques rétablies, la dette est à peine stabilisée au prix d'un effort démesuré. Au lieu d'une reprise vigoureuse, on a, suivant la litote même de l'Insee, une " *reprise poussive* " qui se trouve être une récession qui continue : le chômage augmente encore et encore. Nos entreprises sont exsangues, et pour essayer de restaurer leurs marges, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), inspiré du rapport Gallois, ne parvient pas à nous sortir de l'impasse.

Pour baisser le coût du travail sans accroître le déficit public, il faut à nouveau ponctionner des ménages à bout de souffle. Le multiplicateur budgétaire est toujours élevé et la croissance comme l'inversion de la courbe du chômage sont remises à plus tard. Pire, les engagements de réduction de déficit public, pris auprès de Bruxelles (0,8 point d'effort structurel jusqu'à la fin du quinquennat, 50 milliards au total) reportaient la baisse du chômage à après 2017. Le malade risque bien de mourir guéri et, au mieux, c'est le successeur d'une élection en 2017 déjà perdue qui pourrait espérer tirer les fruits de cette politique qui a privilégié la baisse du déficit au plus mauvais moment.

Le pacte de responsabilité proposé par François Hollande dessine une voie différente, un autre choix. Au lieu

de l'austérité, c'est une baisse du coût du travail financée non plus par l'impôt mais par la dépense fiscale, pour 1 point de PIB. Le pari est que la croissance ainsi stimulée apportera les recettes supplémentaires pour tenir les engagements de déficit public. Trente milliards d'euro de baisse de charges sont annoncés, se substituant à l'actuel CICE (20 milliards). Ce sont 10 milliards de plus qui peuvent être obtenus par les entreprises qui se lanceront dans les négociations collectives surveillées par l'observatoire des contreparties. Si cela ne simplifie pas le complexe CICE, cela poussera au dialogue social.

D'autre part, François Hollande a confirmé que l'objectif de baisse des dépenses publiques reste de 16 milliards d'euros en 2015, 18 en 2016 et 2017, soit 50 milliards d'euros au total, et n'est pas augmenté par rapport aux annonces précédentes. Le CICE a été partiellement financé par la hausse de la TVA (6 milliards d'euros à partir de 2014) et les taxes environnementales (4 milliards d'euros). En remplaçant le CICE par des baisses de cotisations sociales, il s'ajoute une finesse : si les entreprises profitent de la baisse du coût du travail pour accroître leurs bénéfices, alors la taxation de ces bénéfices réduira la facture pour l'Etat de 10 milliards d'euros (1/3 de 30 milliards). Si en revanche, elles accroissent l'emploi et les salaires, baissent leurs prix ou investissent, alors il y aura plus d'activité et le financement passera par la croissance.

Par rapport aux engagements budgétaires de la France notifiés à Bruxelles (0,8 point de réduction du déficit structurel par an), ce sont 20 milliards de stimulation budgétaire qui sont engagés sur la baisse du coût du travail d'ici à 2017. Ce point de PIB pourrait induire la création de 250 000 emplois d'ici à 2017 et permettre une baisse d'un point du chômage. C'est un changement de cap important par rapport à la priorité donnée jusqu'à maintenant à la réduction des déficits. Le choix a été fait de privilégier les

entreprises en les poussant à la création d'activité ou d'emploi par un pacte. C'est un pas significatif mais il en reste d'autres à faire pour en finir avec l'austérité, en réparer les dommages sociaux et s'atteler radicalement à la réduction du chômage.

