# Chiffres du chômage : retour des frimas en avril

**Département Analyse et Prévisions (DAP)**

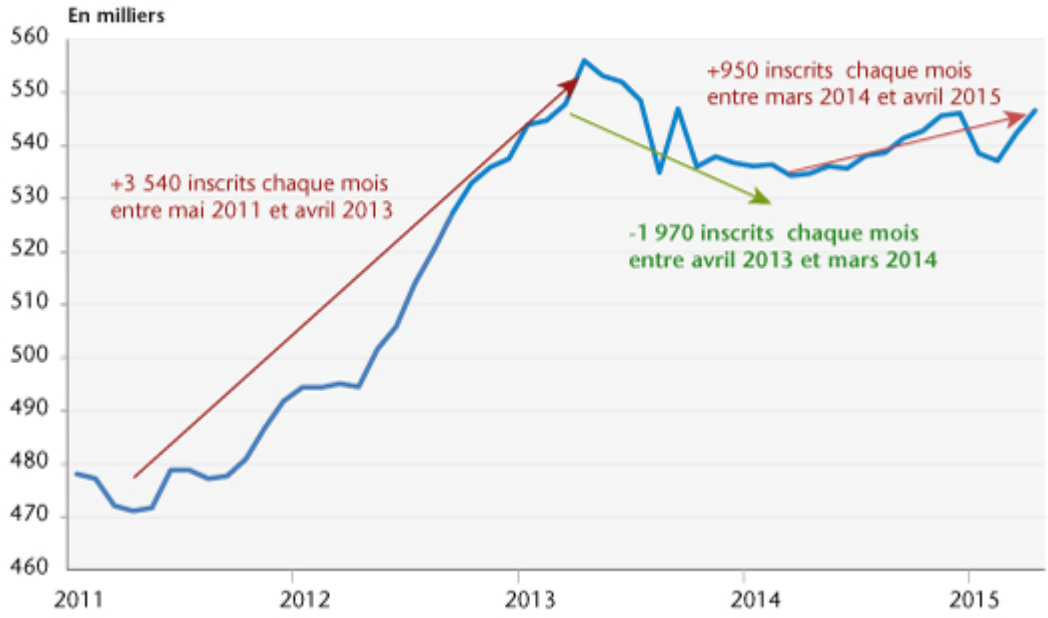
Alors que le ralentissement de la hausse des demandeurs d'emplois inscrits à Pôle Emploi au premier trimestre 2015 pouvait être vu comme la prémisse de l'inversion tant espérée de la courbe du chômage, la publication de ce jour fait à nouveau douter de sa possibilité, tout au moins à court terme. L'inscription de 26 200 personnes supplémentaires à Pôle Emploi en catégorie A durant le mois d'avril ramène la hausse des demandeurs d'emplois à des rythmes élevés, bien supérieurs à ceux enregistrés depuis deux ans (13 400 par mois en moyenne) et très loin de la quasi stabilité du premier trimestre (+ 3 000 par mois).

Alors que les perspectives de reprise s'affirment avec la publication d'une forte croissance du PIB au premier trimestre (+0,6 %), on ne peut qu'être déçu d'un tel chiffre. Rappelons toutefois que l'emploi ne répond pas immédiatement aux stimulations de l'activité; les bénéfices de la bonne croissance du début de l'année sur le marché du travail ne seront engrangés qu'avec retard, quand la solidité de la reprise sera avérée et poussera les employeurs à recruter. Pour le moment, les entreprises digèrent encore les sureffectifs hérités de la période de très faible croissance que l'on a observée entre 2011 et 2014. La baisse du chômage, envisageable avec la reprise, ne peut donc s'amorcer que dans la seconde moitié de 2015. Mais l'accélération des inscriptions en avril donne le signal inverse.

La dégradation est générale parmi toutes les composantes des demandeurs d'emploi : hommes, femmes, et toutes les catégories d'âge. Le nombre de chômeurs âgés de moins de 25 ans repart à la hausse depuis deux mois (9 500 personnes). Mais ces évolutions, habituellement volatiles, sont toutefois à considérer avec prudence : elles viennent en contrepoint d'une diminution équivalente au cours de deux premiers mois de 2015. Sur un an, la hausse n'est que de 11 900, et l'interruption de la montée du chômage des jeunes depuis avril 2013 signe un succès de la politique de

l'emploi ciblée sur cette catégorie (cf. graphique). L'annonce du Ministre du Travail de la création de 100 000 emplois aidés supplémentaires témoigne de la volonté du gouvernement, peut-être trop tardive, de renforcer ce dispositif au moment où les perspectives conjoncturelles s'améliorent.

Graphique. Jeunes de moins de 25 ans inscrits à Pôle Emploi en catégorie A




*Sources :* DARES, Pôle Emploi, calculs OFCE.

---

# Pauvreté et exclusion sociale en Europe : où en est-on ?

par Sandrine Levasseur

En mars 2010, l'UE s'est fixée pour objectif à l'horizon 2020 de réduire de 20 millions, par rapport à 2008, le nombre des personnes en dessous du seuil de pauvreté ou en exclusion sociale, soit un objectif de 97,5 millions de personnes « pauvres » pour 2020. Malheureusement, du fait de la crise, cet objectif ne sera pas atteint. Les derniers chiffres

disponibles montrent qu'en 2013, l'UE comprenait 122,6 millions de personnes pauvres ou en exclusion sociale. Étonnamment, l'incapacité de l'UE à respecter l'objectif fixé par l'initiative Europe 2020 sera principalement le fait des pays de l'UE-15, soit pour l'essentiel des pays dit « avancés » au regard de leur développement économique[1]. En effet, si les tendances observées depuis une dizaine d'années se confirment, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) continueront à enregistrer une baisse du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté ou en exclusion sociale. Comment expliquer que les pays de l'UE-15 réalisent d'aussi mauvaises performances en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? Il est important d'avoir en tête que les meilleures performances des PECO se retrouvent aussi lorsque l'on considère les autres indicateurs d'inégalités de revenus à l'intérieur des pays (*e.g.* le coefficient de Gini, le ratio de revenus des 20% les plus riches sur celui des 20% les moins riches). Ce n'est donc pas seulement l'évolution de la statistique relative à la pauvreté et à l'exclusion sociale  dans l'UE-15 qui est inquiétante, c'est l'ensemble des statistiques relatives aux conditions de vie et aux inégalités de revenus.

## Risque de pauvreté et exclusion sociale : de quoi parle-t-on précisément?

En matière de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'initiative Europe 2020 s'intéresse à trois types de population : les personnes en risque de pauvreté, les personnes en privation matérielle sévère et les personnes à faible intensité de travail[2]. Une personne appartenant à plusieurs types de population ne sera comptabilisée qu'une seule fois.

Selon l'initiative Europe 2020, une personne présente un risque de pauvreté dès lors que son revenu disponible est inférieur à 60% du revenu médian observé au niveau national, le revenu médian étant le niveau de revenu en dessous duquel

se trouve le revenu de 50 % de la population nationale (*i.e.* 50 % de la population a donc un revenu au dessus du revenu médian). Puisque le revenu médian de référence est calculé au niveau national, cela signifie par exemple qu'un individu roumain au seuil du revenu médian dispose d'un revenu bien inférieur à celui d'un individu français, lui-même au seuil du revenu médian : le revenu médian roumain est ainsi cinq fois plus faible que le revenu médian français en parité de pouvoir d'achat, c'est-à-dire lorsque que l'on tient compte des différences de prix entre pays[3]. L'indicateur de risque de pauvreté retenu par l'initiative Europe 2020 est donc une mesure des inégalités de revenu entre individus *à l'intérieur* des pays, et non entre pays.

