

La suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires va-t-elle créer des emplois ?

par [Eric Heyer](#)

Avant la [conférence de presse du 26 juillet 2012](#) au cours de laquelle l'OFCE présentera une évaluation du projet économique du gouvernement Ayrault, nous dressons un bilan de la défiscalisation des heures supplémentaires et de son exonération de cotisations sociales, puis évaluons l'impact sur l'emploi et les finances publiques de la suppression de cette mesure.

Le nouveau gouvernement a décidé de revenir sur la mesure de défiscalisation des heures supplémentaires et son exonération de cotisations sociales qui s'appliquait depuis le 1^{er} octobre 2007 à l'ensemble des salariés des secteurs public et privé en France. A compter du 1^{er} septembre 2012, l'exonération de charges pour les salariés sera supprimée, quelle que soit la taille de l'entreprise. L'exonération de charges patronales, quant à elle, ne sera maintenue que dans les PME de moins de 20 salariés. Enfin, les heures supplémentaires effectuées à partir du 1^{er} août 2012 seront soumises à l'impôt sur le revenu.

Dans ce billet, nous tenterons dans un premier temps de dresser un bilan de cette mesure en s'intéressant tout particulièrement à ses conséquences sur l'emploi et les finances publiques (1). Dans un deuxième temps, nous évaluerons l'impact sur l'emploi et les finances publiques de cette réforme pour les années à venir (2).

1. Quel bilan peut-on tirer de la défiscalisation des heures supplémentaires ?

a) Quel coût *ex-ante* sur les finances publiques ?

En 2011, selon l'ACOSS, le nombre d'heures supplémentaires exonérées au titre de la loi TEPA s'est élevé à 739 millions. Plus de la moitié de ces heures ont été réalisées dans les entreprises de plus de 20 salariés (57,7 %) [1]. Le montant des exonérations afférentes a été de 3,107 milliards d'euros dont plus de 77 % proviennent des baisses de charges salariales. Concernant les baisses de cotisations patronales, elles représentent 693 millions d'euros en 2011 dont 65,5 % sont en faveur des entreprises de moins de 20 salariés [2] (tableau 1).

Tableau 1. Coût *ex ante* pour les finances publiques de la défiscalisation des heures supplémentaires en 2011

Taille de l'entreprise...		... moins de 20 salariés	... plus de 20 salariés	Total
Nombre d'heures	En millions €	312	427	739
	En %	42,3	57,7	
Exonérations de cotisations...	En millions €	1 431	1 676	3 107
	En %	46,0	54,0	
... salariales	En millions €	977	1 437	2 414
	En %	40,5	59,5	
... patronales	En millions €	454	239	693
	En %	65,5	34,5	
Exonération d'IRPP	En millions €			1 400
Coût total pour les finances publiques	En millions €			4 507

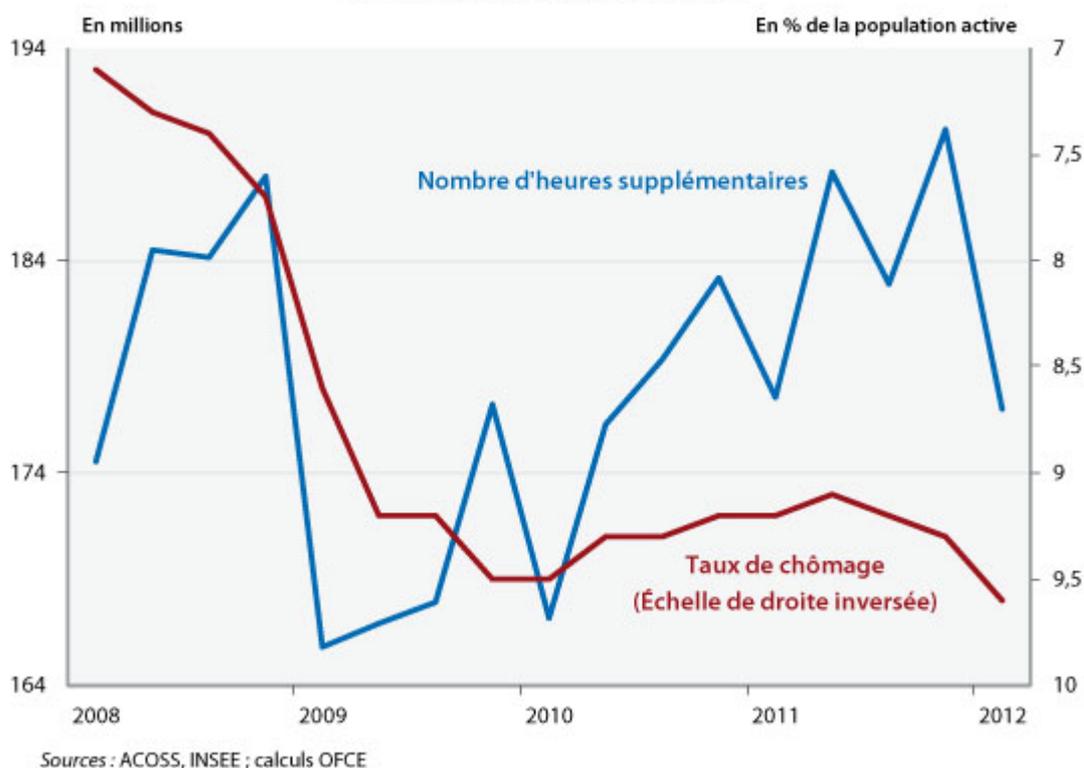
Sources : ACOSS, calculs OFCE.

Par ailleurs, cette mesure permettait aux salariés d'exonérer d'impôt sur le revenu les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires effectuées dans la seule limite d'une majoration de 25 %. D'après le PLF 2012, cela a entraîné un manque à gagner de 1,4 milliard d'euros pour les finances publiques en 2011. Au total, le coût *ex-ante* pour les finances publiques de cette mesure s'est élevé à environ 4,5 milliards d'euros en 2011.

b) Cette mesure a-t-elle induit une augmentation du nombre d'heures supplémentaires ?

Un des objectifs de cette mesure était d'inciter à une durée du travail plus longue par le biais d'un recours accru aux heures supplémentaires. Cela fut-il le cas ? Compte tenu de la faiblesse de la longueur des séries et d'une impossibilité de comparaison avec un épisode conjoncturel similaire, il apparaît difficile de répondre catégoriquement à cette question. Il nous semble toutefois possible, à la lecture des données fournies par l'ACOSS, de formuler une hypothèse de travail.