Courbe du chômage : pas d'inversion en vue

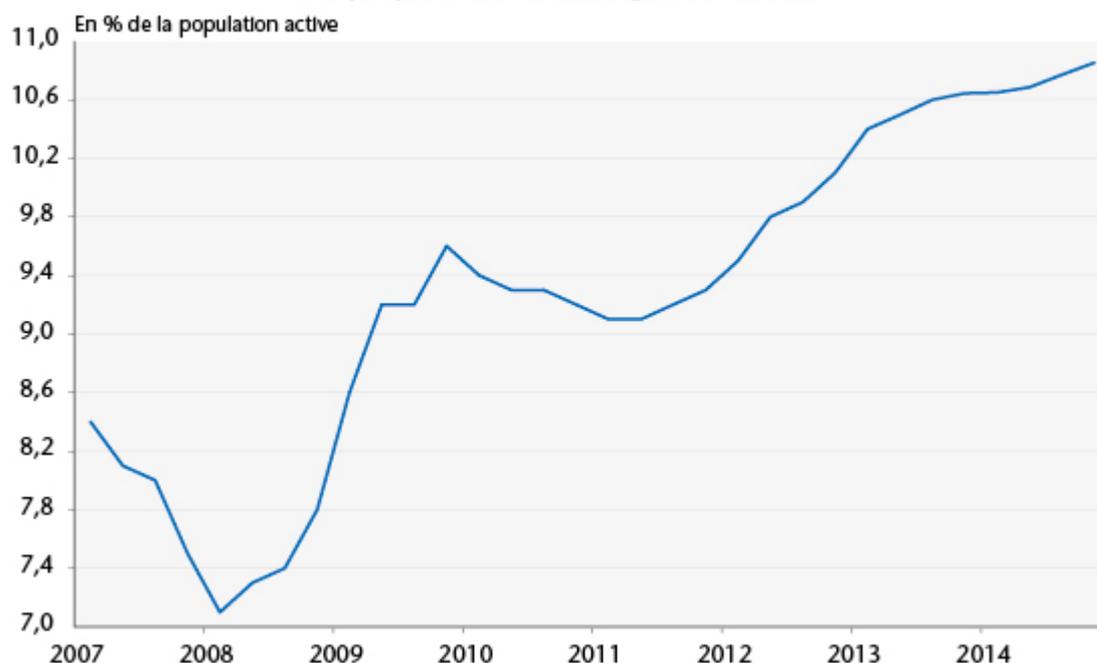
Par Bruno Ducoudré

Le gouvernement a annoncé une inversion de la courbe du chômage pour la fin de l'année 2013. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A à la fin du mois de septembre à Pôle Emploi a augmenté de 60 000. Pour le mois d'août, il avait diminué de 50 000, sous l'effet principalement d'un « bug » sur l'envoi des sms qui avait entraîné une hausse exceptionnuellement forte du nombre de cessations d'inscriptions pour défaut d'actualisation (+72 000 par rapport au mois précédent). Une hausse des inscriptions pour le mois de septembre due à la réinscription de ces chômeurs indûment désinscrits, était donc attendue. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A a ainsi augmenté de 10 000 entre juillet et septembre 2013, poursuivant sa hausse mais sur un rythme plus modéré qu'en début d'année. Ces fortes variations à très court terme du nombre d'inscrits à Pôle Emploi ne permettent pas de se faire une idée précise des tendances à venir sur le front de l'emploi et du chômage. Notre analyse du marché du travail à l'horizon 2014, détaillée dans le dernier [exercice de prévisions de l'OFCE d'octobre 2013](#), suggère qu'aucune amélioration notable du chômage n'est à attendre d'ici la fin de l'année 2014.

Pour tenter d'inverser la courbe du chômage, le gouvernement a programmé une montée en charge rapide des emplois aidés dans le secteur non marchand (Emplois d'avenir, Contrats Uniques d'Insertion – Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi (CUI-CAE)). A ces dispositifs viennent s'ajouter le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et les contrats de génération dans le secteur marchand, dont les effets sur l'emploi commenceront à se faire sentir en 2014. L'ensemble de ces mesures pour l'emploi permettrait une stabilisation du taux de chômage fin 2013/début 2014, les destructions d'emplois se poursuivant dans le secteur privé jusqu'à la fin de l'année. Le taux de chômage repartirait ensuite à la hausse jusqu'en fin d'année 2014, les créations d'emplois dans le secteur non marchand étant insuffisantes pour absorber la hausse de la population active.

Rétrospectivement, la première inversion de la courbe du chômage a débuté en 2010 pour être interrompue en 2011, le chômage repartant à la hausse sous le coup des politiques d'austérité budgétaire successives. Le taux de chômage a repris sa course vers les sommets atteints en 1997, passant de 9,1% début 2011 à 10,5% au deuxième trimestre 2013 (Graphique 1). Après une mauvaise année 2012 (66 000 emplois détruits), la dégradation du marché du travail s'est poursuivie au premier semestre 2013, les destructions d'emplois dans le secteur marchand continuant au même rythme que celui observé au deuxième semestre 2012 (-28 000 emplois en moyenne chaque trimestre). Le nombre de chômeurs a donc poursuivi sa progression (+113 000 personnes). Pour tenter de mettre fin à cette spirale infernale et inverser la courbe du chômage, le gouvernement mise à court terme sur la montée en charge du dispositif des emplois d'avenir et sur l'augmentation du stock de CUI-CAE.

Graphique 1. Taux de chômage au sens du BIT



Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE *e-mod.fr* 2013-2014, octobre 2013.

Ainsi, l'introduction progressive des emplois d'avenir s'est traduite par 31 566 embauches entre janvier et août 2013 en France métropolitaine. On s'attend au total à 70 000 embauches en 2013 et 70 000 en 2014 en France métropolitaine. Il existe cependant un effet d'aubaine pour ce type de dispositif : 20 % des emplois créés dans le cadre des emplois d'avenir l'auraient été, même en l'absence de la subvention selon [Fontaine et Malherbet \(2012\)](#). L'impact net attendu est donc de 56 000 créations d'emploi en 2013 et en 2014. L'impact de ces créations d'emploi sera d'autant plus important qu'il s'agit de contrats longs (1 à 3 ans). Les personnes recrutées en 2013 seront encore en emploi en 2014, et les créations d'emplois d'avenir de 2014 constitueront bien des créations nettes d'emplois.

Concernant les CUI-CAE, le nombre de contrats budgétés en début d'année 2013 était le même qu'un an auparavant (340 000 pour la France entière dont 310 000 pour la France métropolitaine), dont 50% sur le premier semestre. Afin d'obtenir une inversion de la courbe du chômage en fin d'année, le gouvernement Ayrault a annoncé en juin 2013 une rallonge de 92 000 contrats dans le secteur non-marchand. Cela

porte à 262 000 le nombre de signatures de contrats au second semestre, et 432 000 sur l'année. Comme pour l'année 2013, 340 000 contrats sont prévus dans le Projet de Loi de Finances pour l'année 2014, mais l'enveloppe budgétaire est gonflée de près de 20%, ce qui permettra de financer une hausse du stock de CUI-CAE. Celui-ci augmenterait jusqu'au premier semestre 2014, et atteindrait 250 000 fin 2014. Le gouvernement réactive ainsi le traitement social du chômage par un recours accru aux emplois aidés de courte durée (7 à 12 mois), mais à un niveau comparable à celui atteint en 2007 et en 2010.

