La fin d’un cycle ?

Département analyse et prévision

Ce texte s’appuie sur les perspectives 2018-2019 pour l’économie mondiale et la zone euro dont une version complète est disponible ici.

La croissance mondiale est restée bien orientée en 2017 permettant la poursuite de la reprise et la réduction du chômage, notamment dans les pays avancés où la croissance a atteint 2,3 % contre 1,6 % l’année précédente. Même s’il reste quelques pays où le PIB n’a pas retrouvé son niveau d’avant-crise, cette embellie permet d’effacer progressivement les stigmates de la Grande Récession qui a frappé l’économie il y a 10 ans. Surtout, l’activité semblait accélérer en fin d’année puisqu’à l’exception du Royaume-Uni, le glissement annuel du PIB continuait de progresser (graphique 1). Pourtant, le retour progressif du taux de chômage vers son niveau d’avant-crise et la fermeture des écarts de croissance, notamment aux Etats-Unis et en Allemagne, qui s’étaient creusés pendant la crise pourraient laisser augurer d’un essoufflement prochain de la croissance. Les premières estimations disponibles de la croissance au premier trimestre 2018 semblent donner du crédit à cette hypothèse.

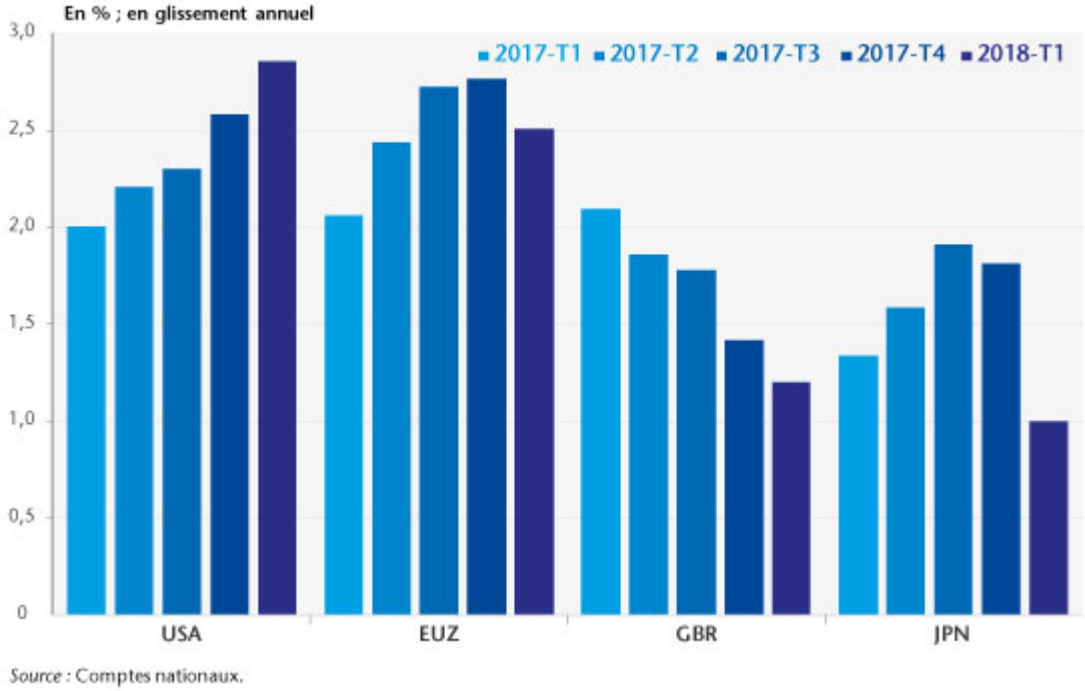
Après une période d’embellie, la croissance de la zone euro a marqué le pas au premier trimestre 2018, passant de 2,8 % en glissement annuel au quatrième trimestre 2017 à 2,5 %. Si le ralentissement est plus significatif en Allemagne et en France, il est aussi observé en Italie, aux Pays-Bas et dans une moindre mesure, en Espagne (graphique 2). Du côté du Royaume-Uni, le ralentissement se confirme en lien avec la perspective du Brexit mais aussi avec une politique budgétaire plus restrictive que celle des autres pays européens. Au Japon, plus qu’un ralentissement, le PIB – en croissance trimestrielle – a reculé au premier trimestre. Finalement,

parmi les principales économiques avancées, seuls les Etats-Unis semblent encore jouir d'une accélération de la croissance avec un PIB en hausse de 2,9 % en glissement annuel au premier trimestre 2018. Le ralentissement témoigne-t-il de la fin du cycle de croissance ? En effet, la fermeture progressive des écarts entre le PIB potentiel et le PIB effectif conduirait progressivement les pays vers leur sentier de croissance de long terme, dont les estimations convergent pour indiquer un niveau plus faible. L'Allemagne ou des Etats-Unis seraient à cet égard représentatifs de cette situation puisque, dans ces pays, le taux de chômage est inférieur à son niveau d'avant-crise. Dans ces conditions, leur croissance serait amenée à ralentir. Force est de constater qu'il n'en n'a rien été aux Etats-Unis. Il faut donc se garder de toute conclusion généralisée. En effet, malgré la baisse du chômage, d'autres indicateurs – le taux d'emploi – apportent un diagnostic plus nuancé sur l'amélioration de la situation sur le marché du travail aux États-Unis. Par ailleurs, dans le cas de la France, cette performance est surtout la conséquence du calendrier fiscal qui a provoqué une baisse du pouvoir d'achat des ménages au premier trimestre et donc un ralentissement de la consommation[1]. Il s'agirait donc plus d'un trou d'air que le signe d'un ralentissement durable de la croissance française.