Graphique 1. Heures supplémentaires par trimestre et taux de chômage en France



Comme l'illustre le graphique 1, après une montée en charge progressive du dispositif au cours des premiers trimestres d'application, le nombre d'heures supplémentaires a atteint un premier pic en fin d'année 2008 avec près de 188 millions au quatrième trimestre. Au cours du premier trimestre 2009, le nombre d'heures supplémentaires s'est effondré de près de 12 %, s'établissant à 165 millions. Si cette baisse est cohérente

avec la forte dégradation d'activité observée en France à cette époque, la remontée du volume d'heures supplémentaires depuis est plus surprenante : alors que l'activité ne repartait pas suffisamment pour permettre une décrue du chômage, rendant compte d'une position cyclique dégradée de l'économie, le volume d'heures supplémentaires a franchi un nouveau pic en 2011, atteignant plus de 190 millions au quatrième trimestre. Ce rebond contra-cyclique peut être dû à la défiscalisation associée aux heures supplémentaires : sans elle, compte tenu de la situation conjoncturelle toujours dégradée, leur nombre aurait dû rester voisin de celui observé en début d'année 2009.

Sous cette hypothèse, en 2011, cette mesure aurait favorisé une hausse de près de 80 millions d'heures supplémentaires, soit un supplément de 11 %.

c) Quel impact sur l'emploi ?

L'impact sur l'emploi est ambigu. En effet, deux effets de sens contraire se superposent :

1. Le premier est positif et relatif à la baisse du coût du travail et à la hausse du pouvoir d'achat des salariés. Face à la baisse du coût des heures supplémentaires, les entreprises seraient incitées à augmenter le temps de travail des salariés en place, en particulier dans les secteurs où le recrutement de la main-d'œuvre connaît des tensions (bâtiment, hôtellerie, santé ou éducation). La rémunération de ces heures supplémentaires permettrait une augmentation du pouvoir d'achat irriguant l'ensemble de l'économie avec un effet positif sur l'emploi ;
2. Le deuxième est négatif pour l'emploi : en abaissant le coût d'une heure supplémentaire, cela incite les entrepreneurs à allonger la durée du travail, favorisant alors la situation des *insiders* (salariés) au détriment de celle des *outsiders* (les chômeurs). Cela engendre une

augmentation de la productivité par tête des salariés français, ce qui est positif pour la croissance potentielle de l'économie française mais défavorable à l'emploi à court terme. Dans un travail antérieur (Heyer, 2011a), mené sur des données regroupant 35 secteurs de l'économie française, nous avons estimé qu'une hausse de 1 % des heures supplémentaires détruirait près de 6 800 emplois salariés du secteur marchand (soit 0,04 % des salariés marchand) dont les trois quarts seraient des emplois intérimaires ;

Tableau 2. Impact ex post de la défiscalisation des heures supplémentaires sur l'emploi et les finances publiques en 2011

	Impact dû à la hausse des heures supplémentaires (1)	Impact dû à hausse du pouvoir d'achat des salariés (2)	Impact global (1)+(2)
Emploi total (en milliers)	-72,6	42,5	-30,1
Solde des APU (en pts de PIB)	—	—	-0,34

Source : OFCE, calculs emod.fr

D'après nos simulations, réalisées à l'aide du modèle macroéconomique de l'OFCE, *emod.fr*, et dont les principaux résultats sur l'emploi sont résumés dans le tableau 2, l'effet négatif l'emporterait sur l'effet positif : la défiscalisation des heures supplémentaires aurait détruit plus de 30 000 emplois en 2011.

Ce résultat conforte l'idée selon laquelle, dans un contexte conjoncturel dégradé, comme cela est le cas dans la période récente, la défiscalisation des heures supplémentaires apparaît clairement inadaptée et contre-productive pour l'emploi (Heyer, 2011b). Face à un choc négatif imprévu, les entreprises commencent généralement par réduire le temps de travail, puis se séparent de leurs emplois précaires et en particulier de leurs intérimaires, avant finalement de procéder à des licenciements économiques.

Par ailleurs, la baisse des charges salariales et patronales ainsi que l'exonération d'impôt sur le revenu, coûtent 4,5 milliards d'euros *ex-ante* (0,22 point de PIB) et ne sont pas

financés. En tenant compte de plus du coût pour les finances publiques de la dégradation du marché du travail (-30 000 emplois), cette mesure aurait creusé le déficit public de 6,8 milliards d'euros, soit 0,34 point de PIB en 2011.

Le financement de cette mesure alourdirait son bilan sur l'emploi : selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois auraient finalement été comprises entre 52 000 et 95 000 postes en 2011 (tableau 3).

Tableau 3. Impact sur l'emploi en 2011 de la défiscalisation des heures supplémentaires selon le type de financement de la mesure

	Non financée	Financée par une....			
		... hausse de TVA	... hausse de l'IRPP	... hausse des cotisations sociales	... baisse des dépenses publiques
Emploi total (en milliers)	-30.1	-79	-52	-84	-95
Solde des APU (en pts de PIB)	-0.34	0,00	0,00	0,00	0,00

Source : OFCE, calculs emod.fr

2. Quel impact de cette réforme ?

A compter du 1^{er} septembre 2012, l'exonération de charges pour les salariés est supprimée, quelle que soit la taille de l'entreprise. L'exonération de charges patronales, quant à elle, n'est maintenue que dans les PME de moins de 20 salariés.

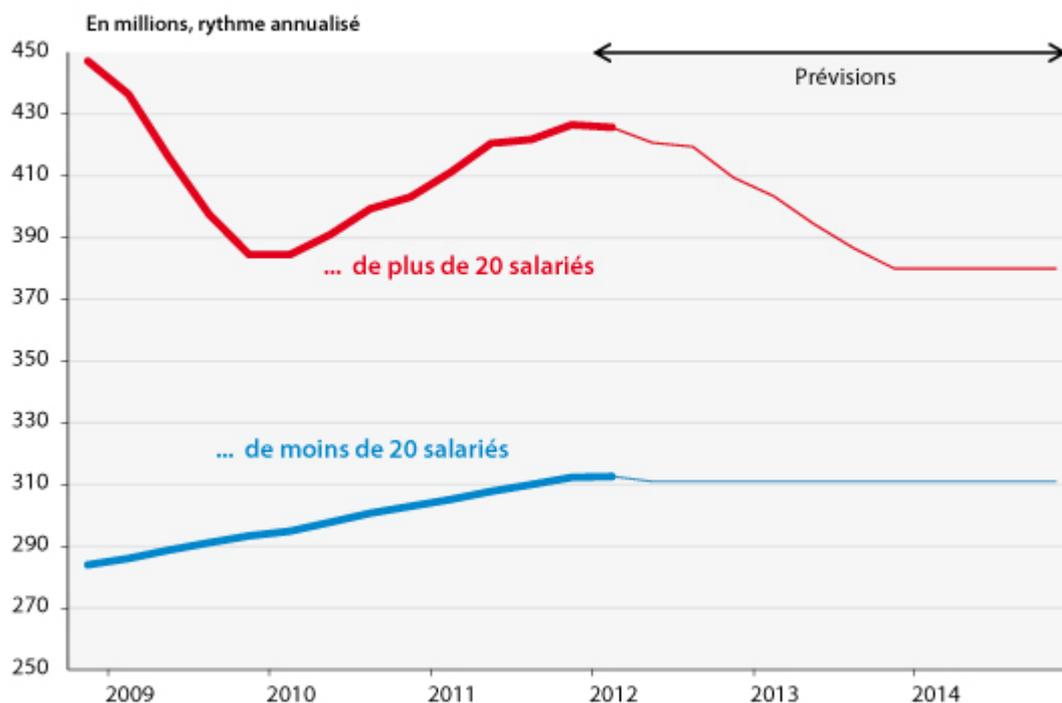
a) Cette réforme va-t-elle induire une baisse du nombre d'heures supplémentaires ?