Par contre, les destructions d'emplois dans le secteur marchand seront encore importantes jusqu'à la fin d'année 2013 du fait de la présence de sureffectifs dans les entreprises (voir notre dernier [exercice de prévisions d'octobre 2013](#)). Les emplois aidés dans le secteur non marchand (+82 000 au dernier trimestre 2013 par rapport au dernier trimestre de l'année précédente) permettront néanmoins de stabiliser le taux de chômage autour de 10,6% fin 2013 début 2014.

Tableau. Emploi et chômage

Variations annuelles, en milliers, au dernier trimestre

Glissement annuel	2009	2010	2011	2012	2013*	2014*
Population active observée	210	45	178	200	83	116
Emploi total	-321	128	130	-66	-91	41
- Emplois marchands	-347	65	104	-64	-121	-12
- Emplois aidés non marchands	38	44	-74	6	82	96
- Autres emplois	-12	19	100	-8	-52	-44
Chômage	531	-83	48	266	174	75
Taux de chômage au T4 (en %)	9,6	9,2	9,3	10,1	10,6	10,9

* Prévision OFCE octobre 2013.

Sources INSEE et ministère du Travail, prévisions OFCE.

L'emploi total recommencerait à augmenter en 2014 (+41 000

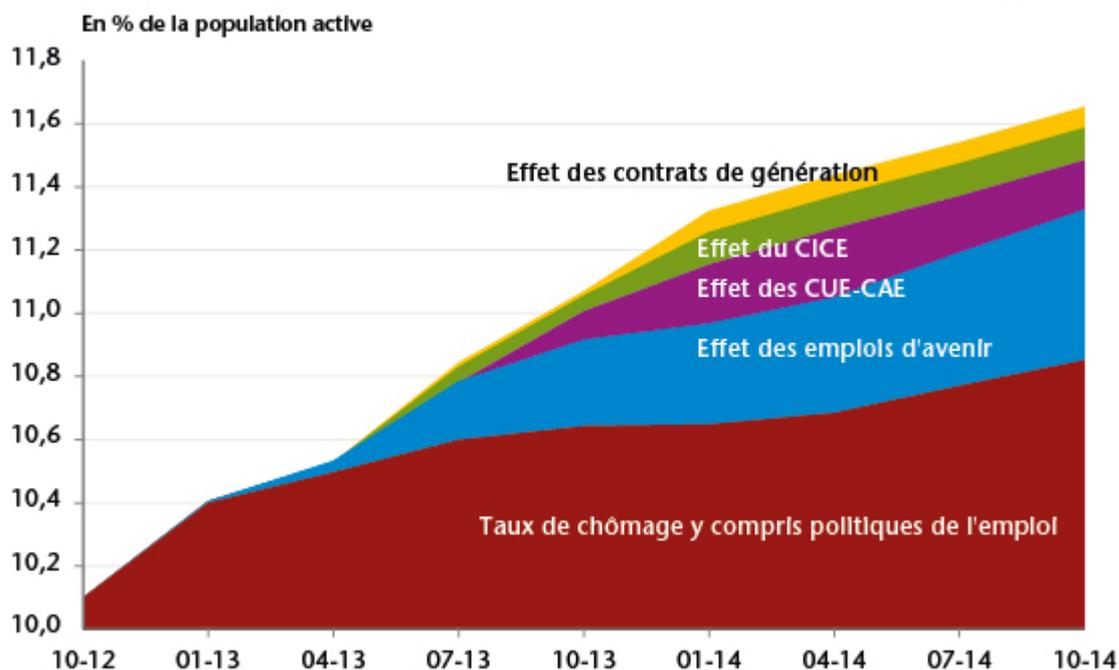
emplois), soutenu par créations d'emplois aidés dans le secteur non marchand, mais aussi par la montée en charge du CICE et des contrats de génération. Ouvert à toutes les entreprises, le CICE sera égal à 6 % de la masse salariale, hors cotisations patronales, correspondant aux salaires de moins de 2,5 SMIC. Selon l'évaluation réalisée par [Mathieu Plane \(2012\)](#) à l'aide du modèle e-mod.fr, le CICE diminuerait en moyenne de 2,6 % le coût du travail dans le secteur marchand, ce qui donnerait lieu à des créations d'emplois, à la fois en favorisant la substitution du travail au capital, et grâce aux gains de compétitivité. Au total, le CICE créerait en 2018, soit cinq ans après sa mise en place, 152 000 emplois et permettrait ainsi une baisse du taux de chômage de 0,6 point. A l'horizon de notre prévision, il créerait 46 000 emplois, soit deux fois moins que la prévision du gouvernement (91 000).

Le contrat de génération vise à la fois le chômage des jeunes (moins de 26 ans) et celui des seniors (plus de 57 ans). Il consiste en la création d'un CDI pour un jeune, lié à la promesse de non-licenciement d'un senior sur une période de 5 ans. En contrepartie de cet engagement, l'entreprise recevra une subvention forfaitaire allant jusqu'à 4 000 euros par an pendant 3 ans. Le risque de ce type de mesure est de générer des effets d'aubaine importants[1]. Au total, la mesure aboutirait à 99 000 créations d'emplois dans le secteur marchand pour la signature de 500 000 contrats de génération sur l'ensemble du quinquennat. En septembre 2013, 10 000 contrats de génération ont déjà été signés. Sous l'hypothèse d'une montée en charge progressive d'ici la fin 2013 (20 000 contrats signés), et de 100 000 contrats signés en 2014, cela correspondrait à une création nette de près de 4 000 emplois en 2013 et d'environ 20 000 emplois en 2014.