Surtout, les facteurs qui avaient soutenu la croissance ne vont globalement pas se retourner. La politique monétaire restera effectivement expansionniste même si la normalisation est en cours aux Etats-Unis et devrait être amorcée en 2019 dans la zone euro. Du côté de la politique budgétaire, l'orientation est plus souvent neutre et deviendrait très expansionniste pour les Etats-Unis, ce qui pousserait la croissance au-delà de son potentiel. Enfin, de nombreuses incertitudes entourent les estimations de l'écart de croissance si bien que les marges de manœuvre ne seraient pas forcément épuisées à court terme. De fait, la reprise économique ne s'accompagne toujours pas d'un retour de

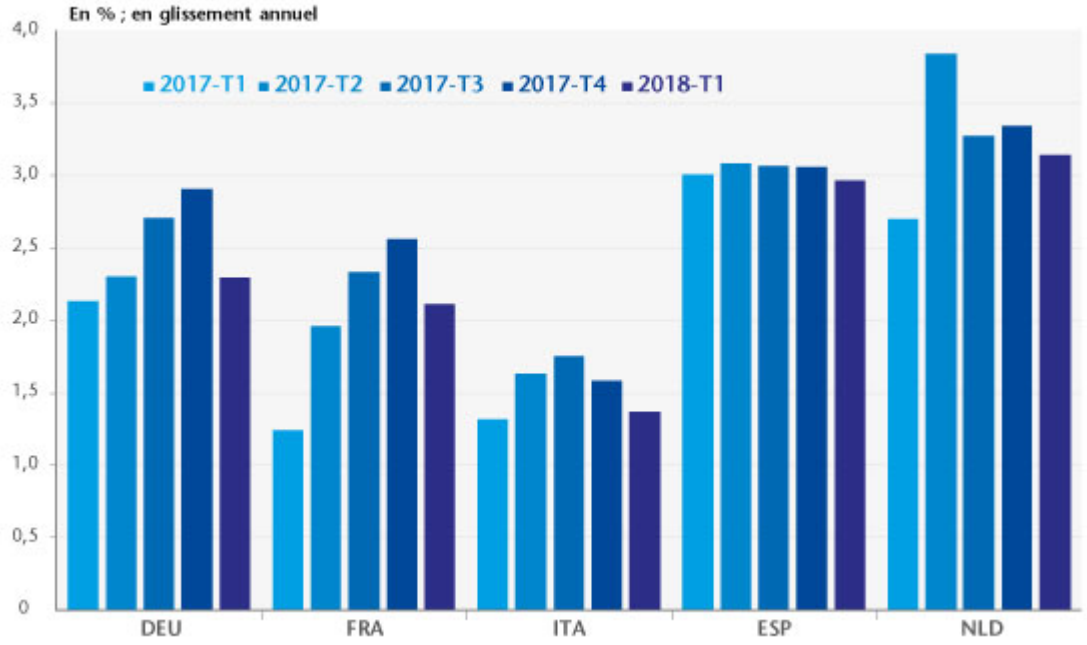
tensions inflationnistes ou de fortes accélérations des salaires, qui témoigneraient alors d'une surchauffe sur le marché du travail. Nous anticipons le maintien de la croissance dans les pays industrialisés en 2018 et une accélération dans les pays émergents, ce qui porterait la croissance mondiale à 3,7 % en 2018. La croissance atteindrait alors un pic et ralentirait ensuite très légèrement en 2019, revenant à 3,5 %. A court terme, le cycle de croissance ne devrait donc pas s'achever.

Graphique 1. Croissance dans les pays avancés



Source : Comptes nationaux.

Graphique 2. Croissance dans les pays de la zone euro



Source : Comptes nationaux.

[1] Voir « Economie française : ralentissement durable ou passager ? ».

Croissance et inégalités dans l'Union européenne

par Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak

« Croissance et inégalités : défis pour les économies de l'Union européenne » : tel était le thème du 14e Colloque EUROFRAME sur les questions de politique économique dans l'Union européenne, qui s'est tenu le 9 juin 2017 à Berlin. EUROFRAME est un réseau d'instituts économiques européens qui regroupe : DIW et IFW (Allemagne), WIFO (Autriche), ETLA (Finlande), OFCE (France), ESRI (Irlande), PROMETEIA (Italie), CPB (Pays-Bas), CASE (Pologne) et NIESR (Royaume-Uni). Depuis 2004, EUROFRAME organise chaque année un colloque sur un sujet

important pour les économies européennes.

Cette année, 27 contributions de chercheurs, retenues par un comité scientifique, ont été présentées au colloque dont la plupart sont disponibles sur la page web de la conférence. Ce texte fournit un résumé des travaux présentés et discutés lors du colloque.

Ainsi que l'a souligné Marcel Fratzcher, Président du DIW, dans son allocution d'ouverture, la montée des inégalités depuis quelque 30 années, a fait que les inégalités qui étaient auparavant un sujet réservé aux chercheurs spécialisés en politique sociale sont maintenant devenus des sujets d'étude pour de nombreux économistes. Se posent plusieurs questions : pourquoi cette hausse des inégalités ? La hausse des inégalités dans chaque pays est-elle une conséquence obligée de la diminution des inégalités entre pays, que ce soit en Europe ou au niveau mondial ? Quelles sont les conséquences macroéconomiques de cette hausse ? Quelles politiques économiques pour l'éviter ?

Inégalités de revenus : les faits. Mark Dabrowski (CASE, Varsovie) : "*Is there a trade-off between global and national inequality ?*", souligne que la croissance des inégalités à l'intérieur de chaque pays (en particulier aux Etats-Unis et en Chine) va de pair avec la diminution des inégalités entre pays, les deux étant favorisés par la mondialisation commerciale et financière. Toutefois, certains pays avancés ont réussi à stopper la croissance des inégalités internes, ce qui montre que les politiques nationales continuent à avoir de l'importance.