En maintenant l'exonération de charges patronales pour les entreprises de moins de 20 salariés, il est possible d'imaginer que cette réforme n'aura pas d'impact sur le volume d'heures supplémentaires effectuées dans ces PME. En revanche, pour les autres entreprises, l'incitation à un plus fort recours disparaissant, on peut supposer que ce volume diminuera en revenant vers un niveau plus compatible avec le cycle conjoncturel.

Nous faisons alors l'hypothèse qu'à compter de 2013, le volume d'heures supplémentaires dans les entreprises de moins de 20 salariés se maintiendrait à plus de 310 millions. Dans les autres entreprises, nous faisons l'hypothèse que le volume annuel d'heures supplémentaires en 2013 reviendrait vers celui enregistré fin 2009-début 2010, à savoir proche de 380 millions (graphique 2).

Au total, selon nos hypothèses, la baisse des heures supplémentaires pourrait être de 1,2 % en 2012 et de 5,9 % en 2013, soit une baisse de 7,1 % par rapport au niveau observé aujourd'hui.

Graphique 2. Nombre annuel d'heures supplémentaires dans les entreprises...



Sources : ACOSS, INSEE ; calculs OFCE.

b) Quel impact sur l'emploi et les finances publiques à l'horizon 2014 ?

Sur la période 2011-2014, si la baisse des heures supplémentaires prévue se réalise, cette réforme permettra la création ou la sauvegarde de 17 900 emplois. Ce résultat est la conséquence de deux effets de sens inverse (tableau 4) : le

premier est négatif et est lié à la baisse du pouvoir d'achat des salariés bénéficiant des heures supplémentaires (-29 000 emplois) ; le second est positif et résulte de la réduction du recours aux heures supplémentaires dans les entreprises de plus de 20 salariés (46 900 emplois).

Sur la même période, la suppression de la défiscalisation permettra d'économiser 2,6 milliards d'euros d'exonération de charges sociales et permettra d'engranger un surplus de 1,3 milliard d'euros d'impôt sur le revenu. Par ailleurs, les créations d'emplois supplémentaires entraîneront un supplément de recettes fiscales et une économie de dépenses sociales de 1,3 milliard d'euros. Au total, une fois le bouclage macroéconomique réalisé, cette réforme permettra de réduire le déficit des APU de 5,2 milliards, soit 0,26 point de PIB en 2014 (tableau 4).

Tableau 4. Impact ex post de l'arrêt de la défiscalisation des heures supplémentaires sur l'emploi et les finances publiques à l'horizon 2014

	Impact dû à la baisse des heures supplémentaires (1)			Impact dû à baisse du pouvoir d'achat des salariés (2)			Impact global (1)+(2)			Impact global au cours de la période 2011-2014
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	
Emploi total (en milliers)	7,9	39	0	-3,2	-22,3	-3,5	4,7	16,7	-3,5	17,9
Solde des APU (en pts de PIB)							0,07	0,11	0,08	0,26

Source : OFCE, calculs emod.fr

Références bibliographiques

Heyer É. (2011a), « Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ? Simulation et première évaluation de ce dispositif », [Note de l'OFCE](#), n° 2, septembre.

Heyer É. (2011b), « The effectiveness of economic policy and position in the cycle: the case of tax reductions on overtime in France », [Oxford Review of Economic Policy](#), vol. 27, n° 2, summer.

Sévin É. et Y. Zhang (2012), « Les heures supplémentaires au premier trimestre 2012 », [Acosse Stat](#), n°150, mai.

[1] Rappelons toutefois que près de 70 % des salariés travaillent dans des entreprises de plus de 20 salariés.

[2] Rappelons que cette mesure introduit une réduction forfaitaire des charges patronales de 1,5 euro par heure supplémentaire effectuée dans les entreprises de moins de vingt salariés et de 0,5 euro dans les entreprises de plus de vingt salariés. Pour plus de détails sur la mesure, se référer à Heyer (2011b).

Journée des droits de la femme

À l'occasion de la journée du 8 mars, nous rappelons à nos lecteurs que l'OFCE développe avec Sciences Po le Programme de Recherche et d'Enseignement des SAvoirs sur le GENre ([PRESAGE](#)).

Dans ce blog nous avons, à plusieurs reprises, abordé le thème de [l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes](#).

La compétitivité aux dépens de l'égalité ?

par [Hélène Périvier](#)

La durée du travail a fait son entrée dans la campagne présidentielle et l'idée que l'on travaille moins en France qu'ailleurs fait son chemin. C'est l'objet d'un rapport publié par [COE-Rexecode](#). Malheureusement ce rapport ne fait pas état de la division sexuée du travail.

Or les politiques de l'emploi mises en œuvre par les gouvernements européens ne sont pas neutres d'un point de vue sexué. Ne pas tenir compte de cette perspective donne une vision tronquée de la réalité du partage du travail dans nos économies : l'approche intégrée de l'égalité (ou *gender mainstreaming*) qui exige de penser les effets différenciés des politiques publiques sur les femmes et sur les hommes est loin d'être un automatisme.

La contre-analyse du rapport Coe-Rexecode proposée par [Eric Heyer et Mathieu Plane](#) met l'accent sur l'importance de ne pas raisonner uniquement sur les travailleurs à temps plein dès lors que l'on cherche à comparer les durées de travail et leur impact sur les dynamiques du marché du travail des grands pays européens. En effet, les travailleurs à temps partiel représentent 26% de l'ensemble des salariés en Allemagne contre 18% en France, il est donc trompeur de les exclure de l'analyse.