Précisons que le revenu disponible est considéré en équivalent-adulte, c'est-à-dire que les revenus ont été au préalable comptabilisés au niveau du ménage et que des poids ont été assignés à chacun des membres (1 pour le premier adulte ; 0,5 pour le second et chaque personne de plus de 14 ans ; 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans). Précisons aussi que les revenus disponibles dont il est question ici s'entendent après transferts sociaux, soit après perception des allocations, indemnités et pensions. Autrement dit, ils s'entendent après sollicitation du système social national. En outre, le seuil retenu pour définir le seuil de risque de pauvreté (*i.e.* 60 % du revenu médian) vise à rendre compte de situations autres que celle de grande pauvreté : il s'agit aussi de tenir compte des personnes ayant des difficultés à satisfaire leurs besoins basiques. À titre illustratif, le seuil de risque de pauvreté à 60 % du revenu médian était en France de 12 569 euros annuels en 2013 (soit 1 047 euros mensuels). Le concept de privation matérielle va raffiner la définition des besoins basiques insatisfaits.

Les personnes en privation matérielle sévère sont les personnes dont les conditions de vie sont contraintes par un manque de ressources et font face à au moins quatre privations

matérielles parmi les neuf suivantes : l’incapacité 1) à payer son loyer ou ses factures (eau, gaz, électricité, téléphone) ; 2) à chauffer correctement son logement ; 3) à faire face à des dépenses imprévues ; 4) à manger chaque jour une portion protéinée (viande, poisson ou équivalent) ; 5) à s’offrir une semaine de vacances hors du domicile ; 6) à posséder une voiture ; 7) une machine à laver le linge ; 8) une télévision couleur ; 9) un téléphone.

Les personnes vivant dans un foyer à faible intensité de travail sont celles qui sont âgées de 0 à 59 ans et vivent dans un foyer où les adultes (âgés de 18 à 59 ans) ont travaillé moins de 20 % de leur capacité potentielle au cours de l’année passée.

Selon les dernières statistiques disponibles (tableau 1), quelques 122,6 millions de personnes dans l’UE-28 appartenaient à au moins l’un de ces trois types de population en 2013, soit près d’une personne sur quatre (un peu plus de 24 %).

**Tableau 1. Personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté ou en exclusion sociale**

En milliers de personnes et en % de la population totale du pays

| | 2005 (ou 2007*) | 2009 | 2011 | 2013 | Variation du nombre de « pauvres » ou d'exclus sociaux entre 2005 (ou 2007*) et 2013 | Part dans la population en 2013 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Belgique | 2 338 | 2 145 | 2 271 | 2 286 | -52 | 20,4 |
| Danemark | 921 | 962 | 1 039 | 1 059 | 138 | 18,8 |
| Allemagne | 15 022 | 16 217 | 16 074 | 16 212 | 1 190 | 20,1 |
| Irlande | 1 038 | 1 150 | 1 319 | 1 040 | 2 | 22,6 |
| Grèce | 3 131 | 3 007 | 3 403 | 3 904 | 773 | 35,5 |
| Espagne | 10 481 | 11 232 | 12 791 | 12 630 | 2 149 | 27,2 |
| France | 11 127 | 11 200 | 11 840 | 11 229 | 102 | 17,1 |
| Italie | 14 621 | 14 835 | 17 112 | 17 326 | 2 705 | 28,5 |
| Luxembourg | 77 | 85 | 84 | 96 | 19 | 17,5 |
| Pays Bas | 2 705 | 2 483 | 2 598 | 2 648 | -57 | 15,7 |
| Autriche | 1 416 | 1 577 | 1 593 | 1 572 | 156 | 18,5 |
| Portugal | 2 745 | 2 648 | 2 601 | 2 877 | 132 | 27,6 |
| Finlande | 887 | 886 | 949 | 854 | -33 | 15,7 |
| Suède | 1 325 | 1 459 | 1 538 | 1 602 | 277 | 16,6 |
| Royaume Uni | 14 530 | 13 389 | 14 044 | 15 586 | 1 056 | 24,2 |
| **UE-15** | **82 364** | **83 275** | **89 256** | **90 921** | **8 557** | **22,6** |
| Rép. Tchèque | 1 988 | 1 448 | 1 598 | 1 508 | -480 | 14,3 |
| Estonie | 347 | 312 | 307 | 313 | -34 | 23,8 |
| Lettonie | 1 027 | 808 | 821 | 702 | -325 | 35,1 |
| Lituanie | 1 400 | 943 | 1 011 | 917 | -483 | 31,2 |
| Hongrie | 3 185 | 2 924 | 3 051 | 3 285 | 100 | 33,3 |
| Pologne | 17 080 | 10 454 | 10 196 | 9 748 | -7 332 | 25,3 |
| Slovénie | 362 | 339 | 386 | 410 | 48 | 19,9 |
| Slovaquie | 1 724 | 1 061 | 1 112 | 1 070 | -654 | 19,8 |
| **PECO-8** | **27 113** | **18 289** | **18 482** | **17 953** | **-9 160** | **24,7** |
| Bulgarie* | 4 663 | 3 511 | 3 693 | 3 493 | -1 170 | 48,2 |
| Roumanie* | 9 904 | 9 112 | 8 630 | 8 601 | -1 303 | 43,1 |
| PECO-10 | — | 30 912 | 30 805 | 30 047 | -11 633 | 30,1 |
| Croatie | — | — | 1 384 | 1 271 | — | 29,9 |
| Chypre | 188 | 188 | 207 | 240 | 52 | 28,0 |
| Malte | 81 | 82 | 90 | 99 | 18 | 23,3 |
| **UE-28** | — | — | **121 742** | **122 578** | **≈ -3 000** | **24,2** |

*Source*: Eurostat, calculs de l'auteur.

## Une évolution contrastée de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre l'UE-15 et les PECO

Si un peu plus de 30 % de la population des PECO est « pauvre » ou en exclusion sociale (contre 22,6 % dans l'UE-15), le fait marquant est que le nombre de pauvres et d'exclus sociaux est en diminution dans les PECO depuis 10 ans tandis qu'il a augmenté dans l'UE-15, surtout depuis le début de la crise (tableau 1).

Au cours des dix dernières années, le nombre de pauvres et d'exclus sociaux a baissé dans presque tous les PECO (à l'exception de la Hongrie et de la Slovénie) et il a augmenté dans presque tous les pays de l'UE-15 (à l'exception de la Belgique, des Pays Bas et de la Finlande). En 10 ans, les PECO ont ainsi enregistré une baisse de 11,5 millions de pauvres et d'exclus sociaux. De son côté, l'UE-15 a enregistré un supplément de 8,5 millions de pauvres et d'exclus sociaux, dont 85 % depuis 2009. C'est donc la crise qui a été très dommageable à l'UE-15 en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Les PECO ont, somme toute, bien résisté : un certain nombre d'entre eux ont continué à enregistrer une diminution de leur nombre de pauvres et d'exclus sociaux.

**Comment expliquer cette évolution contrastée de la pauvreté et de l'exclusion sociale ?**

Le premier facteur qui explique l'évolution contrastée de la pauvreté entre l'UE-15 et les PECO est le contexte économique globalement plus favorable à l'Est de l'Europe qu'à l'Ouest, y compris pendant la période de crise.

En effet, le taux de croissance moyen du PIB sur les dix dernières années (de 2004 à 2013) a été de 3,2 % dans les PECO contre 0,8 % dans l'UE-15. Les PECO, touchés par la crise, ont malgré tout enregistré une croissance annuelle moyenne de 0,7 % sur la période 2009-2013 (contre -0,1 % dans l'UE-15). L'observation des taux de chômage et d'emploi durant la crise montre une évolution plus favorable des marchés du travail dans les PECO relativement à l'UE-15 (tableau 2).

Tableau 2. Taux d'emploi et de chômage dans l'UE-15 et les PECO

En %

| | Moyenne annuelle | | | Variations en points de % entre la période de pré-crise et de crise |
|---|---|---|---|---|
| | 2004-2013 | 2004-2008 | 2009-2013 | |
| **Taux d'emploi** | | | | |
| UE-15 | 70,4 | 71 | 69,9 | -1,1 |
| PECO 10 | 64,9 | 64,2 | 65,5 | 1,3 |
| PECO 8 | 65,0 | 64,2 | 65,8 | 1,6 |
| **Taux de chômage** | | | | |
| UE-15 | 8,8 | 7,7 | 10,0 | 2,3 |
| PECO 10 | 9,6 | 9,8 | 9,5 | -0,4 |
| PECO 8 | 10,4 | 10,8 | 10,1 | -0,8 |

*Source:* Eurostat, calculs de l'auteur.