Oliver Denk (OCDE) : "*Who are the Top 1 Percent Earners in Europe ?*" analyse la structure de la couche des 1% de salariés ayant les plus hauts salaires dans les pays de l'UE. Ceux-ci représentent de 9% de la masse salariale au Royaume-Uni à 3,8% en Finlande (4,7% en France). Statistiquement, ils sont plus âgés que l'ensemble des salariés (ceci étant moins net dans

les pays de l'Est), plus masculins (ceci étant moins net dans les pays nordiques), plus diplômés. Ils sont plus nombreux dans la finance, la communication, les services aux entreprises.

Tim Callan, Karina Doorley et Michael Savage (ESRI Dublin) : "*Inequality in EU crisis countries: Identifying the impacts of automatic stabilisers and discretionary policy*", analysent la croissance des inégalités de revenus dans les pays qui ont le plus souffert de la crise (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal, Chypre). Dans ces cinq pays, les inégalités de revenus primaires ont augmenté en raison de la crise, mais le jeu des transferts fiscaux et sociaux automatiques a fait que les inégalités de revenu disponible sont restées stables en Irlande et au Portugal et (à un moindre degré) en Grèce.

Carlos Vacas-Soriano et Enrique Fernández-Macías (Eurofound) : "*Inequalities and employment patterns in Europe before and after the Great Recession*", montrent que les inégalités de revenus diminuaient globalement dans l'UE avant 2008 puisque les nouveaux entrants rattrapaient les anciens membres. Depuis 2008, la Grande Récession a creusé les inégalités entre pays et à l'intérieur de nombreux pays. La croissance des inégalités internes provient surtout de la hausse du chômage ; elle frappe des pays traditionnellement égalitaristes (Allemagne, Suède, Danemark) ; elle est atténuée par la solidarité familiale et la protection sociale, dont les rôles sont cependant remis en cause.

Modélisation de la relation croissance/inégalité. Alberto Cardaci (Universita Cattolica del Sacro Cuore Milan) et Francesco Saraceno (OFCE, Paris) : "*Inequality and Imbalances: an open-economy agent-based mode*l", présentent un modèle à deux pays. Dans l'un, la recherche d'excédents extérieurs induit une pression sur les salaires et une dépression de la demande intérieure compensée par des gains à l'exportation. Dans l'autre, la croissance des inégalités induit une tendance à la baisse de la consommation compensée par le développement

du crédit. Il en résulte une crise endogène de la dette quand la dette des ménages du deuxième pays atteint une valeur limite.

Alain Desdoigts (IEDES, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), et Fernando Jaramillo, (Universidad del Rosario, Bogota) "*Learning by doing, inequality, and sustained growth: A middle-class perspective*", présentent un modèle où les innovations ne peuvent être appliquées dans la production que dans les secteurs d'une taille suffisante, et donc ceux qui produisent les biens achetés par la classe moyenne (et ni dans les secteurs de biens de luxe, ni dans les secteurs de biens de bas de gamme). La croissance est donc d'autant plus forte que la classe moyenne est développée. La redistribution est favorable à la croissance si elle se fait des riches vers la classe moyenne, défavorable si elle va de la classe moyenne aux pauvres.

Inégalité, financiarisation, politique monétaire. L'article de Dirk Bezemer et Anna Samarina (Université de Groningen) : "*Debt shift, financial development and income inequality in Europe*", distingue deux types de crédit bancaire, celui qui finance les activités financières et l'immobilier et celui qui finance les entreprises non-financières et la consommation. Il explique la croissance des inégalités dans les pays développés par la place croissante du crédit finançant la finance au détriment de celui qui finance la production.

L'article de Mathias Klein (DIW Berlin) et Roland Winkler (TU Dortmund University) : "*Austerity, inequality, and private debt overhang*", soutient que les politiques budgétaires restrictives ont peu d'impact sur l'activité et l'emploi quand les dettes privées sont faibles (car l'effet Barro joue à plein) ; elles ont un effet restrictif sur l'activité et augmentent les inégalités de revenus quand les dettes privées sont fortes. De sorte qu'il faudrait ne pratiquer l'austérité budgétaire qu'une fois que l'endettement privé a été réduit.

Davide Furceri, Prakash Loungani et Aleksandra Zdzienicka (FMI) : "*The effect of monetary policy shocks on inequality*," rappellent que l'impact de la politique monétaire sur les inégalités de revenus est ambigu. Une politique expansionniste peut faire baisser le chômage et réduire les taux d'intérêt (ce qui réduit les inégalités) ; elle peut aussi induire de l'inflation et faire augmenter le prix des actifs (ce qui augmente les inégalités). Empiriquement, il apparaît qu'une politique restrictive augmente les inégalités de revenu, sauf si elle est provoquée par une croissance plus forte.

Inégalités et politique sociale. Alexei Kireyev et Jingyang Chen (FMI) « *Inclusive growth framework* », plaident pour des indicateurs de croissance incluant l'évolution de la pauvreté et des inégalités de revenu et de consommation.

Dorothee Ihle (University of Muenster) : « *Treatment effects of Riester participation along the wealth distribution: An instrumental quantile regression analysis* » ,analyse l'impact des plans de pensions Riester sur le patrimoine des ménages allemands. Ceux-ci augmentent significativement le patrimoine des ménages participants au bas de la distribution des revenus, mais ils sont relativement peu nombreux, tandis qu'ils ont surtout des effets de redistribution du patrimoine pour les ménages des classes moyennes.