On sait combien la répartition des emplois à temps plein et à temps partiel est sexuée : partout en Europe, les femmes travaillent davantage à temps partiel que les hommes : alors qu'en France le taux de temps partiel des femmes salariées est de l'ordre de 30%, il s'élève à 45% en Allemagne ; dans les deux pays, le taux de temps partiel des hommes est inférieur à 10%. Le caractère sexué du temps partiel est facteur d'inégalités : rappelons par exemple qu'en France le temps de travail explique près de la moitié des écarts de salaire entre les hommes et les femmes (voir notamment [Ponthieux, Meurs](#)). La question du temps de travail est donc centrale dès lors que l'on cherche à promouvoir l'égalité professionnelle.

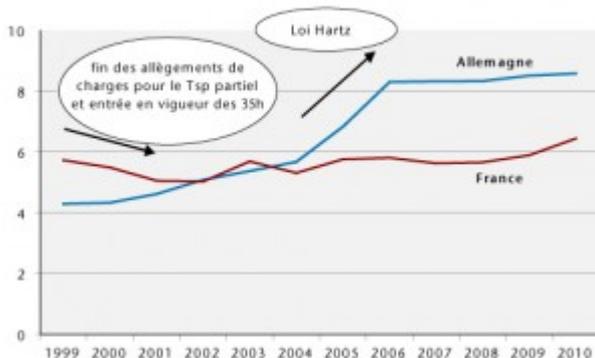
Selon la note méthodologique du rapport Coe-Rexecode : « Les données annuelles communiquées par Eurostat et publiées par Coe-Rexecode dans l'étude *La durée effective du travail en France et en Europe* sont les seules données de durée annuelle effective moyenne du travail comparables entre pays européens. ». Il est dommage que dans sa commande à Eurostat, Rexecode n'ait pas jugé bon de demander une ventilation sexuée de ces données ; ce qui aurait permis, à moindre coût, de connaître les évolutions de la durée du travail selon le sexe dans les deux pays. Malgré cet acte manqué, que peut-on dire sur l'évolution de la durée du travail dans une perspective sexuée dans ces deux pays durant la dernière décennie, en se fondant sur les données à notre disposition ? Comment ont été répartis les ajustements du marché du travail entre les femmes et les hommes ?

L'évolution sur la période étudiée est instructive du point de vue des orientations des politiques de l'emploi qui ont été menées dans les deux pays. Au début des années 2000, l'instauration des 35 heures en France a mis fin aux allègements de charges qui rendaient les embauches à temps partiel avantageuses et qui avaient été le moteur de la montée en charge de l'emploi à temps partiel des Françaises, sans affecter fortement les conditions d'emploi des hommes. Depuis, on constate une stabilité du taux de temps partiel pour les femmes comme pour les hommes (graphiques). En Allemagne, l'application de la loi Hartz II (entrée en vigueur en avril 2003) a introduit des « minijobs »[\[1\]](#) qui ont encouragé les créations d'emplois précaires à temps partiel. Cette évolution a concerné aussi bien les hommes et les femmes ; mais alors que le taux de temps partiel des Allemands a augmenté de 4,3 points, celui des Allemandes a augmenté de 8,2 points (graphiques). Les Allemandes ont donc été nettement plus affectées par l'emploi à temps partiel que les Allemands mais aussi que les Françaises. A cela s'ajoute le fait que la durée moyenne du temps de travail du temps partiel est plus faible d'un peu plus de 4 heures en Allemagne qu'en France (selon les

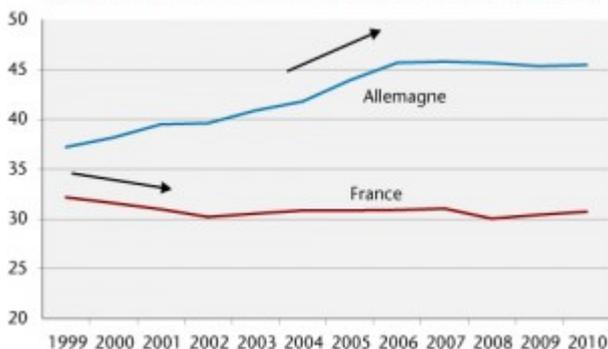
données d'Eurostat).

Certes les Françaises ont été davantage touchées par la croissance du temps partiel que les Français, mais cette croissance a été limitée puisque les créations d'emplois à temps partiel entre 1999 et 2010 n'ont contribué qu'à hauteur de 21 % aux créations totales d'emplois. *A contrario*, en Allemagne, le temps partiel a été le moteur de l'emploi sur la période, et les Allemandes ont été les principales concernées par la réduction individuelle du temps de travail : elles représentent 70% du bataillon d'emplois à temps partiel créés durant la période. Ainsi, non seulement la France a créé plus d'emplois que l'Allemagne entre 1999 et 2010, mais le choix d'une réduction collective plutôt qu'individuelle du temps de travail a conduit à une répartition de l'emploi plus équilibrée entre hommes et femmes.

Évolution du taux de temps partiel des hommes 15-64 ans (en %)



Évolution du taux de temps partiel des femmes 15-64 ans (en %)



Source : Eurostat [\[lfsa_eppga\]](#)

Contribution de la part du temps dans la croissance de l'emploi entre 1999 et 2010
en France et en Allemagne, selon le sexe

En %	Variation de l'emploi total	Contribution de l'emploi à temps partiel à la croissance de l'emploi total	Contribution de l'emploi à temps partiel des femmes à la croissance de l'emploi total
Allemagne	6,1	130	93 (soit 70 % des 130 %)
France	12,2	21	15 (soit 76 % des 21 %)

Source : Eurostat (Ipa epgard), calculs de l'auteur.

[\[1\]](#) Emplois exonérés de cotisations sociales en dessous de 400 euros de salaire

La Très Grande Récession

Perspectives économiques mises à jour pour les grands pays développés en 2012

Département Analyse et Prévision, sous la direction de [Xavier Timbeau](#)

Les perspectives de croissance pour les pays développés et plus particulièrement européens se sont dégradées spectaculairement au cours des dernières semaines. La dépréciation « volontaire et négociée » des titres de dette souveraine grecque, qui n'est autre qu'un défaut souverain, la vague de plans de restriction budgétaire annoncés alors que les lois de finance sont encore en train d'être débattues, l'impuissance de l'Union européenne à mobiliser ses forces dans la crise sont autant de facteurs qui ont rendu les prévisions faites il y a deux mois obsolètes. L'année 2012 sera marquée par une récession dans plusieurs pays européens, dont la France.