Dès lors, le risque de pauvreté *avant* transferts sociaux a continué à régresser dans les PECO tandis qu'à partir de 2009, il a augmenté dans l'UE-15 (Tableau 3). De ce fait, la part des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (dans la population totale du pays) *avant* transferts est devenue dans les PECO inférieure à celle observée dans l'UE-15. La crise a donc eu un effet direct (*i.e. avant* redistribution) différencié sur les inégalités de revenus à l'intérieur des pays : à l'Est, les inégalités de revenus ont baissé, tandis qu'à l'Ouest elles ont augmenté.

La sollicitation des systèmes sociaux dans les pays de l'UE-15 a cependant eu pour effet de renverser (ou d'atténuer) les différences de taux de pauvreté *après* transferts (Tableau 3). En 2013, le taux de pauvreté *après* transferts s'établissait à 16,5 % dans l'UE-15 contre 17,2 % dans les PECO (15,4 % si on exclut la Bulgarie et la Roumanie). Le coefficient de Gini, lequel constitue une mesure plus habituelle des inégalités de revenus à l'intérieur des pays, confirme aussi que, dorénavant, les inégalités de revenus sont plus élevées dans l'UE-15 que dans les PECO[4].

Notons que l'intensité de la redistribution (en points de % ou en taux) a été plus forte dans l'UE-15 que dans les PECO durant la crise. Pour autant, en évolution temporelle, le taux de redistribution a diminué à l'Est comme à l'Ouest à partir

de 2009. Avant-crise, le système social permettait de réduire de 37,3 % le nombre de personnes au seuil de pauvreté et en exclusion sociale dans l'UE-15 ; pendant la crise, ce taux est passé à 36,8 %. Dans les PECO, la baisse du taux de redistribution a même été encore plus forte, de l'ordre de 3,7 points de %. A titre illustratif, si les taux de redistribution de la période pré-crise avaient été maintenus durant la période de crise, c'est quelque 1,4 million de personnes supplémentaires qui seraient sorties du risque de pauvreté durant la période de crise (0,5 million dans l'UE-15 et 0,9 million dans les PECO).

**Tableau 3. Pourcentage de personnes en risque de pauvreté* et redistribution au travers des transferts sociaux**

En %

| | Moyenne annuelle | | | Variations en points de % entre la période de pré-crise et de crise |
|---|---|---|---|---|
| | 2004-2013 | 2004-2008 | 2009-2013 | |
| **% de personnes en risque de pauvreté**** | | | | |
| **Avant transferts : (A)** | | | | |
| **PECO 8** | 24,6 | 26,1 | 23,4 | -2,7 |
| **PECO 10** | 25,7 | 27,0 | 24,7 | -2,3 |
| **EU15** | 25,8 | 25,5 | 26,1 | 0,6 |
| **Après transferts : (B)** | | | | |
| **PECO 8** | 15,7 | 16,0 | 15,4 | -0,6 |
| **PECO 10** | 17,5 | 17,8 | 17,2 | -0,6 |
| **EU15** | 16,3 | 16,0 | 16,5 | 0,5 |
| **Redistribution** | | | | |
| **En points de % :(A)-(B)** | | | | |
| **PECO 8** | 8,9 | 10,1 | 8,0 | -2,1 |
| **PECO 10** | 8,2 | 9,2 | 7,5 | -1,7 |
| **EU15** | 9,5 | 9,5 | 9,6 | 0,1 |
| **Taux en % : [(A)-(B)]/(A)** | | | | |
| **PECO 8** | 36,2 | 38,7 | 34,2 | -4,5 |
| **PECO 10** | 31,9 | 34,1 | 30,4 | -3,7 |
| **EU15** | 36,8 | 37,3 | 36,8 | -0,5 |

** Les personnes en risque d'exclusion sociale ne sont pas considérées ici, faute de données disponibles « avant » et « après » transferts sociaux.*
*** Nombre de personnes « pauvres » dans le pays rapporté à la population du pays.*
*Source:* Eurostat, calculs de l'auteur.

Cela nous amène au second facteur explicatif. Les consolidations budgétaires réalisées dans un grand nombre de pays de l'UE en vue de satisfaire le Pacte de stabilité et de croissance et/ou les marchés financiers sont-elles

responsables de l'augmentation des personnes en risque de pauvreté *après* transferts que l'on constate dans l'UE-15 ? Ont-t-elles pu constituer un frein à la baisse des taux de pauvreté observée dans les PECO qui, si oui, aurait été encore plus forte ?

La littérature empirique sur la question est plutôt clairement tranchée : elle montre que les inégalités de revenu à l'intérieur des pays augmentent durant les périodes de consolidation budgétaire[5] (Agnello et Sousa, 2012 ; Ball *et al.*, 2013 ; Mulas-Granados, 2003 ; Woo *et al.*, 2013 ). Parmi les instruments de la consolidation budgétaire (*i.e.* baisse des dépenses publiques, augmentation des recettes fiscales), ce serait tout particulièrement les coupes dans les dépenses qui augmenteraient les inégalités de revenu (Agnello et Sousa, 2012 ; Ball *et al.*, 2013 ; Bastagli *et al.*, 2012 ; Woo *et al.*, 2013). Les consolidations budgétaires réalisées après l'occurrence d'une crise bancaire auraient un effet négatif sur les inégalités de revenus beaucoup plus fort que les consolidations budgétaires réalisées en dehors d'une crise bancaire (Agnello et Sousa, 2012). Les petites consolidations (*i.e.* celles inférieures à une baisse du déficit public de 1 point de PIB) auraient un effet négatif sur les inégalités plus fort que les grosses consolidations budgétaires (Agnello et Sousa, 2012).

Si l'on croit les résultats de cette (encore petite) littérature, les consolidations budgétaires de ces dernières années n'auraient pas suivi le *timing* idéal : elles auraient été mises en place trop tôt au regard de l'occurrence de la crise. Elles n'auraient pas non plus été de taille optimale : insuffisantes pour résorber substantiellement le déficit public tout en étant très coûteuses en termes d'augmentation des inégalités de revenus entre les individus. S'il est difficile de se forger une opinion ferme et définitive sur le lien entre consolidations budgétaires et inégalités de revenus (et donc pauvreté) à partir d'une littérature peu abondante,

les études citées précédemment présentent un intérêt : elles interpellent quant aux effets possiblement néfastes des politiques d'austérité mises en place ces dernières années.

---

[1] L'initiative Europe 2020 spécifie des objectifs de réduction de pauvreté et d'exclusion sociale par pays. Ici, nous nous intéressons essentiellement aux évolutions différenciées entre deux zones : l'UE-15 et les PECO.

[2] Voir l'article de Maître, Nolan et Whelan (2014) pour une analyse critique très fouillée des critères statistiques de la pauvreté et de l'exclusion.

[3] En euros courants, la différence de revenu est encore plus forte : elle s'élevait à 90 % en 2013. A cette date, le revenu médian français était de 20 949 euros annuels (et celui observé en Roumanie de 2 071 euros).

[4] La différence (en la faveur des PECO) est d'autant plus marquée que la Bulgarie et la Roumanie sont exclues : le coefficient de Gini après transferts est alors de 0,291 contre 0,306 pour l'UE-15. Le coefficient de Gini peut prendre une valeur entre 0 et 1. Plus le coefficient tend vers 1, plus une petite part de la population détient une part importante des revenus. A la limite, le coefficient vaut 1, c'est-à-dire qu'un individu détient tous les revenus.

[5] Du fait du mode de calcul du seuil de pauvreté (*i.e.* 60 % du revenu médian), une augmentation de la part des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté correspond bien à une augmentation des inégalités de revenu entre les individus.