Le chômage poursuivrait malgré tout sa hausse au cours de ces deux années (+174 000 personnes en 2013 et +75 000 en 2014 par rapport au trimestre de l'année précédente), du fait d'une

population active toujours dynamique (+116 000 en 2014 après +83 000 en 2013) et d'une absence de créations nettes d'emplois dans le secteur marchand (cf. tableau ci-dessus). Compte tenu des emplois aidés dans le secteur non marchand et des dispositifs dans le secteur marchand, le taux de chômage en France métropolitaine se stabiliserait provisoirement à 10,6% au quatrième trimestre 2013, et remonterait progressivement à 10,9% de la population active en France métropolitaine fin 2014. Il dépasserait d'ici la fin de l'année 2014 le pic historique atteint au premier semestre 1997 (soit 10,8% de la population active), sans perspective d'inversion de la tendance à l'horizon de notre prévision. Néanmoins, hors effets de la politique de l'emploi, le taux de chômage aurait progressé nettement plus, pour atteindre 11,6% fin 2014 (graphique 2).

Graphique 2. Effet des politiques de l'emploi sur le taux de chômage



[1] Voir la Note de l'OFCE de juillet 2012 sur « [l'Évaluation du projet économique du quinquennat 2012-2017](#) ». Les entreprises profiteront de ces aides, y compris pour des emplois qu'elles auraient créés même en l'absence de la

mesure. Les modalités de mise en œuvre devraient limiter cet effet d'aubaine : les aides liées à la mise en place du contrat de génération seront ainsi réservées aux entreprises de moins de 300 salariés. Les entreprises de plus de 300 salariés, où le risque d'effet d'aubaine est le plus important, seront contraintes de mettre en place le dispositif sous peine de sanctions financières. Par ailleurs, le montant forfaitaire de 2 000 euros correspond à une exonération totale des charges patronales au niveau du SMIC, et dégressive en proportion du salaire au-delà. Cela permet donc de limiter l'effet d'aubaine, dans la mesure où l'élasticité de l'emploi au coût du travail est plus élevée pour les bas salaires.

France : moins d'austérité, plus de croissance

par [Eric Heyer](#)

Ce texte résume [les perspectives 2013-2014 de l'OFCE pour l'économie française](#).

En 2013, l'économie française devrait croître de 0,2 % en moyenne annuelle, ce qui lui permettrait de retrouver en fin d'année son niveau de production atteint six ans plus tôt, soit celui de fin d'année 2007. Cette performance médiocre est très éloignée du chemin qu'aurait dû normalement emprunter une économie en sortie de crise.

Le potentiel de rebond de l'économie française était pourtant important : une croissance spontanée moyenne de près de 2,6 % l'an sur la période 2010-2013 était possible et aurait permis à la France d'annuler la perte de production accumulée au cours des années 2008-2009. Mais cette « reprise » a été

freinée, principalement par la mise en place de plans d'économies budgétaires en France et dans l'ensemble des pays européens. Pour la seule année 2013, cette stratégie budgétaire aura amputé l'activité en France de 2,4 points de PIB.

La prise de conscience de l'existence de multiplicateurs budgétaires élevés a été tardive : elle a eu lieu une fois que les plans d'austérité eurent produit leurs effets négatifs sur la croissance. A la fin mai 2013, elle a poussé les autorités européennes à offrir un délai supplémentaire à six pays de l'Union, dont la France, en vue de corriger leur déficit excessif. L'allègement des exigences de la Commission constitue un ballon d'oxygène et permet au gouvernement d'amoinrir les mesures d'austérité pour 2014. Selon le budget présenté à l'automne 2013, l'effet interne de l'austérité serait ainsi atténué de 0,5 point entre 2013 et 2014, et puisque nos partenaires mènent eux aussi des politiques moins restrictives, un supplément de demande externe est anticipé. Au total, c'est donc près d'un point de croissance qui serait regagné en 2014 par rapport à 2013, grâce à l'allègement de la rigueur et ce, malgré des multiplicateurs budgétaires toujours élevés.

Dans ces conditions, la croissance devrait être de 1,3 % en 2014 en moyenne annuelle. En s'établissant à un rythme toujours inférieur à son potentiel, la croissance attendue accentuera le retard de production accumulé depuis 2008 et continuera à dégrader le marché du travail. Le taux de chômage en France métropolitaine augmenterait légèrement pour s'établir à 10,9 % fin 2014.

La contrepartie à l'allègement de la rigueur est un déficit public plus élevé que ce qui avait été initialement programmé. Le déficit public s'établirait à 3,5 % du PIB en 2014, après avoir atteint 4,1 % en 2013 et la dette brute des administrations publiques frôlerait 95 % du PIB l'année prochaine.

La zone euro écartelée

par [Céline Antonin](#), [Christophe Blot](#), Sabine Le Bayon et Danielle Schweisguth

Ce texte résume [les perspectives 2013-2014 de l'OFCE pour l'économie de la zone euro](#).