Inégalité, pauvreté et mobilité. Katharina Weddige-Haaf (Utrecht University) et Clemens Kool (CPB and Utrecht University) : **"** *The impact of fiscal policy and internal migration on regional growth and convergence in Germany*", analysent les facteurs de convergence du revenu par habitant entre les anciens et nouveau *Länder* allemands. La convergence a été impulsée par les migrations internes, les subventions à l'investissement et les fonds structurels, mais les transferts fiscaux en général n'ont pas eu d'effet. La crise de 2008 a favorisé la convergence en affectant surtout les régions les plus riches.

Elizabeth Jane Casabianca et Elena Giarda (Prometeia, Bologne) "*From rags to riches, from riches to rags: Intra-generational mobility in Europe before and after the Great Recession*" analysent la mobilité des revenus individuels dans quatre pays européens : Espagne, France, Italie, Royaume-Uni. Avant la crise, elle était forte en Espagne et faible en Italie. Elle a nettement diminué après la crise, en particulier en Espagne ; elle est restée stable au Royaume-Uni.

Luigi Campiglio (Università Cattolica del S. Cuore di Milano) : "*Absolute-poverty, food and housing*", analyse la pauvreté absolue en Italie à partir d'un indicateur basé sur la consommation alimentaire. Il montre que les familles pauvres supportent des coûts de logement particulièrement importants, ce qui pèse sur leur consommation alimentaire et leurs dépenses de santé. Les familles pauvres avec enfants, locataires de leur logement, ont été particulièrement touchés par la crise. La politique sociale devrait mieux les protéger par des transferts ciblés, en espèces ou en nature (santé, éducation).

Georgia Kaplanoglou et Vassilis T. Rapanos (National and Kapodistrian University of Athens and Academy of Athens) : "*Evolutions in consumption inequality and poverty in Greece: The impact of the crisis and austerity policies*", rappellent que la crise et les politiques d'austérité ont réduit en Grèce le PIB et la consommation des ménages d'environ 30 %. Cela s'est accompagné d'une hausse des inégalités en matière de consommation que l'article documente avec précision. Il analyse en particulier l'effet des hausses de TVA. Les familles avec enfants ont été particulièrement affectées.

Marché du travail. Christian Hutter (IAB, *German Federal Employment Agency*) et Enzo Weber, (IAB et Universität Regensburg) : "*Labour market effects of wage inequality and skill-biased technical change in Germany*", estiment sur données allemandes un modèle structurel vectoriel pour analyser le lien entre les inégalités salariales, l'emploi, le

progrès technique neutre et le progrès technique favorisant le travail qualifié. Ce dernier augmente la productivité du travail, les salaires, mais aussi les inégalités salariales et réduit l'emploi. Les inégalités salariales ont elles un effet négatif sur l'emploi et sur la productivité globale.

Eckhard Hein et Achim Truger (Berlin School of Economics and Law, Institute for International Political Economy Berlin) : "*Opportunities and limits of rebalancing the Eurozone via wage policies: Theoretical considerations and empirical illustrations for the case of Germany*", analysent l'impact des hausses de salaires en Allemagne sur le rééquilibrage des soldes courants en Europe. Ils montrent que celles-ci ne jouent pas seulement par effet compétitivité, mais aussi par effet demande en modifiant la répartition salaire/profit et en impulsant la consommation. Aussi, doivent-ils être appuyés par une hausse des dépenses publiques.

Camille Logeay et Heike Joebges (HTW Berlin) : "*Could a wage formula prevent excessive current account imbalances in euro area countries? A study on wage costs and profit developments in peripheral countries*", montrent que la règle « les salaires doivent croître comme la productivité du travail et l'objectif d'inflation », aurait eu des effets stabilisateurs en Europe tant sur les compétitivités des pays membres que sur leurs demandes intérieures. Toutefois, cela suppose que les entreprises n'en profitent pas pour augmenter leurs profits et qu'aucun pays ne recherche de gain de compétitivité.

Hassan Molana (University of Dundee), Catia Montagna, (University of Aberdeen) et George E. Onwordi, (University of Aberdeen) : "*Reforming the Liberal Welfare State – International Shocks, unemployment and household income shares*" construisent une maquette pour montrer qu'un pays libéral, comme le Royaume-Uni, pourrait améliorer le fonctionnement de son marché du travail en en réduisant la flexibilité pour aller vers un modèle de flexi-sécurité : hausse des prestations chômage, restrictions aux

licenciements, hausse des dépenses de formation, aides à l'embauche. Cette stratégie, en augmentant la productivité du travail, réduirait le taux de chômage structurel et augmenterait la part des profits.

Guillaume Claveres, (Centre d'Economie de la Sorbonne, Paris) et Marius Clemens (DIW, Berlin) : "*Unemployment Insurance Union*" proposent une modélisation d'une assurance-chômage européenne qui prendrait en charge une partie des dépenses de prestations chômage. Celle-ci pourrait réduire les fluctuations de la consommation et du chômage à la suite de chocs spécifiques. Cela suppose cependant qu'elle ne s'applique qu'au chômage conjoncturel, qu'il est difficile de définir.

Bruno Contini, (Università di Torino et Collegio Carlo Alberto), José Ignacio Garcia Perez, (Universidad Pablo de Olavide), Toralf Pusch, (Hans-Boeckler Stiftung, Düsseldorf) et Roberto Quaranta, (Collegio Carlo Alberto) : "*New approaches to the study of long term non-employment duration via survival analysis: Italy, Germany and Spain*", analysent la non-activité involontaire (les personnes qui souhaiteraient travailler mais ont renoncé à chercher un emploi et ont perdu leurs droits aux prestations chômage) en Allemagne, Italie et Espagne,. Celle-ci est particulièrement importante et durable en Espagne et en Italie. Ils mettent en garde contre les mesures favorisant les licenciements et la précarisation du travail ou incitant au travail au noir.