---

# De la difficulté de mener des réformes structurelles en période de chômage élevé

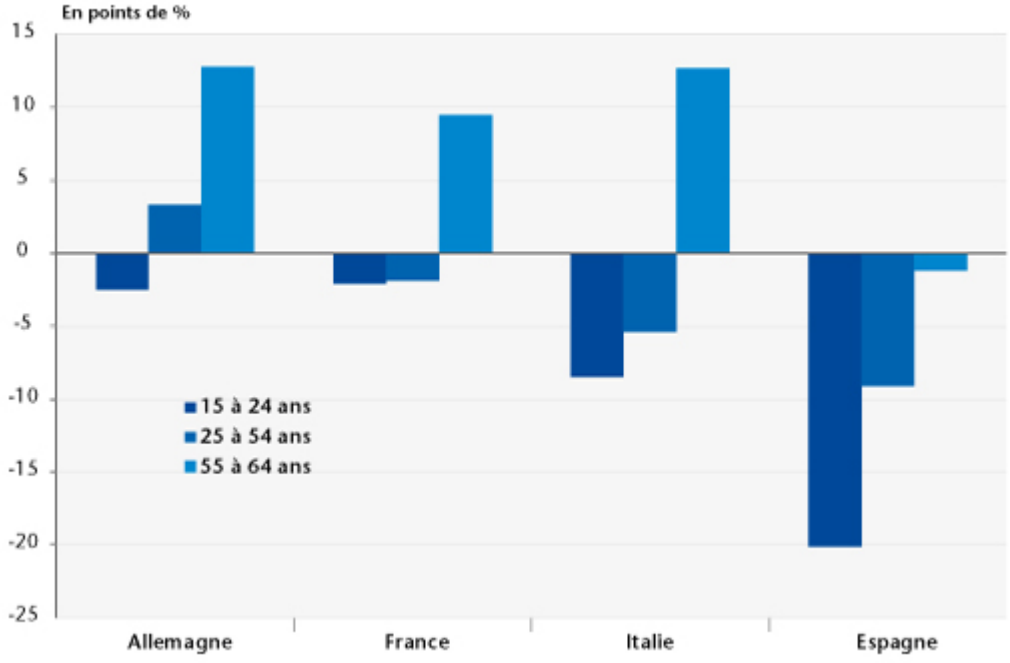
par Sabine Le Bayon, Mathieu Plane, Christine Rifflart, Raul Sampognaro

Les réformes structurelles visant à flexibiliser le marché du travail sont souvent parées de toutes les vertus pour lutter contre le chômage de masse et limiter la segmentation du marché du travail entre ceux qui y sont intégrés dans des contrats stables (*insiders*) et ceux qui sont au chômage ou en contrat précaire (*outsiders*). Si, dans une économie en croissance, ces mesures peuvent faciliter les créations d'emplois au profit des *outsiders*, les résultats à en attendre peuvent être plus incertains en situation de chômage de masse et de croissance atone. En effet, les réformes structurelles peuvent réduire la dualité du marché du travail liées aux mesures réglementaires mais elles ne peuvent combattre la dualité du marché du travail inhérente au capital humain qui se renforce en période de chômage de masse : à qualification égale, c'est l'expérience qui fait la différence, et à expérience égale, c'est la qualification qui fait la différence. Le chômage élevé renforcerait donc le phénomène de « file d'attente » pour accéder aux emplois plus stables. Ainsi, les réformes structurelles visant à fluidifier le marché du travail affecteront prioritairement les salariés qui ont les qualifications et l'expérience les moins élevées sans pour autant permettre aux *outsiders* d'accéder à une situation professionnelle plus stable. De ce fait, une hausse des inégalités entre les actifs est à attendre, sans effet positif sur l'emploi du fait de la faiblesse de l'activité économique. Seul un pilotage macroéconomique intégrant l'objectif du retour au plein-emploi pourrait rendre les réformes structurelles performantes

Comme nous le montrons dans l'étude spéciale « La dévaluation par les salaires dans la zone euro : un ajustement perdant-perdant » (*Revue de l'OFCE*, n° 136, novembre 2014), la segmentation sur le marché du travail s'est accrue au cours de la crise malgré la mise en place de réformes structurelles dans les pays de la zone euro. Ainsi, depuis 2008, le taux d'emploi[1] des seniors et des plus qualifiés a mieux résisté que celui des autres catégories de population dans les quatre plus grands pays de la zone euro (graphiques 1 et 2).

La forte baisse du taux d'emploi des jeunes depuis 2008 est générale – y compris en Allemagne, pays où le marché de l'emploi est resté dynamique – et contraste avec la hausse du taux d'emploi des seniors (ou leur faible baisse en Espagne). L'écart entre ces deux catégories est compris entre 12 points de pourcentage en France et 21 points en Italie (15 points en Allemagne et 19 en Espagne). L'ajustement du taux d'emploi des 25-54 ans se situe dans une position intermédiaire. La résistance du taux d'emploi des seniors à la crise résulte probablement de la combinaison de deux causes : les réformes des systèmes de retraite introduites au cours des dernières années (allongement des durées de cotisation et/ou recul de l'âge légal de départ en retraite) et le coût relativement plus élevé de licenciement des seniors qui, le plus souvent, occupent des positions hiérarchiques plus élevées. Dans un contexte de crise, il est fort probable que cela ait engendré un effet de substitution de l'emploi des seniors au détriment des plus jeunes.

Graphique 1 : Variation du taux d'emploi par tranche d'âge entre 2008 (T1) et 2014 (T2)

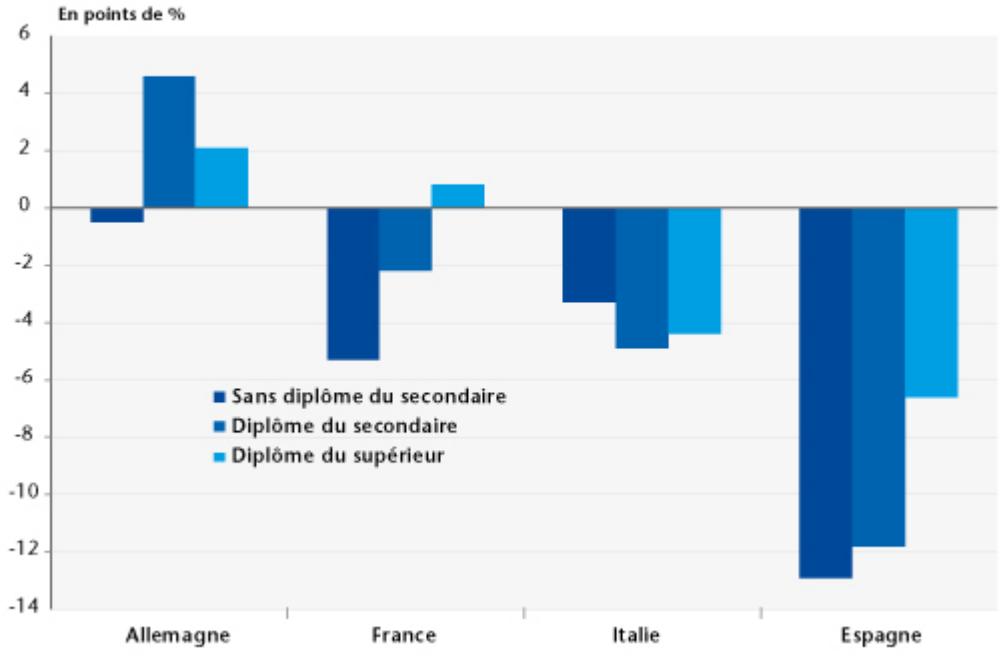



*Sources* : Eurostat, calculs OFCE.