Après six trimestres de baisse, le PIB de la zone euro a renoué avec la croissance au deuxième trimestre 2013. Ce redémarrage de l'activité est un signal positif que corroborent également les enquêtes de conjoncture. Il montre que la zone euro a cessé de s'enfoncer dans les profondeurs de la dépression. Il serait cependant prématuré de conclure que la reprise est enclenchée, car ce niveau de croissance trimestriel (0,3 %) est insuffisant pour entraîner une décrue significative du chômage. En octobre 2013, le taux de chômage se stabilise à un niveau record de 12 % de la population active. Surtout, la crise laisse des stigmates et crée de nouveaux déséquilibres (chômage, précarité et déflation salariale) qui seront autant de freins à la croissance à venir, en particulier dans certains pays de la zone euro.

Plusieurs facteurs permettent d'anticiper un redémarrage de l'activité qui devrait perdurer au cours des prochains trimestres. Les taux d'intérêt souverains de long terme ont baissé, notamment en Espagne et en Italie. Cela témoigne de l'éloignement de la menace d'un éclatement de la zone euro et ce, en partie grâce au soutien conditionnel annoncé par la BCE il y a un peu plus d'un an (voir [Amis des acronymes : voici l'OMT](#)). Surtout, l'austérité budgétaire devrait s'atténuer parce que la Commission européenne a accordé des délais supplémentaires à plusieurs pays, dont la France, l'Espagne ou les Pays-Bas, pour résorber leur déficit budgétaire (voir [ici](#)

pour un résumé des recommandations formulées par la Commission européenne). Par les mêmes mécanismes que nous avons décrits dans nos précédentes prévisions, il résulte de cette moindre austérité (-0,4 point de PIB d'effort budgétaire en 2013 contre -0,9 en 2012 et -1,8 en 2011) un peu plus de croissance. Après deux années de récession en 2012 et 2013, la croissance s'établirait à 1,1 % en 2014.

Cependant, cette croissance sera insuffisante pour effacer les traces laissées par l'austérité généralisée mise en œuvre depuis 2011 et qui a précipité la zone euro dans une nouvelle récession. En particulier, les perspectives d'emploi ne s'améliorent que très lentement car la croissance est trop faible. Depuis 2008, la zone euro a détruit 5,5 millions d'emplois et nous n'anticipons pas une franche reprise des créations nettes d'emploi. Le chômage pourrait diminuer dans certains pays mais cette baisse s'expliquera principalement par des retraits d'activité de chômeurs découragés. Dans le même temps, la réduction de l'austérité ne signifie pas qu'il n'y aura plus d'austérité. A l'exception de l'Allemagne, les efforts de consolidation budgétaire se poursuivent dans tous les pays de la zone euro. Qu'elle passe par la réduction des dépenses publiques ou par une hausse de la pression fiscale, les ménages supporteront l'essentiel du fardeau de l'ajustement. Dans le même temps, la persistance d'un chômage de masse continuera à alimenter les pressions déflationnistes déjà à l'œuvre en Espagne ou en Grèce. Dans ces pays, l'amélioration de la compétitivité qui en résulte stimulera les exportations, mais au prix d'une demande interne de plus en plus affaiblie. La paupérisation des pays du sud de l'Europe va donc s'accroître. En 2014, la croissance dans ces pays sera de nouveau inférieure à celle de l'Allemagne, l'Autriche, de la Finlande ou de la France (tableau).

Par conséquent, la zone euro deviendra de plus en plus hétérogène, ce qui pourrait cristalliser les opinions publiques des différents pays contre le projet européen et

rendra la gouvernance de l'union monétaire encore plus difficile tant que les intérêts nationaux divergeront.

Tableau. Croissance dans la zone euro

En %

	2013				2014				2012	2013	2014
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
DEU	0,0	0,7	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,9	0,9	1,5
FRA	-0,2	0,5	0,0	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,0	0,1	1,3
ITA	-0,6	-0,3	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	-2,4	-1,8	0,4
ESP	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	-1,6	-1,4	0,7
NLD	-0,4	-0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	-1,3	-1,1	1,1
BEL	0,0	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,3	0,1	1,6
IRL	-0,6	0,4	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1	-0,5	1,4
PRT	-0,4	1,1	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	-3,2	-1,7	1,0
GRC	1,1	9,6	0,5	-1,1	-3,9	1,2	1,3	1,5	-6,4	-4,1	-0,4
AUT	0,1	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,4	1,3
FIN	-0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	-0,8	-0,9	1,7
EUZ	-0,2	0,3	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	-0,6	-0,3	1,1

Sources : Eurostat, calculs et prévision OFCE octobre 2013.