Publiés en août 2011, les chiffres de croissance pour le deuxième trimestre 2011 dans les pays développés ont relativisé les signaux positifs du début de l'année 2011. Au

troisième trimestre 2011, les comptes nationaux ont été meilleurs qu'attendu, mais le répit serait de courte durée. Les indicateurs conjoncturels pour la majorité des pays développés (cf. [note associée](#)) annoncent une réduction de l'activité au quatrième trimestre 2011 et [au début de l'année 2012](#). La zone euro stagnerait en 2012 ; avec +0,4 % de croissance du PIB, l'Allemagne enregistrerait la « meilleure » performance de la zone euro (tableau 1).

Tableau 1. prévisions pour 2012

		2011				2012				2011		2012	
		t1	t2	t3	t4	t1	t2	t3	t4				
Allemagne	PIB	1,3	0,3	0,5	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	3,0	0,4		
	Taux de chômage	6,1	5,9	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,8	5,7		
	Solde public*									-1,2	-1,4		
France	PIB	0,9	-0,1	0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	1,6	-0,2		
	Taux de chômage	9,2	9,1	9,3	9,6	9,9	10,2	10,5	10,7	9,3	10,3		
	Solde public*									-5,8	-5,3		
Italie	PIB	0,1	0,3	0,1	-0,2	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	0,7	-0,9		
	Taux de chômage	8,2	8,1	8,2	8,4	8,6	8,8	8,9	9,0	8,2	8,8		
	Solde public*									-3,9	-2,3		
Espagne	PIB	0,4	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0		
	Taux de chômage	20,6	21	22,2	22,6	22,8	23	23	23	21,6	23,0		
	Solde public*									-7,4	-5,4		
Zone euro	PIB	0,8	0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0		
	Taux de chômage	10,0	10,0	10,6	10,8	10,9	11,0	11,1	11,2	10,3	11,1		
	Solde public*									-3,5	-2,9		
Royaume-Uni	PIB	0,4	0,1	0,5	-0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,9	0,5		
	Taux de chômage	7,7	7,9	8,3	8,5	8,6	8,7	8,8	8,8	8,1	8,7		
	Solde public*									-9,1	-8,5		
États-Unis	PIB	0,1	0,3	0,6	0,4	0,4	0,1	0,2	0,3	1,7	1,4		
	Taux de chômage	8,9	9,1	9,1	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	9,0	8,7		
	Solde public*									-9,2	-9,2		
Japon	PIB	-0,7	-0,3	1,5	0,7	0,6	0,6	0,4	0,4	-0,1	2,4		
	Taux de chômage	4,7	4,6	4,4	4,5	4,5	4,6	4,7	4,7	4,5	4,6		
	Solde public*									-8,8	-9,4		

* En points de PIB.
Sources : Comptes nationaux, prévisions OFCE décembre 2011.

La première phase de la Grande Récession, en 2008-2009, a induit le gonflement des dettes publiques (de l'ordre de 16 points dans la zone euro, de plus de 30 points aux États-Unis et au Royaume Uni, cf. tableau 2). La phase II sera conditionnée par la façon dont sont digérées ces dettes publiques induites par la crise : ou bien les taux d'intérêts bas permettent de reporter l'ajustement des déficits publics à plus tard et les économies peuvent rebondir, allégeant en conséquence l'ajustement nécessaire ; ou bien l'ajustement est fait immédiatement, amplifié par la hausse des taux publics et par la persistance du sous-emploi (tableau 3). Parce que l'Europe est soumise à la peur du défaut, elle transforme la Grande Récession amorcée en 2008 en *Très Grande Récession*.

Tableau 2. Besoins de financement, dettes publiques et caractéristiques de ces dettes

	All	Fra	Ita	Esp	RU	USA	JPN	Et. 4
Besoins de financement sur les marchés en 2012								
En milliards	215 842	295 842	391 842	179 842	257 842	3151 842	228 06 8	1156 842
En point de PIB	9,8	14,1	24,4	15,8	16,5	15,8	47,4	35,3
dont déficit public financé par appel au marché en 2012								
En milliards	20 516	29 842	31 842	37 842	104 842	910 842	52 06 8	186 842
En point de PIB	0,8	4,7	5,9	3,1	8,6	3,7	6,7	2,3
dont dette arrivant à maturité financée par appel au marché en 2012								
En milliards	215 842	217 842	368 842	118 842	122 842	2261 842	194 06 8	930 842
En point de PIB	9,8	16,4	22,5	16,5	7,8	14,1	40,7	32,8
Dettes publiques totales - 2011								
En milliards d'euros	2 062	1 891	1 886	668	1 081	11 064	9 316	6 207
En milliards de dollars	2 795	2 294	2 551	730	1 871	14 994	12 896	8 412
En milliards d'euros PPA 2010	2 051	1 821	1 869	580	1 281	10 210	11 544	6 219
En dollars par tête	34 383	33 288	42 109	18 091	29 922	46 530	101 736	33 177
En point de PIB	80,3	81,7	118,7	32,4	28,1	38,1	273,4	81,3
Variation par rapport à 2007	15,4	19,9	15,1	16,5	34,0	33,3	46,3	36,8
Dettes publiques de marché estimées au 31 décembre 2011								
En milliards d'euros	1 108	1 315	1 571	588	1 526	7 297	6 727	4 331
En milliards de dollars	1 362	1 782	2 129	756	1 797	9 890	9 016	6 368
En milliards d'euros PPA 2010	1 132	1 416	1 538	490	1 309	6 890	11 568	4 538
En point de PIB	45,1	45,0	69,0	17,4	17,4	64,8	168,8	42,7
En dollars par tête	18 568	27 385	31 136	16 572	28 786	36 678	71 505	24 322
Caractéristiques de la dette de marché								
Taux d'échéance moyen sur la dette en 2011	nd	3,1	nd	4,0	2,7	3,9	5,9	nd
Taux d'échéance moyen sur les émissions en 2011	nd	nd	3,5	nd	2,8	nd	6,5	nd
Taux d'échéance moyen sur les émissions en 2012	0,9	1,5	4,3	5,0	2,0	1,4	6,5	2,9
Taux d'échéance sur les émissions à 10 ans en 2012	2,8	3,2	6,3	5,3	2,3	2,2	3,1	4,3

Note : La PPA est calculée par rapport à la zone euro, et tient compte des différentiels de revenus de pairs entre pays de la zone euro.
Sources : calculs OCDE décembre 2011, Eurostat, Agence du trésor national.

Tableau 3. Évolution de la situation des chômeurs entre 2007 et 2010

En points de population active					
Évolution entre 2007 et 2010	Allemagne	Espagne	France	Italie	RU
chômage	-1,6	11,9	1,3	2,4	2,6
chômage de longue durée	-1,5	5,7	0,5	1,2	1,3
chômage non indemnisé	-0,3	5,7	0,5	2,0	4,3

Source : Eurostat.