Les ajustements des taux d'emploi ont été aussi plus marqués pour les populations sans diplôme du secondaire, à l'exception de l'Italie où le diplôme ne semble pas protéger du chômage ou de l'inactivité. En France, l'ajustement des taux d'emploi a clairement été décroissant avec le type de diplôme. En Allemagne, le taux d'emploi des moins diplômés a baissé pendant la crise alors que celui des autres catégories a augmenté. En Espagne, les diplômés du supérieur ont un taux d'emploi qui résiste mieux que les autres catégories de population. A ces évolutions différentes des taux d'emploi par catégorie de diplôme, s'ajoute le fait que les revenus salariaux en Italie, Espagne et France n'ont baissé que pour les premiers déciles de revenus salariaux. L'ajustement sur les revenus salariaux des premiers déciles s'est opéré vraisemblablement par une réduction de la durée du travail sur l'année (temps partiel, contrats temporaires de plus courte durée ou phases de chômage plus longues entre deux contrats, réduisant la rémunération moyenne sur l'année). Ainsi, dans les pays les plus touchés par la crise, les populations les plus fragiles, présentant le capital humain le plus faible, se sont retrouvées les plus exposées à la dégradation du marché

du travail, que ce soit par la baisse des taux d'emploi ou la réduction des rémunérations salariales annuelles.

Graphique 2 : Évolution des taux d'emploi entre 2008 (T1)-T1 et 2014 (T2) selon le niveau diplôme




*Sources* : Eurostat, calculs OFCE.

Dans un contexte de marché du travail dégradé, en acceptant un faible déclassement, ce serait d'abord le chômeur le plus qualifié qui retrouverait un emploi, chassant celui qui aurait pu l'avoir, qui lui-même, ferait la même chose à un échelon inférieur. Ceci pourrait expliquer qu'en bout de file, les moins qualifiés soient, quelle que soit la législation du travail, victimes du chômage ou de précarité dans l'emploi.

Ainsi, l'existence d'une segmentation « spontanée » sur le marché de l'emploi et d'un phénomène de « file d'attente » peut limiter la réussite d'une stratégie de réformes structurelles et de dévaluation salariale. Dans ce cas, une plus grande flexibilité du marché du travail conjuguée à une réduction de la protection sociale pourrait accroître les inégalités entre les catégories d'actifs sans augmenter les créations d'emplois en équivalent temps plein.

[1] Il s'agit du ratio : emploi/population en âge de travailler.

---

# Reprise avortée

Christophe Blot

Ce texte renvoie à l'article « Le piège de la déflation : perspectives 2014-2015 pour l'économie mondiale » rédigé par Céline Antonin, Christophe Blot, Amel Falah, Sabine Le Bayon, Hervé Péléraux, Christine Rifflart et Xavier Timbeau.

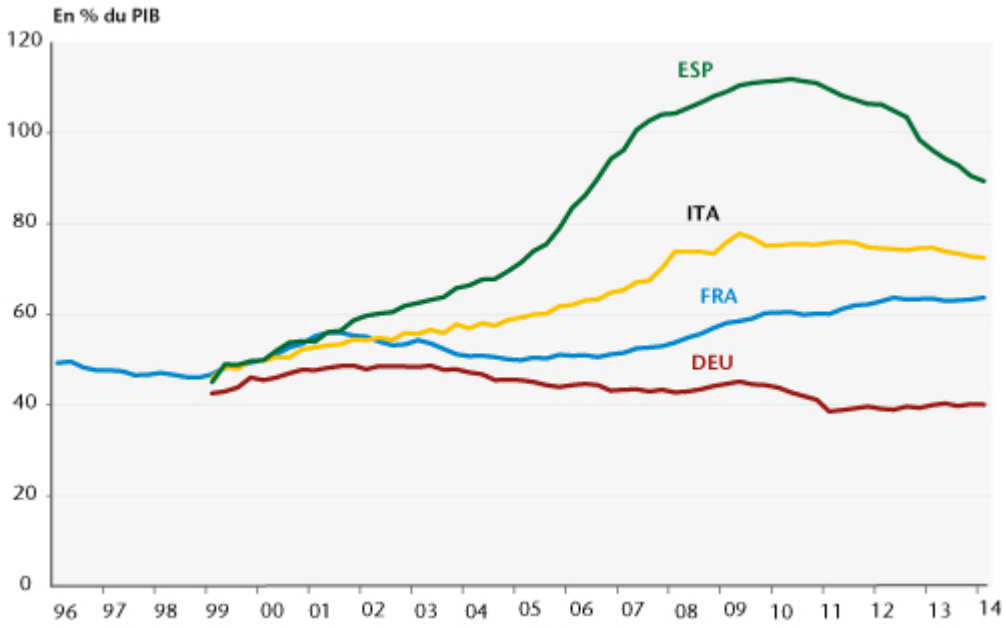
Selon le communiqué d'Eurostat publié le 14 novembre 2014, la croissance du PIB de la zone euro s'élève à 0,2 % au troisième trimestre 2014. Dans le même temps, l'inflation s'est stabilisée en octobre au niveau très faible de 0,4 %. Bien que les perspectives d'une nouvelle récession soient écartées pour l'instant, le FMI évalue en effet la probabilité de récession dans la zone euro entre 35 et 40 %. Ces mauvais chiffres reflètent l'absence de reprise dans la zone euro et ne permettent donc pas une décrue rapide du chômage. Quels enseignements pouvons-nous en tirer ? A court terme, l'atonie de l'activité s'explique par trois facteurs qui ont pesé négativement sur la croissance. Tout d'abord, bien que moindre qu'en 2013, la consolidation budgétaire s'est poursuivie en 2014 dans un contexte où les multiplicateurs restent élevés. Ensuite, malgré la baisse des taux d'intérêt publics à long terme du fait de la fin des tensions sur les dettes souveraines, les conditions de financement appliquées aux ménages et aux entreprises de la zone euro se sont dégradées parce que les banques n'ont pas répercuté systématiquement la baisse des taux longs et parce que la moindre inflation induit

un durcissement des conditions monétaires réelles. Enfin, l'euro s'est apprécié de plus de 10 % entre juillet 2012 et le début de l'année 2014. Bien que cette appréciation reflète la fin des tensions sur les marchés obligataires de la zone euro, elle a pénalisé les exportations. Au-delà de ces facteurs de court terme, les chiffres récents pourraient être les prémisses d'une longue phase de croissance modérée et d'inflation basse, voire de déflation dans la zone euro.

En effet, après une période de fort accroissement de la dette (graphiques), la situation financière des ménages et des entreprises en zone euro s'est dégradée depuis 2008 du fait des crises successives – crise financière, crise budgétaire, crise bancaire et crise économique. La dégradation de la santé financière des agents non-financiers a réduit leur capacité à demander des crédits. Par ailleurs, les ménages peuvent être contraints de réduire leurs dépenses de consommation, et les entreprises leurs décisions d'investissement et d'emplois afin de réduire leur endettement. S'ajoute à cela la fragilité de certaines banques qui doivent absorber un montant élevé de créances douteuses, ce qui les conduit à restreindre l'offre de crédit, comme en témoigne la dernière enquête SAFE réalisée par la BCE auprès des PME. Dans ce contexte où les agents privés privilégient le désendettement, le rôle de la politique budgétaire devrait être crucial. Il n'en est rien dans la zone euro en raison du souhait de consolider la trajectoire de finances publiques, au détriment de l'objectif de croissance[1]. En outre, alors que de nombreux pays pourraient sortir de la procédure de déficit excessif en 2015[2], la consolidation devrait se poursuivre en raison des règles du TSCG (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) qui imposent aux pays membres un ajustement budgétaire afin de ramener la dette publique jusqu'au seuil de 60 % en 20 ans[3]. Dans ces conditions, la reprise serait de nouveau retardée et la zone euro pourrait se retrouver enfermée dans le piège de la déflation. L'absence de croissance et le niveau élevé du chômage créent des pressions