Chocs, chômage et ajustement, les limites de l'union monétaire européenne

Par [Christophe Blot](#)

Dans un article paru en 2013 dans *Open Economies Review*[\[1\]](#), C. A. E. Goodhart et D. J. Lee comparent les mécanismes de sortie de crise aux Etats-Unis et en Europe. S'appuyant sur une comparaison de la situation de trois Etats (l'Arizona, l'Espagne et la Lettonie) confrontés à un krach immobilier et à une récession, les auteurs explorent les raisons de la divergence croissante observée entre les pays de la zone euro, divergence qui ne se retrouve pas aux Etats-Unis. Leur analyse

s'appuie sur les critères de zones monétaires optimales permettant aux membres d'une union monétaire de s'ajuster en cas de choc négatif, et ainsi d'éviter une divergence pérenne de leur taux de chômage lors d'un ralentissement ou d'un recul de l'activité. Si la Lettonie ne fait pas formellement partie d'une union monétaire[21], sa monnaie est cependant restée solidement ancrée à l'euro pendant la crise. Ainsi, aucun des Etats étudiés par Goodhart et Lee n'a eu recours à une dévaluation nominale pour absorber les chocs financiers et réels auxquels ils ont été confrontés. Ils concluent que si l'Arizona a mieux absorbé les chocs que l'Espagne, c'est à la fois en raison de la plus grande solidarité fiscale qui existe entre les Etats des Etats-Unis et de la plus forte intégration du système bancaire américain qui contribue à amortir les chocs spécifiques à chaque Etat.

Outre l'appartenance *de jure* ou *de facto* à une union monétaire, l'Arizona, l'Espagne et la Lettonie ont en commun d'avoir enregistré un boom immobilier dans les années 2000 suivi d'une correction qui a débuté dès 2006 dans l'Arizona et en Lettonie, et un an plus tard en Espagne (graphique 1). La crise immobilière s'accompagne d'une récession et l'on retrouve le même décalage entre l'Espagne et les deux autres Etats. La Lettonie a enregistré la baisse d'activité la plus forte (-21 % entre 2007 et 2010). En revanche, les pertes d'activité enregistrées par l'Arizona (-5,5 % depuis 2007) et l'Espagne (-5 % depuis 2008) sont comparables. Tandis que l'ajustement à la baisse du marché immobilier a cessé en Arizona (la reprise est enclenchée dans l'Etat américain), la récession se poursuit en Espagne. Au total, cette différence dans l'ajustement se traduit par une hausse continue du chômage en Espagne alors qu'il a baissé de 2,8 points en Arizona depuis le pic atteint au premier trimestre 2010 (graphique 2).

L'enlèvement de l'Espagne dans la récession et la divergence croissante des économies dans la zone euro pose la question de

la capacité des pays de la zone euro à s'ajuster en cas de choc négatif. La théorie des zones monétaires optimales, initialement développée par Mundell en 1961[3], permet d'évaluer les conditions sous lesquelles un pays peut avoir intérêt à adhérer à une union monétaire. L'optimalité de ce choix dépend de la capacité du pays à absorber les chocs sans avoir recours à une dévaluation de la monnaie. Différents mécanismes d'ajustement sont mis en exergue. Il s'agit principalement[4] de la flexibilité des prix et en particulier des salaires, de la mobilité du facteur travail, de l'existence de transferts budgétaires entre les pays de l'union monétaire et de l'intégration financière. La flexibilité des prix correspond à un mécanisme de dévaluation interne. Comme pour la dépréciation de la monnaie, il s'agit de gagner en compétitivité – par une baisse du coût du travail relatif – pour stimuler les exportations et la croissance lorsque survient un choc négatif. Néanmoins, ce type d'ajustement est généralement bien plus long et coûteux comme le suggèrent les exemples récents de l'Islande et de l'Irlande[5]. La mobilité du travail permet l'ajustement dès lors que la récession conduit des personnes à migrer des Etats où le chômage est élevé vers celui où il est plus faible. La mise en œuvre de transferts budgétaires résulte de l'ensemble des mécanismes permettant aux Etats où la croissance ralentit de bénéficier de transferts stabilisateurs en provenance des autres Etats de l'union ou d'un échelon de gouvernement supérieur. Enfin, Goodhart et Lee considèrent également le rôle stabilisateur du système bancaire local. En l'occurrence, au sein de la zone euro, moins le système bancaire local est fragilisé par la crise immobilière ou celle des dettes publiques, meilleure est l'absorption des chocs.

Les auteurs analysent l'ajustement des économies considérées à l'aune de ces quatre critères. Ils étudient notamment le degré de flexibilité des prix et de mobilité du travail en fonction du chômage dans les trois Etats. Puis ils évaluent l'importance des transferts budgétaires et l'architecture du

paysage bancaire. Leurs conclusions sont les suivantes :