Fiscalité. Markku Lehmus, (ETLA, Helsinski) : "*Distributional and employment effects of labour tax changes: Finnish evidence over the period 1996-2008*" utilise un modèle d'équilibre général avec agents hétérogènes pour évaluer l'impact de la baisse de la fiscalité du travail en Finlande de 1996 à 2008. Il montre que celle-ci explique une faible part de la hausse de l'emploi (1,4 point sur 16%) et de la hausse des inégalités de revenu.

Sarah Godar (Berlin School of Economics and Law) et Achim Truger (IMK and Berlin School of Economics and Law) : "*Shifting priorities in EU tax policies: A stock-taking exercise over three decades*" analysent l'évolution de la fiscalité dans les Etats de l'UE : de 1980 à 2007, la fiscalité est devenue moins progressive avec la baisse des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, et un traitement privilégié des revenus du capital. La crise de 2008 et les difficultés des finances publiques ont freiné temporairement ce mouvement ; la hausse des recettes a cependant été souvent recherchée par la hausse de la TVA.

Alexander Krenek et Margit Schratzenstaller (WIFO) : "Sustainability-oriented future EU funding: A European net wealth tax" plaident pour l'instauration d'un impôt européen sur la richesse des ménages, qui pourrait contribuer à financer le budget européen.

Les conséquences macroéconomiques des inégalités. Bjoern O. Meyer (University of Rome – Tor Vergata) : "*Savings glut without saving: retirement saving and the interest rate decline in the United States between 1984 and 2013* », explique 60 % de la baisse du taux d'intérêt aux Etats-Unis entre 1983 et 2013, malgré la baisse du taux d'épargne global des ménages par des facteurs démographiques (la hausse différenciée de l'espérance de vie), le ralentissement des gains de productivité du travail et l'augmentation des inégalités de revenu.

Marius Clemens, Ferdinand Fichtner, Stefan Gebauer, Simon Junker et Konstantin A. Kholodilin (DIW Berlin) : "*How does income inequality influence economic growth in Germany?*" présentent un modèle macroéconométrique où, à court terme, les inégalités de revenu augmentent la productivité de chaque actif (effet d'incitation), mais réduisent la consommation globale (effet d'épargne) ; à long terme, elles ont un impact négatif sur la formation du capital humain des jeunes des

classes populaires. Ainsi, une hausse exogène des inégalités de revenu a d'abord un effet négatif sur le PIB (effet demande), puis positif (effet incitation individuel), puis négatif à long terme (effet capital humain). L'effet est toujours négatif sur la consommation des ménages et positif sur la balance extérieure.

Chômage : la douche froide

Département Analyse et Prévision (Équipe France)

Après un mois de septembre encourageant sur le front du chômage (-24 000 inscrits en catégorie A), l'augmentation en octobre de 42 000 demandeurs d'emploi en catégorie A inscrits à Pole Emploi ressemble à une douche froide. C'est en effet le plus mauvais chiffre mensuel depuis 25 mois. Le basculement d'un certain nombre de chômeurs des catégories B (-6 800) et C (-22 100) vers la catégorie A confirme l'idée que la sortie de certains demandeurs d'emploi en catégorie A, par le biais de contrats de très courte durée, n'a été que provisoire : une part importante de ces contrats n'a *a priori* pas été renouvelée ou transformée en contrats de plus longue durée.

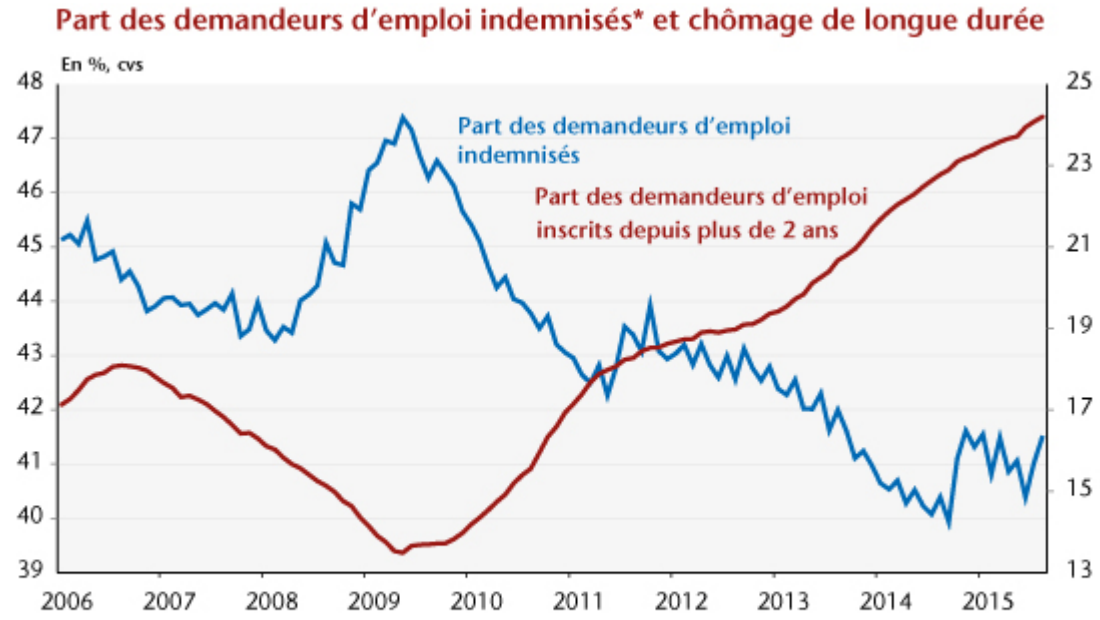
Bien que les enquêtes de conjoncture sur les perspectives d'emploi soient en amélioration, notamment dans les services, cela montre combien la sortie de crise est fragile, les entreprises hésitant à s'engager dans un cycle d'embauches au sein d'un environnement macroéconomique encore très incertain.