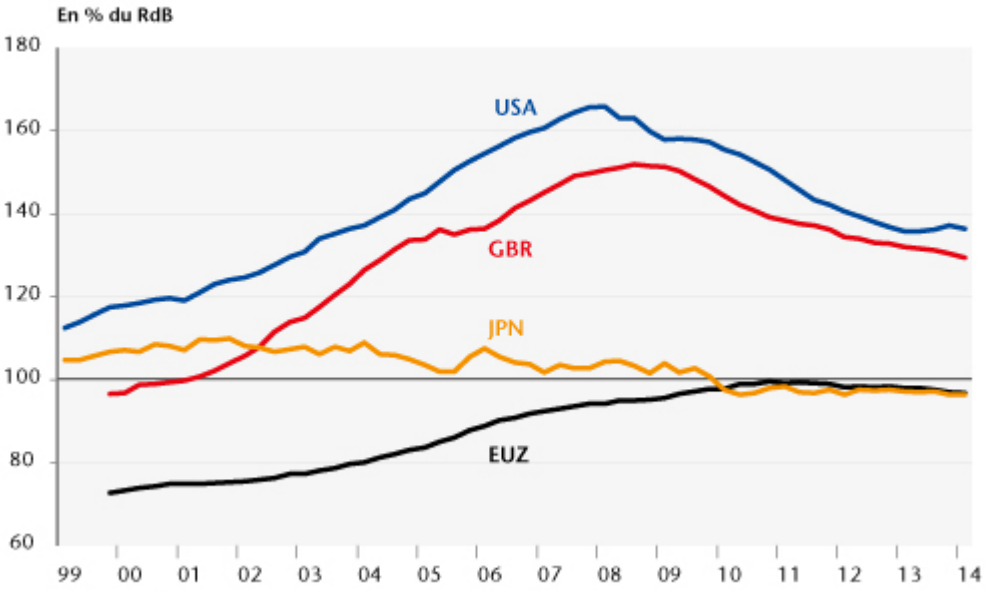
à la baisse sur les prix et salaires, pressions exacerbées par des dévaluations internes qui sont les seules solutions adoptées pour améliorer la compétitivité et regagner quelques parts de marché. Cette réduction de l'inflation rend encore plus long et plus difficile le processus de désendettement ; elle réduit la demande et renforce le processus déflationniste. L'expérience japonaise des années 1990 montre malheureusement que l'on sort difficilement d'une telle situation.

Graphique 1. Dette des Sociétés non financières




*Source :* Banque de France.

Graphique 2. Endettement des ménages




*Source :* Banque de France.

---

[1] Les coûts de cette stratégie ont été évalués dans les deux précédents rapports iAGS (voir ici).

[2] La France et l'Espagne seraient cependant deux exceptions importantes avec un déficit budgétaire qui s'élèverait respectivement à 4 et 4,2 % en 2015.

[3] Voir le post de Raul Sampognaro pour un éclairage concernant le cas précis de l'Italie.

---

# A propos du marché du travail américain

**Une lecture de : *The causes of structural unemployment*, Thomas Janoski, David Luke et Christopher Oliver, Polity Press,**

**Cambridge, RU et Malen, EU, 2014.**

Henri Sterdyniak

L'ouvrage, écrit par trois sociologues américains, analyse la montée du chômage structurel aux Etats-Unis, en cherche les causes et propose des mesures de politiques économiques pour le réduire. Pour le lecteur français, cet ouvrage présente deux intérêts majeurs : il montre que les problèmes du marché du travail américain sont très proches de ceux du marché du travail français ; et, bizarrement, il traite du cas américain sans s'intéresser, sauf de façon marginale, à la situation des pays européens et aux analyses qu'ont pu produire les chercheurs de notre continent.

La définition et la mesure du chômage structurel sont problématiques. Théoriquement, le chômage structurel est la part du chômage qui ne s'explique ni par les fluctuations conjoncturelles (le chômage conjoncturel), ni par les inévitables délais d'embauche et de changement d'emploi (le chômage frictionnel), mais par des causes structurelles ; celui donc observé en moyenne sur le cycle économique, moins un certain niveau incompressible. Le point délicat est qu'il est difficile aujourd'hui, après la crise de 2007-09, aux Etats-Unis comme en Europe, de repérer le cycle économique et le niveau normal d'activité, de sorte que le niveau du chômage conjoncturel est difficile à évaluer. Cependant, les auteurs présentent des preuves empiriques de la dégradation du marché du travail américain. Ainsi, le taux d'emploi des 25-65 ans n'est que de 72,3% en 2013 contre 77,5% en 2000. Il est nettement plus faible qu'en Allemagne (78,5%). Le taux de chômage de longue durée comme le taux de temps partiel subi ont fortement augmenté. Surtout, les inégalités salariales se sont accrues. Les emplois stables et correctement rémunérés d'ouvriers ou d'employés qualifiés disparaissent au profit d'emplois précaires.

Les auteurs fournissent cinq explications à cette

dégradation :

1. La fonte de l'industrie au profit des services qui entraîne l'inadaptation des anciens ouvriers qualifiés, le déclin des syndicats et le besoin de nouvelles compétences.
2. Le développement de la sous-traitance (qui permet aux entreprises de se débarrasser de travailleurs permanents correctement rémunérés pour recourir à une main d'œuvre précaire bon marché) et celui de la délocalisation dans les pays à bas salaires.
3. L'automatisation qui rend inutiles de nombreux emplois, non qualifiés jadis, mais de plus en plus qualifiés maintenant.
4. La financiarisation de l'économie et la recherche de valeur pour l'actionnaire qui imposent des normes de rentabilité élevées, qui sacrifient l'investissement de long terme, qui font que la croissance est portée par des bulles financières et l'endettement, ce qui augmente l'incertitude et rend l'économie instable.
5. Le poids grandissant des grandes entreprises multinationales qui brisent les compromis nationaux (en produisant à l'étranger, en détruisant des emplois qualifiés, en développant la sous-traitance et les emplois précaires, en ne payant pas d'impôts).

Avec raison, les auteurs, sociologues, reprochent aux économistes de ne pas étudier les conséquences de ces transformations sur les salariés américains et leurs possibilités d'emploi satisfaisant.

Si la description est convaincante, le lecteur attend les auteurs sur les solutions. En fait, les auteurs proposent essentiellement des réformes du marché du travail. Ils suggèrent de s'inspirer du modèle allemand en orientant beaucoup plus tôt (dès 12 ans) une partie des jeunes vers l'enseignement professionnel, au lieu de les maintenir dans l'enseignement classique. Selon eux, on pourrait

professionnaliser et faire monter en gamme certains emplois précaires en formant les jeunes à ceux-ci. Mais, quels enfants seraient les victimes de cette orientation précoce ? Le risque est grand que ce soit ceux des milieux populaires.

Ils proposent d'améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi (subvention aux temps partiels temporaires, toujours inspiré du modèle allemand ; remise à niveau des chômeurs, certification de leurs compétences). Durant les périodes de récession, ils proposent de créer des emplois publics temporaires et de subventionner des emplois privés dans des secteurs spécifiques (comme les travaux publics). Ils suggèrent de faciliter l'innovation en fournissant du capital-risque aux jeunes entrepreneurs et en favorisant l'immigration de jeunes entrepreneurs talentueux. Mais l'innovation à tout prix est-elle la solution, quand elle se traduit par le développement de besoins artificiels et par la multiplication de « destructions créatives », sources d'instabilité économique ?

Heureusement, quelques paragraphes vont au-delà. Les auteurs proposent de renforcer les normes sociales, environnementales et de respect du droit de propriété intellectuelle pour les produits importés (mais la croissance américaine nécessite-elle de freiner le développement des pays émergents ?) ; de réformer la fiscalité des entreprises pour augmenter la taxation de celles qui produisent à l'étranger ; de lutter contre l'optimisation fiscale des firmes multinationales ; de taxer les opérations spéculatives et les transactions financières internationales ; de séparer les banques de dépôts et les banques d'affaires. On le voit, des propositions très proches de celles des économistes européens *hétérodoxes*. Mais est-ce suffisant ? Ne faudrait-il pas une action résolue des pouvoirs publics pour réduire la domination de la finance, pour abaisser les taux de rentabilité exigés par les marchés financiers ? Ne faudrait-il pas d'importants transferts budgétaires pour taxer les gagnants de la mondialisation et

compenser les perdants ? Ne faudrait-il pas mieux gérer l'évolution de la division internationale du travail, en pénalisant les pays ayant des excédents commerciaux trop importants et en subventionnant les emplois non-qualifiés dans les pays riches ?