Après le défaut « volontaire » grec, les pays de la zone euro se sont infligés non seulement un ajustement encore plus brutal que le Pacte de stabilité et de croissance ne l'exigeait, mais aussi la contagion et la débâcle générale des dettes souveraines. Les dispositifs, du FESF aux règles d'or, proposés par l'Union européenne n'ont pas convaincu quant à la capacité à résoudre dans le court comme dans le long terme le problème des finances publiques des Etats de la zone euro. D'autant que l'Europe semble oublier que la croissance et le retour au plein emploi sont des éléments fondamentaux de la soutenabilité des dettes publiques et, plus généralement, du projet européen.

Face au risque d'insolvabilité sur les titres souverains, les créanciers exigent des primes de risque plus élevées pour continuer à financer à la fois la dette nouvelle et le renouvellement de la fraction de dette ancienne arrivée à échéance. Ce durcissement des conditions de financement, alors même que les perspectives d'activité se dégradent sous l'effet des restrictions budgétaires, tue dans l'œuf les tentatives d'assainissement des finances publiques. S'engage alors une

spirale infernale. Le renchérissement du coût de la dette alourdit les charges d'intérêt, ce qui hypothèque la réduction des déficits et appelle des mesures restrictives supplémentaires pour rassurer les bailleurs. La restriction pèse alors sur l'activité et, en bout de course, creuse les déficits conjoncturels. A quoi les gouvernements, affolés par la résistance des déficits et la perspective d'une dégradation de leur note souveraine, répondent par l'accentuation de la rigueur.

Parce que les économies des pays européens sont étroitement interconnectées, la simultanéité de la mise en œuvre de politiques budgétaires restrictives conduit à amplifier le ralentissement économique global, *via* un affaiblissement du commerce extérieur (nous avons développé ce point dans notre [précédent exercice de prévision](#)). En effet, les politiques de restriction affectent la demande intérieure des pays qui les conduisent et donc réduisent leur production mais également leurs importations. Ce mécanisme réduit les exportations de leurs partenaires commerciaux et donc leur activité, indépendamment de leurs propres politiques budgétaires. Si ces pays conduisent eux aussi une politique restrictive, il faut ajouter à la restriction interne l'effet extérieur (indirect). L'ampleur de ces effets est fonction de plusieurs facteurs. Les effets directs sont essentiellement liés aux impulsions négatives propres à chaque pays. L'effet indirect est plus difficile à mesurer, puisqu'il dépend du degré d'ouverture de chaque pays, de la répartition géographique de ses exportations et de l'élasticité des importations au PIB des pays qui pratiquent la rigueur. Ainsi, un pays très ouvert et dont la majorité des exportations est dirigée vers un pays où la restriction budgétaire est intense subira un effet indirect fort. A cet égard, les pays de la zone euro, très intégrés, vont davantage subir la restriction de leurs partenaires que les Etats-Unis ou le Japon. Leur croissance va donc être largement amputée, repoussant la réduction des déficits conjoncturels. La récession qui s'annonce dans de nombreux

pays est le résultat de mesures toujours plus restrictives prises pour tenter de stabiliser le plus rapidement possible leur ratio dette/PIB dans un contexte conjoncturel de plus en plus défavorable.

La course à la rigueur pour tenter de ramener les déficits publics sous la barre des 3 % du PIB et pour stabiliser les ratios de dette vise autant à répondre aux exigences des accords européens qu'à rassurer les agences de notation et les marchés financiers. Ces derniers, et parmi eux les banques européennes, détiennent en effet au moins 50 % des dettes publiques des pays développés, *via* les titres émis par les agences nationales de la dette publique. De 77 % de la dette publique détenue par les institutions financières en France, ce pourcentage monte à 97% pour l'Espagne.

Dans la zone euro, entre 9 et 23 points de PIB de dette publique selon les pays devront être renouvelés en 2012 (cf. tableau 2). En dehors du Japon, c'est en Italie, qui associe dette élevée et part importante de titres de court terme, que le besoin de financement sera le plus élevé. Si l'on ajoute à ces émissions les besoins liés au financement du déficit public de 2012, le potentiel d'émissions brutes dans la zone euro est compris entre 10 % du PIB en Allemagne et 24 % en Italie.

Ces montants élevés posent problème aux pays soumis à la défiance des marchés. Si le taux d'intérêt auquel ces pays se financent se maintenait en 2012 aux niveaux moyens observés au dernier trimestre 2011, l'Espagne emprunterait à 5 % et l'Italie à 4,3 %. La France et l'Allemagne continueraient en revanche de bénéficier de taux bas (respectivement 1,5 % et 0,9 %). Les taux des émissions de décembre 2011 pour ces deux pays ont, pour l'instant, été peu affectés par les menaces de dégradation des dettes souveraines des pays de la zone euro. Malgré des besoins de financement sur les marchés plus élevés que dans la zone euro en 2012, les taux restent bas au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et au Japon. Paradoxalement, la

dégradation de la note souveraine américaine en août 2011 s'est accompagnée d'une baisse du taux à 10 ans et des taux à court terme aux Etats-Unis. Dans ce contexte de fuite vers la sécurité, les programmes massifs d'achats de titres publics sur le marché secondaire, mis en œuvre par la Réserve fédérale (FED), la Banque d'Angleterre (BoE) et la Banque du Japon, maintiennent les taux longs publics à un bas niveau. La politique monétaire joue ainsi à la fois sur les taux d'intérêts à court terme mais également sur les taux à long terme. Le rôle de prêteur en dernier ressort qu'adoptent ces banques centrales en procédant de la sorte rassure les marchés et évite la hausse des taux lors des adjudications. A contrario, le mandat de la BCE et son encadrement strict par l'échafaudage juridique européen limitent son action. La faiblesse relative (2,3% du PIB de la zone Euro contre 11% du PIB américain pour la FED et 13% du PIB britannique pour la BoE) des montants d'obligations publiques achetées depuis 2010 et les dissensions entre pays de la zone euro sur le rôle de la banque centrale alimentent les exigences de couverture des investisseurs par la hausse des primes de risque.

Pour mettre un terme à la débâcle des dettes souveraines européennes, il faut écarter toute possibilité de défaut souverain ; il faut ramener par tous les moyens possibles les taux d'intérêts publics au plus bas ; il faut mettre en place une stratégie européenne de stabilisation de la dette publique d'abord par la sortie du sous-emploi et donc par la croissance, ensuite par l'ajustement des finances publiques.

Hausse du chômage : ce n'est

qu'un début...

par [Marion Cochard](#)

BNP Paribas, Areva, Peugeot-Citroën, ... alors que le marché du travail porte encore les stigmates de la crise économique et financière de 2008-2009, une série d'annonces de plans sociaux a repris depuis l'automne. Si ces plans ne sont que la partie émergée de l'iceberg, [les chiffres du chômage pour le troisième trimestre](#) confirment que la détente observée en 2010 n'aura été qu'une accalmie passagère. Cette estimation fait état d'une hausse de 37 000 chômeurs sur le trimestre ; ainsi le taux de chômage remonte à 9,3% de la population contre 9,1% au deuxième trimestre.