Eponger les surcapacités de production héritées de la crise prendra du temps et la timide reprise de la croissance (+0,3% au 3e trimestre et +0,4% attendu au 4e trimestre 2015) n'est pas encore suffisante pour inverser la courbe du chômage.

Seule nouvelle positive, le chômage des jeunes de moins de 25 ans en catégorie A se stabilise en octobre 2015. Il est en baisse de près de 20 000 depuis le début de l'année, et se situe à un niveau comparable à celui observé fin 2012. Cela confirme que les politiques d'emplois aidés ciblées sur les jeunes, en particulier les emplois d'avenir, fonctionnent. A l'inverse, faute de véritable reprise sur le marché du travail, avec 2 436 600 chômeurs inscrits en catégories A, B et C depuis plus d'un an, le chômage de longue durée atteint de nouveaux records de mois en mois.

Ce maintien du chômage à un niveau élevé se traduit aussi par une déformation de sa composition. La part des demandeurs d'emploi de longue durée (ceux inscrits depuis plus d'un an) dans l'ensemble des inscrits en catégories A, B et C a crû de 15 points, passant de 29,8 % en avril 2009 à 44,8 % en octobre 2015. Cette évolution préoccupante témoigne de la difficulté de certaines personnes à pouvoir s'extraire du chômage. Les frémissements du marché du travail depuis le début de l'année ont profité en priorité aux chômeurs les moins éloignés de l'emploi.

L'allongement de la durée au chômage s'accompagne d'une perte des droits à l'indemnisation au-delà de 2 ans (3 ans pour les 50 ans et plus) qui se traduit par une dégradation de la situation personnelle des sans-emploi. La part des demandeurs d'emploi indemnisés, passée de près de 50 % au début de 2009 à environ 41 % aujourd'hui évolue à l'inverse de celle des demandeurs d'emploi ayant deux ans d'ancienneté ou plus, cette dernière s'étant accrue de 10 points depuis 2009.



* La part des demandeurs d'emploi indemnisés rapporte le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés hors bénéficiaires d'une formation au potentiel indemnisable constitué des catégories A, B, C, D, E et dispensés de recherche d'emploi.
Sources : Pôle Emploi, Dares, calculs OFCE.

Le contrat unique : une auberge espagnole

Par Jacques Barthélémy et Gilbert Cette

Le débat sur le contrat unique découle le plus souvent du constat d'une dualité du marché du travail, avec d'un côté des salariés qui seraient très protégés, les CDI et tout particulièrement les fonctionnaires, et de l'autre côté les actifs alternant emplois précaires peu protégés et périodes de chômage. Ce contraste traduit des inégalités flagrantes, avec des conséquences sociales et économiques importantes.

En réponse à cette dualité, des propositions sont souvent avancées qui consisteraient à créer un « contrat unique » atténuant les écarts de statut et de droits entre emplois précaires (CDD et intérim) et emplois en CDI. Mais ce concept

de « contrat unique » est souvent peu défini. C'est même une auberge espagnole si l'on prend en considération les différences importantes de contenu constatées dans les propos des uns ou des autres !

Les trois objectifs déclarés de la proposition de contrat unique sont : (i) de réduire les inégalités de statuts liées à la coexistence de contrats dits précaires (CDD et intérim) et de CDI ; (ii) de réduire la complexité et les incertitudes coûteuses de la judiciarisation des licenciements ; (iii) d'internaliser en partie le coût social des licenciements. Dans un article de la *Revue de l'OFCE*, nous montrons qu'un contrat unique ne peut pas répondre véritablement à ces objectifs, mieux servis par d'autres voies, et qu'il présenterait des risques juridiques majeurs.

Pour en savoir plus : J. Barthélémy et G. Cette, 2015, « Le contrat unique: une auberge espagnole », *Revue de l'OFCE n°146*.

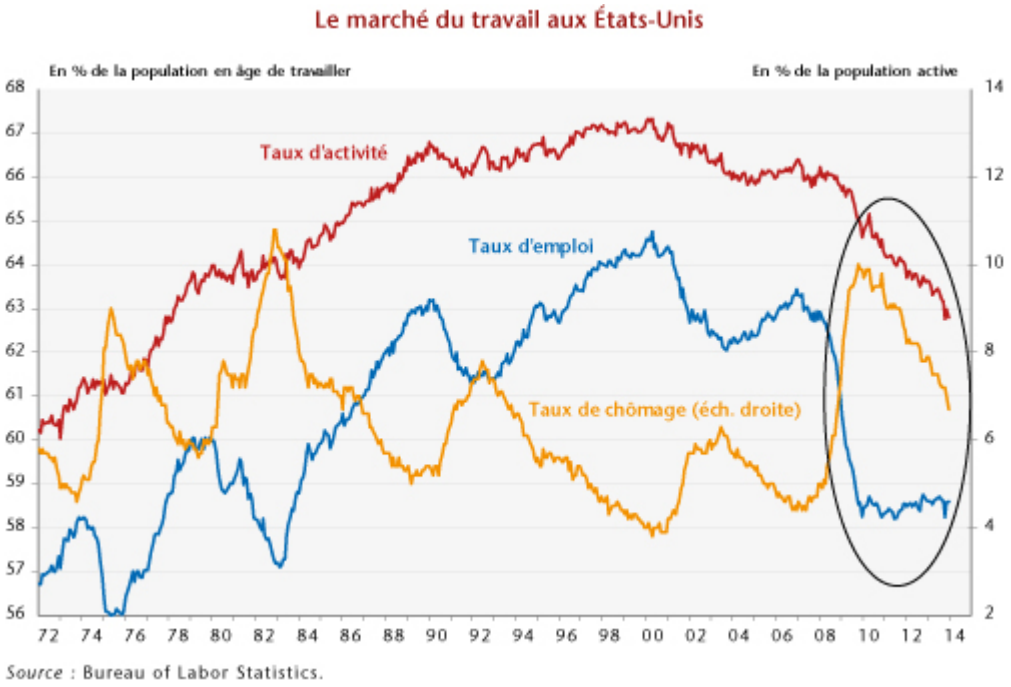
Ce que cache la baisse du taux de chômage américain