---

# Election et dérivée du chômage : la stratégie du retournement

par Guillaume Allègre, g_allegre

Un conseiller ministériel m'a récemment expliqué ce qu'il pense être la stratégie du Président de la République concernant la gestion macroéconomique et le chômage, qu'on pourrait appeler stratégie du retournement : *« Par rapport à la présidentielle, l'objectif est de faire baisser le chômage en 2016-2017. Les électeurs ne votent qu'en fonction de l'évolution du chômage dans la dernière année, voire les 6 derniers mois. Comme pour Jospin en 2002 ».* La croyance qu'en ce qui concerne le chômage et l'économie en général, c'est la dérivée qui compte, l'évolution récente et non le niveau, est assez ancrée dans le milieu technocratico-politique : « *it's the derivative, stupid* ! » est le nouveau « *it's the economy, stupid !*» (maxime du stratégiste de campagne de Bill Clinton en 1992).

Cette croyance découle en partie d'une intuition confirmée par une célèbre expérimentation psychologique. Dans cette étude, les participants sont soumis à deux expériences douloureuses durant lesquelles une de leur main est plongée dans de l'eau glacée. L'une dure 60 secondes et l'autre 90

secondes. Dans la deuxième, les premières 60 secondes sont les mêmes tandis que les 30 secondes additionnelles sont un peu moins douloureuses (l'expérimentateur fait couler de l'eau un peu plus chaude dans le récipient). Plus tard, les participants doivent choisir de répéter une de ces deux expériences et 80% choisissent la plus longue. Ceci ne paraît pas rationnel car dans l'expérience la plus longue, la somme des douleurs est plus importante. Pour un observateur objectif c'est bien cette somme qui devrait compter (« l'aire sous la courbe ou l'intégrale »). Mais les participants ont une mémoire sélective : ils sont plus fortement influencés par les moments représentatifs de l'expérience et notamment, ici, par l'amélioration à la fin de l'épisode. Daniel Kahneman, « Prix Nobel » d'économie en 2002 pour ses travaux sur les biais de jugement, dont on trouvera un ouvrage vulgarisé ici, distingue deux moments représentatifs durant un épisode déplaisant : le pic de souffrance et la fin[1].

Des économistes, surtout américains, ont développé des modèles politico-économétriques de prévisions électorales afin d'estimer les liens entre économie et résultats électoraux. La popularité de ces modèles varie au gré des élections, selon leur pouvoir de prédiction : en 1992, la moitié des modèles avait prédit une réélection facile pour George Bush père ; en 1996 la réélection de Clinton était bien prévue ; par contre en 2000 pratiquement tous les modèles prévoyaient une large victoire d'Al Gore… Et le modèle avec la prévision la plus proche à cette élection (0,6 %) s'est trompé de 5 points à l'élection suivante. Evidemment, grâce à la multiplication des prévisions, il est toujours possible de trouver un modèle, tel Paul le Poulpe (voir wiki), ayant une bonne série en cours.

Ce succès très relatif n'a pas empêché l'importation en France des modèles politico-économétriques. La forme générique de ces modèles tente d'expliquer le pourcentage de vote pour un candidat ou parti par des variables économiques (PIB, chômage, revenu en niveau ou en variation) et politiques (popularité du

président et du premier ministre). La très grande majorité des modèles utilise comme variable économique le chômage en variation, avec un horizon relativement court, en moyenne d'un an. La conclusion tirée de ces estimations empirique est que la mémoire de l'électeur français apparaît limitée (Dubois, 2007).

Mais ces études sont confrontées à un problème important : le faible nombre d'observations (neuf élections présidentielles et treize élections législatives entre 1958 et 2011). « Pour l'économètre, on ne vote pas assez souvent », observe Lafay (1995)[2]. Autrement dit, la loi des grands nombres ne peut pas s'appliquer dans ce type de configuration. Ceci est aggravé par le fait que le contexte de ces élections change par un nombre de variables pratiquement aussi élevé que le nombre d'élections (présence de cohabitation, élections législatives isolées ou couplées à des présidentielles, présence d'un sortant ou non lors d'une élection présidentielle, élections législatives anticipées, présence ou non d'un candidat de gauche au deuxième tour pour les présidentielles, importance des triangulaires pour les législatives…). D'autres problèmes techniques se posent aux économètres. Dans une revue de littérature fouillée analysant l'ensemble des soixante et onze études politico-économiques concernant le vote en France entre 1976 et 2006, Dubois qualifie le traitement de ces problèmes, « s'il existe », de « relativement frustre ». Tout comme aux Etats-Unis, les modèles connaissent des « fortunes diverses » en termes de prévision. Enfin, notons un problème que les économètres appellent endogénéité : les modèles politico-économiques tentent de prévoir ou expliquer le résultat des élections avec des variables économiques (chômage) et la popularité de l'exécutif. Or, il fait peu de doutes que la popularité de l'exécutif est en partie fonction des variations et du niveau du chômage : dans ce cas, la non-significativité des variations de plus long-terme des variables économiques peut-être expliquée par le fait que leur impact est déjà inclus

dans la popularité de l'exécutif. Bref, ces études empiriques ne sont donc pas du tout suffisantes pour conclure qu'en termes économiques, la mémoire de l'électeur est limitée.

Pour reprendre les termes de Kahneman, la machine à tirer des conclusions hâtives est en marche : une intuition (la mémoire des électeurs est sélective) s'appuyant sur des études psychologiques (dont l'objet est très éloigné) et confirmée par des études économétriques (non robustes et qui ne font donc que reproduire les *a priori* des chercheurs). L'histoire racontée est cohérente et il semble qu'elle soit corroborée par les faits… A y réfléchir, il peut paraître effrayant que des responsables politiques puissent agir sous l'influence de ce cocktail rhétorique. Ceci est d'autant plus effrayant que pour un observateur extérieur, du point de vue du bien-être collectif et donc des objectifs de politiques publiques, c'est évidemment le niveau du chômage sur plusieurs années (son intégrale) et non son évolution au cours de la dernière année (sa dérivée) qui compte !

Au niveau européen, et maintenant national, de nombreuses règles ont été mises en place pour éviter que les hommes politiques à la tête des gouvernements essaient de gagner les élections en menant des politiques qui, certes, réduisent le chômage à court terme mais qui creusent les déficits à long terme. Des critères de Maastricht (déficit public inférieur à 3% du PIB) au récent cadre financier pluriannuel européen, les règles se justifient par la croyance que le personnel politique est par construction incité à mener une politique budgétaire trop laxiste car ne prenant pas en compte les générations futures, qui, par construction, ne votent pas. Or, si les gouvernants commencent à croire que ce sont les évolutions économiques à court-terme qui comptent, alors les incitations sont inversées, surtout s'il est plus facile de réduire le chômage après l'avoir fait augmenter, ce qui mènerait à un sentier de croissance trop faible et un sentier de chômage trop élevé[3]. Dans ce cas, la solution ne pourrait

venir d'une gouvernance par de nouvelles règles contraignantes, qui ont de toute façon jusqu'ici prouvé leur inefficacité. Il faut s'appuyer sur le fait que la stratégie du retournement ne peut fonctionner en termes électoraux que si les citoyens ne comprennent pas qu'on essaye de les manipuler. Dévoiler la manipulation est alors plus efficace que la mise en place de règles. Dont acte.

---

[1] Par conséquent, ceux qui suivent cette théorie aujourd'hui devraient également s'occuper du pic de chômage et non seulement de son évolution en fin de mandat.

[2] Lafay J.-D. 1995, « Note sur l'élection présidentielle de 1995 et les apports de l'analyse économétrique des comportements électoraux », miméo, LAEP, Université de Paris 1. Cité par Dubois.

[3] Ce billet –lien– souligne qu'il était possible d'arriver au même ratio de dette sur PIB en 2032 en passant par un chemin qui aurait réduit le chômage en zone euro de 3 points en 2013.