Ces chiffres s'inscrivent dans la suite logique des indicateurs qui alimentent, depuis la mi-2011, le scénario d'une nouvelle rechute du marché du travail. Depuis avril 2011, on a assisté d'abord à un retournement de l'intérim, dont la forte baisse au troisième trimestre est préoccupante si l'on voit dans l'emploi intérimaire un indicateur avancé de l'évolution de l'emploi marchand. Par ailleurs, après 4 mois de baisse, le [chiffre des demandeurs d'emploi](#) en fin de mois (DEFM) en catégories A enregistrés à Pôle emploi a de nouveau bondi de 145 800 personnes entre avril et octobre 2011. Au final, tous les indicateurs vont dans le sens de ce que nous inscrivions dans notre [précédente prévision](#), à savoir une reprise du mouvement de hausse du chômage, au moins jusqu'à la fin 2012 (cf. Tableau). Car à cet horizon au moins, tous les facteurs se conjugueront pour venir alimenter la masse des chômeurs.

En cause en premier lieu, bien sûr, le ralentissement de l'activité économique, qui se traduira nécessairement par de nouvelles destructions d'emplois, dans des entreprises qui demeurent très affaiblies par la récession passée. Si les chiffres du troisième trimestre ont montré une résistance de

l'activité (avec une croissance du PIB de 0,4%), les enquêtes actuelles ne prêtent guère à l'optimisme pour les trimestres à venir. Mais au-delà de ce contexte économique morose, la politique économique a joué un rôle majeur dans l'évolution du chômage, comme en atteste l'explosion du chômage des seniors. Car la reprise des destructions d'emplois est d'autant plus douloureuse qu'elle intervient dans un contexte de population active dynamique. Outre la croissance démographique, c'est surtout la suppression des dispositifs de retraits d'activité anticipés des seniors et l'impact de la réforme des retraites entrée en application en juillet 2011 qui sont la cause de la hausse du chômage. Ces réformes impliquent une forte hausse de l'activité des seniors. Elles expliquent en partie la hausse du chômage enregistrée ce trimestre, et viendront encore gonfler la population active de 130 000 personnes en 2011 et 120 000 en 2012. Les seniors en sont les premières victimes : le nombre de demandeurs d'emplois de plus de 50 ans a augmenté de 70 % au cours des 3 dernières années, contre 35 % pour l'ensemble de la population. Après une année de répit, la situation du marché du travail aborde donc une nouvelle phase critique qui se traduira progressivement par une reprise du chômage de longue durée et son lot de conséquences sociales à mesure que les chômeurs perdront leurs droits à indemnisation. Et cet enlisement s'annonce durable dans la mesure où les efforts de consolidation budgétaire s'inscrivent dans le moyen terme et où la hausse de l'activité des seniors perdurera au moins jusqu'en 2017.

Pour faire face à la reprise du chômage, le gouvernement dispose aujourd'hui de deux leviers principaux : l'extension du chômage partiel et la réactivation du traitement social du chômage. L'assouplissement des règles du chômage partiel semble d'ores et déjà sur les rails. Mais cela ne saurait suffire puisque le dispositif concerne le secteur de l'industrie à 90% et profite essentiellement aux emplois stables. Or, ce sont précisément les emplois d'intérimaires et les CDD qui se trouvent aux premières loges de ce retournement

conjoncturel. Reste donc la possibilité d'un recours accru aux emplois aidés dans le secteur marchand, pour faire face au risque d'éloignement du marché du travail de certaines catégories de la population. Mais le gouvernement semble pour l'instant écarter cette option. Car si dans la première phase de la crise – entre 2008 et 2010 –, le nombre de contrats aidés dans le secteur non marchand a augmenté d'un peu plus de 80 000, celui de l'année 2011 se situe à ce jour bien en-deçà de l'objectif de stabilité affiché par le gouvernement, et cela devrait perdurer en 2012. Ainsi la politique de l'emploi a plutôt amplifié la hausse du chômage en 2011. En effet, les rallonges budgétaires successives votées dans le courant de l'année 2011 ne devraient pas être maintenues dans un contexte de resserrement de la politique budgétaire, et les destructions de contrats aidés viendraient donc s'ajouter à la baisse de l'emploi marchand. Dans ce contexte, l'expérimentation en 2012 de [nouveaux contrats aidés de 7h par semaine](#) – soit 3 fois moins que les contrats actuels – pourrait cependant annoncer la direction qu'est tenté de prendre le gouvernement : des contrats très faiblement rémunérés, dont l'efficacité en matière d'insertion sera probablement extrêmement réduite, mais dont le coût sera divisé par 3. La généralisation de ce type de contrats permettrait donc, à budget constant, de limiter sensiblement la hausse du chômage. Quoi qu'il en soit, l'expérimentation de ce type d'emplois aidés devrait être limitée à 10 000 contrats en 2012 : en l'absence d'annonces du gouvernement, nous tablons à l'heure actuelle sur une baisse du nombre de contrats aidés à cet horizon. Le taux de chômage atteindrait ainsi 10,5 % de la population active fin 2012.

Tableau. Emploi et chômage

Variations annuelles, en milliers, au dernier trimestre

Classement annuel	2008	2009	2010	2011*	2012*
Population active observée	76	238	116	139	75
Emploi total	-17	-290	187	76	-168
- Emplois marchands	-96	-367	151	97	-164
- Emplois aidés non marchands	-77	38	-44	-60	-12
- Autres emplois	156	39	-8	39	8
Chômage	93	528	-71	63	242

* prévisions OFCE

Sources : INSEE et ministère du Travail, prévisions OFCE.

France : austérité consolidée

par [Eric Heyer](#)

Les pays européens se sont engagés dans leur programme de stabilité à retourner en 3 ans à des finances publiques plus équilibrées (déficit des APU en dessous de 3 points de PIB). Contrairement aux années antérieures, le respect de ces engagements apparaît plus probable : dans un contexte financier incertain, être le seul Etat à ne pas respecter sa promesse de consolidation budgétaire serait sanctionné immédiatement par un renchérissement de ses conditions financières (dégradation de sa note, amende de la part de la Commission européenne, contagion implicite des défauts souverains, prime de risque). Mais en tentant de réduire leurs déficits prématurément, trop rapidement et de façon synchrone, les gouvernements des pays européens prennent le risque d'un nouveau ralentissement de l'activité.