par Christine Rifflart

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 décrue 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 1er 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.

Faut-il réduire les dépenses

d’indemnisation du chômage ?

Par Gérard Cornilleau

La Cour des comptes vient de présenter un rapport sur le marché du travail qui propose de mieux « cibler » les politiques. En ce qui concerne l’indemnisation du chômage elle met l’accent sur la non soutenabilité des dépenses et propose quelques mesures d’économies. Certaines sont habituelles et concernent le régime des intermittents du spectacle et l’indemnisation des intérimaires. Nous n’y reviendrons pas ici car le sujet est bien connu[1]. Mais la Cour propose aussi de réduire les prestations des chômeurs dont elle dit qu’elles sont (trop) généreuses dans le bas et le haut de l’échelle des salaires. En particulier elle propose de réduire le plafond de l’indemnisation et de mettre en place un système dégressif alors que certains cadres chômeurs peuvent bénéficier aujourd’hui de prestations dépassant 6 000 euros par mois. Il nous semble que les raisonnements qu’elle présente à l’appui de ces propositions sont doublement erronés.

En premier lieu le diagnostic de non soutenabilité du régime omet la prise en compte de la crise : si l’Unedic doit aujourd’hui faire face à une situation financière dégradée c’est avant tout du fait de la baisse de l’emploi et de la montée du chômage. Il est évidemment naturel qu’un régime de protection sociale dont la vocation est de soutenir le revenu des salariés dans les périodes de crise soit en déficit au creux de celle-ci. Chercher maintenant à rééquilibrer les finances de l’Unedic par une réduction des prestations reviendrait à renoncer à sa vocation de dispositif contra-cyclique. Cela serait injuste pour les chômeurs et économiquement aberrant puisque en réduisant les revenus dans une période de conjoncture dégradée on ne peut qu’aggraver la situation. Dans ces circonstances il est également facile de comprendre que les arguments d’incitation au travail sont de très faible valeur : c’est en haut de cycle, quand l’économie

se rapproche du plein emploi qu'il est possible de se poser la question des incitations à la reprise d'emploi. En bas de cycle l'incitation à la recherche plus active d'un emploi modifie éventuellement la répartition du chômage, certainement pas son niveau.

Le déficit de l'assurance chômage reflète aujourd'hui simplement la situation du marché du travail. Un calcul approché permet de se rendre compte de ce que la générosité du système est tout à fait compatible avec l'équilibre financier en situation « normale ». Pour s'en convaincre il suffit de mesurer l'impact de la croissance économique, de l'emploi et du chômage sur le déficit du régime depuis 2009. En 2008, les finances de l'Unedic étaient excédentaires de près de 5 milliards d'euros[2] . Elles sont devenues déficitaires de 1,2 milliard en 2009 et 3 milliards en 2010 avant de se redresser un peu en 2011 avec un déficit de seulement 1,5 milliard, à nouveau passé à 2,7 milliards en 2012. Pour 2013, le déficit prévu devrait atteindre 5 milliards. Le tableau 1 retrace nos estimations de l'impact de la crise sur les recettes et les dépenses du régime depuis 2009. L'estimation des recettes perdues du fait de la crise repose sur l'hypothèse d'une hausse annuelle de la masse salariale de 3,5 % par an (qui se décompose en +2,9 % de hausse du salaire moyen et +0,6 % de l'emploi) si la crise n'était pas intervenue en 2008-2009. Du côté des dépenses l'estimation de la hausse des prestations liée à la crise repose sur l'hypothèse d'une stabilité du niveau du chômage « hors crise », les dépenses étant dans ce cas indexées sur l'évolution tendancielle du salaire moyen.

Tableau. Impact de la crise sur le solde du compte de l'UNEDIC

En milliards d'euros

	Impact de la crise...		Impact
	... sur les recettes	... sur les dépenses	sur le solde
2009	-1,8	+4,1	-5,9
2010	-2,1	+5,1	-7,2
2011	-2,6	+5,5	-8,1
2012	-3,1	+6,5	-9,6

Source : calculs de l'auteur.

Les résultats de cette estimation montrent clairement que la crise est la seule responsable de l'apparition d'un déficit important de l'assurance chômage. Sans la hausse du chômage et la baisse de l'emploi, le régime serait resté structurellement excédentaire et la réforme de 2009, qui a permis l'indemnisation de chômeurs disposant de références de travail plus courtes (4 mois au lieu de 6 mois), n'aurait eu qu'un effet minime sur le résultat financier du régime. Il n'y a donc pas eu de dérapage d'un système parfaitement soutenable à long terme… à condition que l'on mène des politiques économiques contra-cycliques qui évitent un dérapage du chômage dont la soutenabilité est sans doute aujourd'hui bien plus préoccupante que celle des finances de l'Unedic[3].