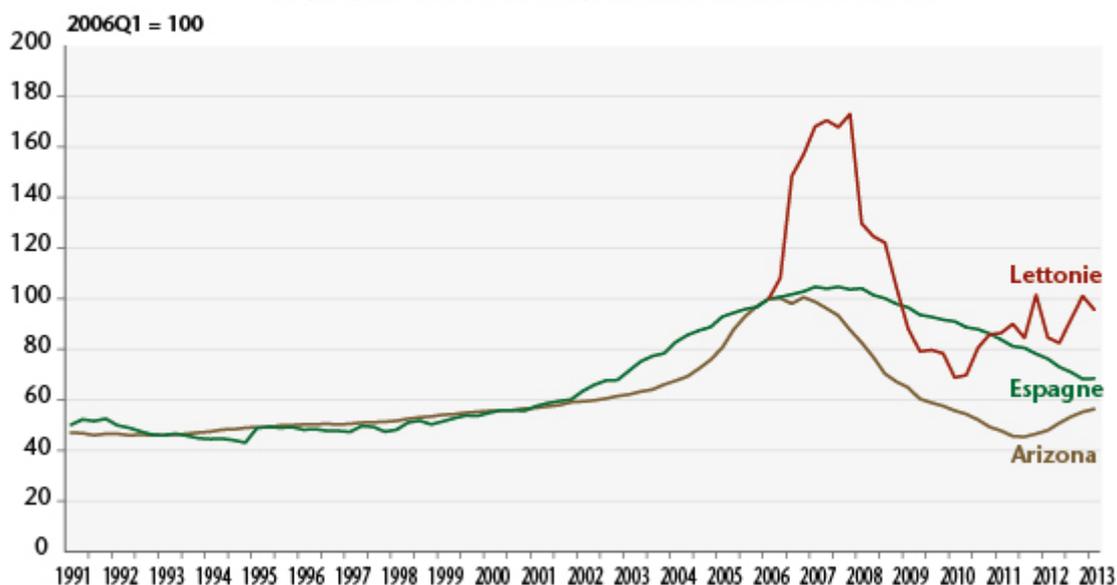
1. La flexibilité des prix n'a joué que marginalement dans l'ajustement sauf en Lettonie où la hausse du chômage a entraîné une baisse du coût unitaire du travail. Ces coûts n'ont par contre pas réagi significativement à l'augmentation du chômage en Espagne et dans l'Arizona.
2. Si les migrations sont plus fortes au sein des Etats-Unis qu'en Europe, les différences ne permettent toutefois pas d'expliquer l'écart d'ajustement des taux de chômage. Il ressort cependant que le rôle des migrations en tant que mécanisme d'ajustement se serait renforcé en Europe. Il reste qu'elles sont insuffisantes pour assurer la convergence des taux de chômage.
3. En 2009 et 2010, l'Arizona a bénéficié d'importants transferts du gouvernement fédéral alors qu'au niveau européen, il n'existe aucun mécanisme automatique de transferts entre Etats. Toutefois, la Lettonie a bénéficié de l'assistance du FMI en 2009 tandis que les pays de la zone euro sont venus au chevet des banques espagnoles. Il reste qu'en l'absence de budget européen conséquent, les pays européens ne peuvent bénéficier que de plans d'aide d'urgence qui, certes, permettent de répondre à un besoin de financement, mais sont insuffisants pour jouer le rôle de stabilisateur économique.
4. Enfin, les auteurs soulignent que l'amplification financière des chocs a été moindre en Arizona dans la mesure où l'essentiel de l'activité bancaire y est réalisée par des banques nationales qui sont de fait moins sensibles aux conditions macroéconomiques et financières locales. Le risque de rationnement du crédit est alors atténué, ce qui permet de mieux absorber le choc initial. En Espagne, à l'exception de quelques banques ayant une activité internationale, qui leur permet de diversifier les risques, l'activité bancaire dépend de banques locales qui sont de fait plus

vulnérables. Cette fragilité accrue pousse les banques à restreindre l'accès au crédit, ce qui renforce le choc initial. La Lettonie se trouve dans une position alternative dans la mesure où l'activité financière est essentiellement réalisée par des banques étrangères. La nature du risque est alors différente puisque l'activité financière locale est déconnectée des conditions macroéconomiques lettones mais dépend de celles du pays où ces banques – suédoises dans une forte proportion – exercent leur activité principale.

La crise de la zone euro a donc bien une dimension institutionnelle. A partir du moment où les pays ont librement consenti à abandonner leur souveraineté monétaire, ils ont aussi refusé de recourir à la dévaluation de la monnaie pour amortir les récessions. Il est cependant indispensable que des mécanismes d'ajustement alternatifs opèrent afin de garantir la « soutenabilité » de l'unification monétaire. L'article écrit par Goodhart et Lee rappelle à cet égard que ces mécanismes font encore défaut dans la zone euro. Les négociations autour du budget européen n'ont ouvert aucune perspective pour la mise en œuvre de transferts fiscaux permettant de stabiliser les chocs au niveau européen. La discussion sur les *Eurobonds* est au point mort. Si le MES (Mécanisme européen de stabilité) est bien un outil de solidarité entre les Etats membres, il répond à une problématique différente puisqu'il s'agit uniquement d'une aide financière d'urgence et non d'un mécanisme de stabilisation automatique. L'intégration bancaire pourrait aussi permettre d'amortir les fluctuations. Cependant, la crise a entraîné une fragmentation accrue des marchés bancaires européens. Le [dernier rapport](#) sur l'intégration financière en Europe, publié par la BCE, révèle une baisse des flux bancaires transfrontaliers de 30 % au cours de la période récente. De même, malgré la politique monétaire commune, les taux appliqués aux crédits par les banques européennes ont divergé récemment [\[6\]](#) (graphique 3). Ainsi, malgré le passeport