---

# 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 4ème 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 4e 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 3e et le 4e 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**
**4e 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.

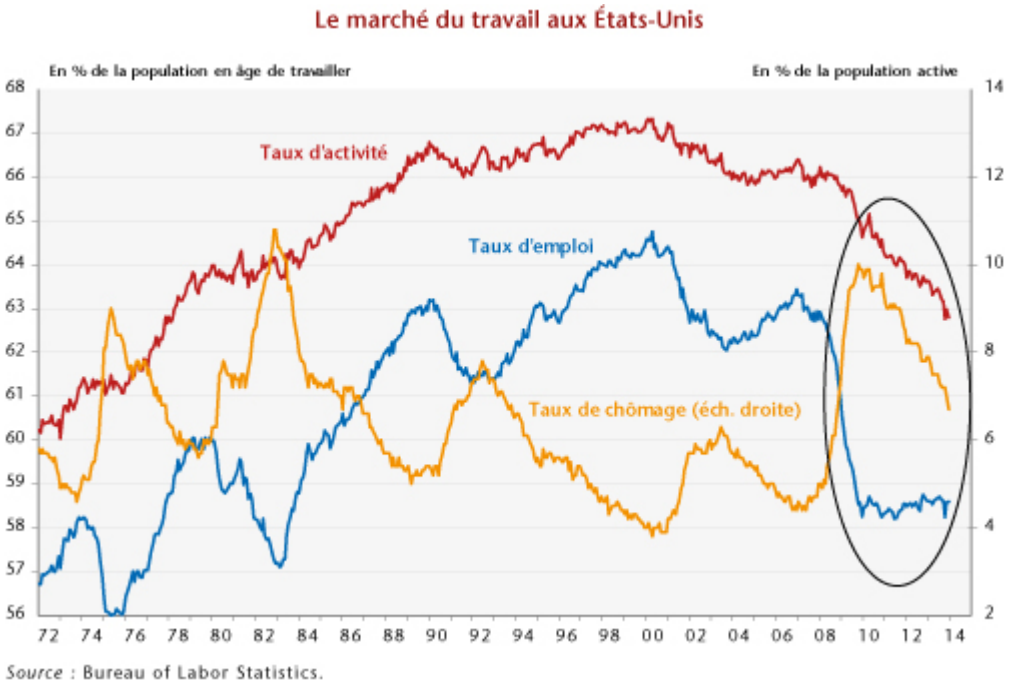
---

# Ce que cache la baisse du taux de chômage américain

par Christine 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).



*Source* : Bureau of Labor Statistics.

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.

---

# 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 exceptionnellement 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

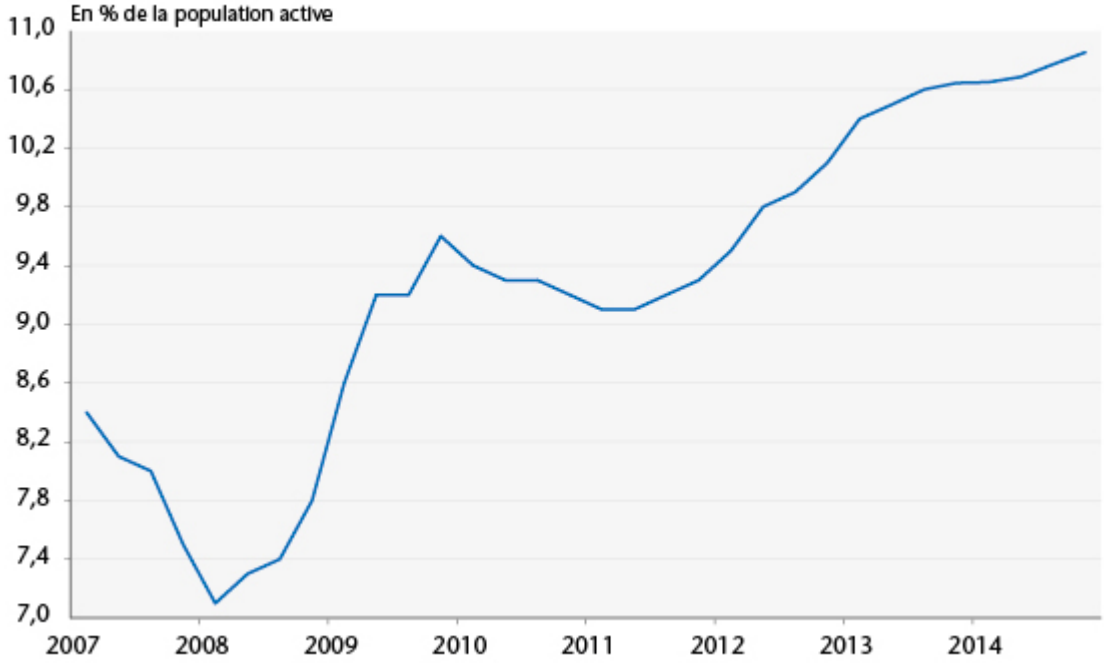
hausse mais sur un rythme plus modéré qu'en début d'année. Ces fortes variations à très court terme du nombre d'inscrits à Pôle Emploi ne permettent pas de se faire une idée précise des tendances à venir sur le front de l'emploi et du chômage. Notre analyse du marché du travail à l'horizon 2014, détaillée 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.

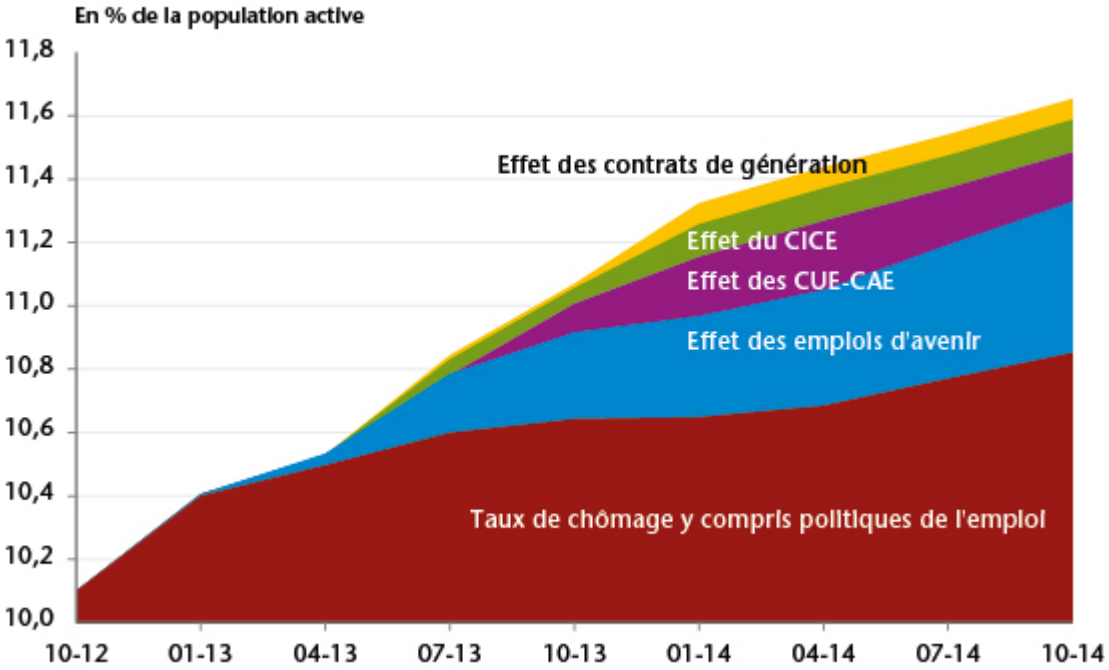
L'emploi total recommencerait à augmenter en 2014 (+41 000 emplois), soutenu par créations d'emplois aidés dans le secteur non marchand, mais aussi par la montée en charge du CICE et des contrats de génération. Ouvert à toutes les entreprises, le CICE sera égal à 6 % de la masse salariale, hors cotisations 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 remontrait 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




*Sources* INSEE, prévisions OFCE octobre 2013.

---

[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 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.