Sur la base d'un diagnostic qui est donc très contestable, la Cour des comptes propose de réduire la générosité des prestations de chômage. Comme il est difficile de mettre en avant des propositions de coupe des plus faibles prestations, la Cour insiste plutôt sur les économies susceptibles d'être réalisées en limitant les très hautes indemnités de chômage qui en France peuvent dépasser 6 000 euros par mois pour les cadres de haut niveau dont les salaires vont jusqu'à 4 fois le plafond de la Sécurité sociale soit, en 2013, 12 344 euros bruts par mois. Mais en réalité il n'est même pas acquis, d'un point de vue strictement comptable, que cette mesure ait un effet favorable sur les finances de l'Unedic. En effet, les bénéficiaires de très hautes indemnités sont peu nombreux, car les cadres sont beaucoup moins souvent au chômage que les autres salariés. Par contre leurs salaires plus élevés supportent les mêmes taux de cotisations si bien qu'ils apportent une contribution nette positive au financement du régime. Un calcul approché, fondé sur la distribution des salaires et des indemnités reçues par les chômeurs indemnisés par l'Unedic, montre que les salariés qui gagnent plus de 5 000 euros bruts par mois reçoivent environ 7 % des indemnités de chômage et assurent près de 20 % des cotisations. A titre d'exemple nous avons simulé une réforme

qui alignerait approximativement le régime d'assurance chômage français sur le régime allemand qui est nettement plus sévèrement plafonné que le régime français. Le plafond allemand étant de 5 500 euros bruts par mois (anciens *Länder*) contre 12 344 dans le système français. En retenant un plafond de 5 000 euros bruts par mois, l'indemnité nette française maximale serait de l'ordre de 2 800 euros. Avec cette hypothèse, les prestations reçues par les chômeurs excédant le plafond seraient réduites de près de 20 %, mais l'économie représenterait à peine plus de 1 % du total des prestations. Du côté des recettes, la baisse du plafond devrait entraîner une réduction de celles-ci de l'ordre de 5 %. L'existence d'un plafond élevé dans le système français d'assurance chômage permet en fait une redistribution verticale importante du fait des différences de taux de chômage. Paradoxalement le fait de réduire l'assurance pour les plus favorisés conduirait à diminuer cette redistribution et détériorerait l'équilibre financier du régime. Sur la base des hypothèses précédentes, le passage à un plafond de 5 000 euros entraînerait une augmentation du déficit de l'ordre de 1,2 milliard (–1,6 milliard de recettes – 400 millions de dépenses).

On ne tient pas compte dans ce premier calcul d'un éventuel impact sur le chômage de ceux dont les prestations seraient fortement réduites. Pour éclairer l'ordre de grandeur de cet effet, par ailleurs improbable, nous avons simulé une situation dans laquelle le nombre de bénéficiaires des plus hautes prestations serait divisé par deux (par exemple par une réduction de leur durée de chômage dans la même proportion). Entre le nouveau plafond et le niveau le plus élevé des salaires de référence, nous avons estimé que l'effet d'incitation augmenterait linéairement (–10 % de chômeurs dans la première tranche au-dessus du plafond, puis –20 % etc., jusqu'à –50 %). Avec cette hypothèse d'une incidence forte de l'indemnisation sur le chômage, l'économie supplémentaire de prestation serait proche de 1 milliard d'euros. Dans ce cas la réforme du plafond serait pratiquement équilibrée (avec un

surcoût potentiel, non significatif, de 200 millions d'euros). Mais on n'a pas intégré le fait que le raccourcissement de la durée de chômage des chômeurs très indemnisés pourrait augmenter celle des chômeurs moins indemnisés. Dans une situation proche du plein emploi il est possible de considérer que le rationnement de l'emploi résulte de celui de l'offre de travail ; dans la situation actuelle de crise généralisée, c'est bien l'hypothèse inverse d'un rationnement de la demande de travail qui est la plus réaliste. La réalisation d'économies budgétaires par la baisse des fortes prestations est donc peu crédible, du moins si l'on s'en tient à une réforme qui ne change pas la nature du système.

On pourrait bien entendu obtenir un résultat plus favorable en ne réduisant que le plafond des prestations et pas celui des cotisations. Cette solution serait très déstabilisante pour le régime puisqu'elle inciterait fortement les cadres supérieurs à demander à sortir d'un système solidaire qui leur apporte aujourd'hui une assurance raisonnable moyennant l'acceptation d'une forte redistribution verticale, alors que la baisse du plafonnement des seules prestations les forcerait à s'assurer individuellement tout en continuant à verser de fortes cotisations obligatoires. Ce type d'évolution remettrait nécessairement en cause le principe de base de l'assurance sociale : des contributions fonction des moyens de chacun contre des prestations fonction des besoins.

L'économie générale du rapport de la Cour sur l'indemnisation du chômage paraît donc très discutable car, en ne prenant pas en compte l'effet de la crise, elle revient à proposer une politique procyclique faisant peser sur les chômeurs un poids supplémentaire dans une période où il est moins que jamais possible de leur faire porter la responsabilité du sous-emploi. Quant à la mesure phare remettant en cause le compromis sur les hautes prestations, elle ne peut au mieux qu'être budgétairement neutre et au pire détruire le contrat social qui permet aujourd'hui une forte redistribution

verticale au sein du système solidaire d’assurance chômage.

---

[1] L’assurance chômage subventionne, par le régime spécial des intermittents, à hauteur d’un milliards d’euros par an environ les entreprises de spectacle. Il serait évidemment judicieux que cette dépense soit prise en charge par le budget général et non par l’Unedic

[2] Hors opérations exceptionnelles

[3] Sur les politiques économiques en Europe et leur absence de soutenabilité macroéconomique voir le premier rapport du projet Independent Annual Growth Survey (IAGS) .