Après avoir revu à la baisse, en août dernier, sa prévision de croissance pour 2012, passant de 2,25 % à 1,75 %, le gouvernement français a décidé de mettre en place un nouveau plan d'austérité afin de pouvoir respecter son engagement d'un déficit de 4,5 points de PIB en 2012. Ce plan de 11 milliards d'euros d'économie vient s'ajouter au plan initial voté il y a un an et devrait amputer directement la croissance de 1 point de PIB l'année prochaine. D'autres pays ont également réajusté à la hausse leur plan de rigueur : c'est le cas notamment de l'Italie qui a multiplié par près de trois son effort budgétaire et de l'Espagne qui s'impose maintenant la plus forte cure d'austérité des grands pays européens (tableau).

**Impact des révisions des plans d'austérité européens
sur la croissance française en 2012**

En points de PIB

	Impulsions budgétaires revenues lors de la prévision...		
	... avril	... octobre	Écart
France	-0,5	-1,0	-0,5
Allemagne	-0,3	-0,3	0,0
Italie	-0,6	-1,6	-1,0
Espagne	-1,9	-2,6	-0,7
Royaume-Uni	-1,9	-1,9	0,0
PECO	-0,1	-1,7	-1,6
Impact sur la croissance française			-0,7

Source : Prévisions OFCE.

La prise en compte de ces nouvelles mesures restrictives, qu'elles soient nationales ou appliquées chez nos pays partenaires, nous a conduits à revoir significativement [nos prévisions de croissance pour l'économie française en 2012](#). En se cantonnant aux seuls pays européens, qui sont par ailleurs nos principaux partenaires commerciaux, la seule surenchère de mesures d'économies annoncée au cours des 6 derniers mois nous a conduits à rabaisser de 0,7 point notre prévision de croissance pour 2012 réalisée en avril dernier pour l'économie française.

Cette stratégie de fort désendettement public nécessiterait un relais puissant de la part de la demande privée afin de ne pas briser l'élan de la reprise intervenu en 2010. Mais cet espoir apparaît fragile face aux nombreuses incertitudes pesant sur la dynamique interne.

Au total, l'économie française devrait croître, en moyenne annuelle, de 1,6 % en 2011 et de 0,8 % en 2012. En s'établissant à un rythme éloigné de son potentiel, la croissance attendue accentuera le retard de production accumulé depuis 2008 et continuera à dégrader la situation du marché du travail. Le taux de chômage augmenterait régulièrement au cours des six prochains trimestres, pour s'établir à 9,3 % fin 2011 et à 9,7 % fin 2012, après 9,1 % au deuxième trimestre 2010.

Par ailleurs, le gain budgétaire, attendu par le gouvernement, de la mise en place de la stratégie de consolidation –

objectif de déficit des APU à 4,5 % de PIB en 2012 – sera en partie rogné par le manque à gagner du côté des recettes fiscales en lien avec cette faible croissance. Le déficit des administrations publiques devrait s'établir respectivement à 5,8 % du PIB et 5,2 % en 2011 et 2012, après 7,1 % en 2010, portant la dette publique à 85,6 % du PIB en 2011 et à 89 % en 2012, contre 82,3 % en 2010.

Des contrats courts pour les allocataires du RSA

par [Hélène Périvier](#)

Faut-il instaurer une obligation de travail minimum pour les allocataires du RSA ? Ce travail doit-il être non rémunéré comme le suggérait Laurent Wauquiez en mai 2011, ou rémunéré comme le propose la « [mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion](#) » présentée par Marc-Philippe Daubresse le 14 septembre 2011 ? La note qui suit ainsi qu'une [note plus longue](#) visent à éclairer le débat.

Ce dernier propose un nouveau type de contrat aidé : un contrat d'insertion de 7 heures par semaine ciblé sur les allocataires du RSA sans emploi. Ceux-ci se verraient dans l'obligation de l'accepter sous peine de voir leur droit à l'allocation suspendu, comme le prévoit la loi. Contrairement à la proposition de Laurent Wauquiez, il s'agit bien d'un contrat conforme au droit du travail, rémunéré au SMIC, assorti d'un temps de travail très court : « un travail d'utilité sociale ». Ces travailleurs percevront le RSA-activité qui complètera de façon pérenne leur salaire. Que

dire de ce nouveau dispositif ?

L'ancien contrat d'avenir proposait des emplois subventionnés de 20 heures par semaine aux allocataires de minima sociaux. Mais le rapport précise à propos de ces contrats aidés qu'ils ne sont pas « accessibles d'emblée pour certains bénéficiaires du RSA, des étapes préalables pouvant être nécessaires. » Le pari est pris qu'en abaissant le niveau de la première marche de « l'escalier » qui mène à l'emploi stable à temps plein, c'est-à-dire en divisant par 3 la durée hebdomadaire de travail, on facilitera l'accès aux autres formes d'emploi. Or, la marche suivante correspond aux emplois aidés traditionnels, dont on sait déjà qu'ils ne permettent pas de sortir de la précarité. La durée du nouveau contrat est au minimum de six mois et ne peut excéder deux ans. Ainsi en deux ans maximum et en travaillant 1 journée par semaine, le dispositif doit remettre le pied à l'étrier des allocataires du RSA jusque-là sans emploi. On peut s'interroger sur l'efficacité de ces propositions qui cherchent à adosser la solidarité nationale sur la valeur travail au moment même où le taux de chômage est de plus de 9 %, et où le chômage de longue durée ne cesse d'augmenter sous l'effet de la crise économique. Il ne faut donc pas trop attendre un résultat miracle de ce côté-là.

Le rapport propose la création de 10 000 contrats de ce type dans la phase expérimentale, et 150 000 par la suite. Ce sont autant de personnes en moins qui pouvaient potentiellement venir grossir les chiffres du chômage. Mais 150 000 emplois à 1 journée de travail par semaine ne représentent que 30 000 emplois à temps plein. Le coût total (aide à l'employeur et RSA-activité compris) pour l'Etat s'élèverait, d'après le rapport, à 420 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter la participation des départements de 294 millions d'euros par an, soit au total 714 millions d'euros pour une réduction non négligeable des chiffres du chômage. Ce calcul ne tient pas compte du coût de l'accompagnement spécifique

qu'il conviendrait d'adosser à ces emplois pour permettre aux bénéficiaires de gravir les marches du fameux escalier, le rapport affirme d'ailleurs que « l'activité est mobilisatrice et que, **bien accompagnée**, elle est le premier pas dans un parcours d'insertion, qui peut être long mais l'essentiel est qu'il soit engagé ».

En créant 150 000 « petits boulots » de 7 heures par semaine, on fait d'une pierre deux coups : on contient les statistiques du chômage et on remet la logique de la contrepartie au cœur de l'aide sociale.