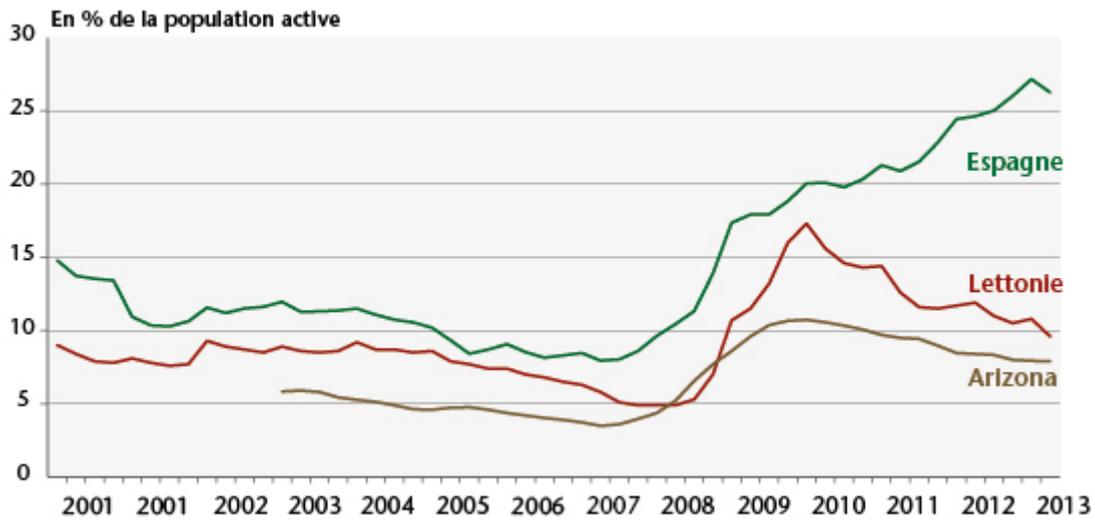
bancaire européen issu de la directive européenne du 15 décembre 1989 en matière de reconnaissance mutuelle des agréments délivrés aux établissements de crédit, l'activité bancaire transfrontalière reste peu développée à l'échelle européenne. Le modèle de banque de détail s'appuie sur l'existence de relations de long terme entre la banque et ses clients, ce qui explique sans doute pourquoi le processus d'intégration est beaucoup plus long que pour les marchés obligataires, monétaires ou d'actions. Il reste cependant que l'union bancaire pourrait constituer une étape supplémentaire dans ce difficile processus d'intégration. Cela favoriserait le développement d'une activité transnationale, ce qui permettrait aussi de déconnecter les problèmes de solvabilité et de liquidité des banques et ceux du financement de la dette publique.

Graphique 1 : Evolution des prix immobiliers en termes réels



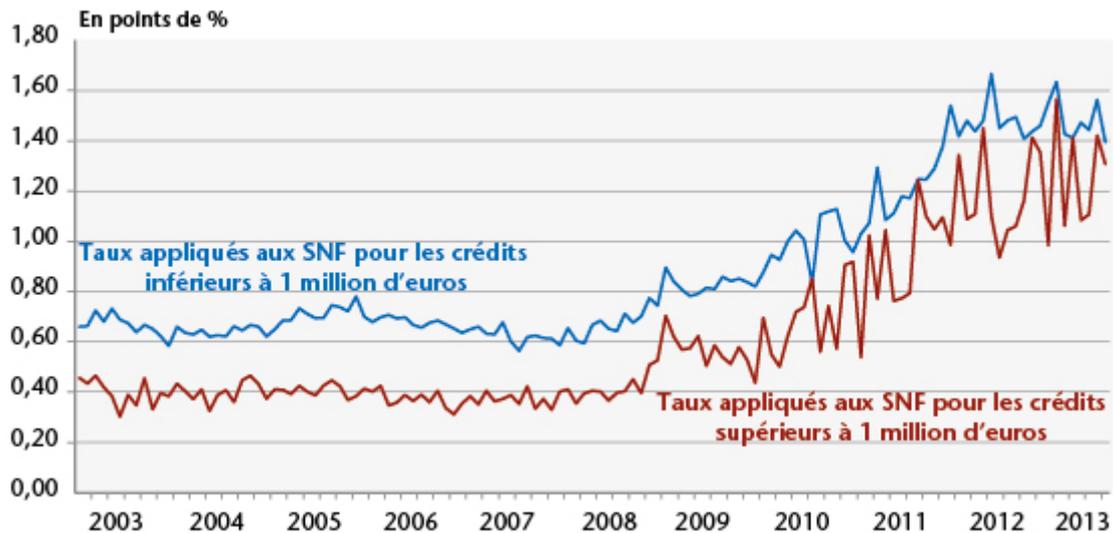
Source : Banque des Règlements Internationaux, Federal Housing Finance Agency.

Graphique 2 : Taux de chômage



Sources : Bureau of Labor Statistics, Instituto Nacional de Estadísticas, Agence nationale pour l'emploi (Lettonie).

Graphique 3 : Dispersion des taux appliqués par les banques de la zone euro



Source : Banque Centrale Européenne.

[1] « Adjustment mechanisms in a currency area », *Open Economies Review*, January 2013. Une version préliminaire de l'article peut être téléchargée ici : <http://www.lse.ac.uk/fmg/workingPapers/specialPapers/PDF/SP212.pdf>

[2] La Lettonie participe depuis 2005 au mécanisme de change européen et devrait adopter l'euro au 1^{er} janvier 2014.

[3] « A theory of optimum currency areas », *American Economic Review*, vol. 51, 1961.

[4] On peut aussi ajouter le taux d'ouverture de l'économie ou le degré de diversification de la production. Mongelli (2002) propose une revue détaillée de ces différents critères. Voir : [« New views on the optimum currency area theory : what is EMU telling us ? »](#) *ECB Working Paper*, n° 138.

[5] Voir [Blot et Antonin \(2013\)](#) pour une analyse comparative des cas irlandais et islandais.

[6] C. Blot et F. Labondance (2013) proposent une analyse de la transmission de la politique monétaire aux taux appliqués par les banques aux sociétés non financières ([voir ici](#)) aux prêts immobiliers ([voir ici](#)).