



France : la guerre de 3% aura t-elle lieu ? : perspectives économiques 2012 2013 pour l'économie française

Eric Heyer, Marion Cochard, Bruno Ducoudre, Hervé Péléraux, Mathieu Plane

► To cite this version:

Eric Heyer, Marion Cochard, Bruno Ducoudre, Hervé Péléraux, Mathieu Plane. France : la guerre de 3% aura t-elle lieu ? : perspectives économiques 2012 2013 pour l'économie française. Revue de l'OFCE, 2012, 125, pp.67-128. 10.3917/reof.125.0067 . hal-01024596

HAL Id: hal-01024596

<https://sciencespo.hal.science/hal-01024596>

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

FRANCE : LA GUERRE DE 3 % AURA-T-ELLE LIEU ?

PERSPECTIVES 2012-2013 POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Département analyse et prévision¹,
Éric Heyer, Marion Cochard, Bruno Ducoudré, Hervé Péléraux
et Mathieu Plane

En moyenne annuelle, l'économie française devrait croître de 0,1 % en 2012 et de 0,0 % en 2013. Cette performance est particulièrement médiocre et très éloignée du chemin que devrait normalement emprunter une économie en sortie de crise. Quatre ans après le début de la crise, le potentiel de rebond de l'économie française est important : il aurait dû conduire à une croissance spontanée moyenne de près de 3,0 % l'an au cours des années 2012 et 2013, permettant de rattraper une partie de l'écart de production accumulé depuis le début de la crise. Mais cette reprise spontanée est freinée, principalement par la mise en place de plans d'économies budgétaires en France et dans l'ensemble des pays européens. La stratégie de consolidation budgétaire, imposée par la Commission européenne, devrait amputer de près de 6 points de PIB l'activité en France au cours des années 2012 et 2013.

En s'établissant à un rythme éloigné de son potentiel, la croissance attendue accentuera le retard de production accumulé depuis 2008 et continuera à dégrader la situation sur le marché du travail. Le taux de chômage augmenterait régulièrement pour s'établir à 11 % fin 2013.

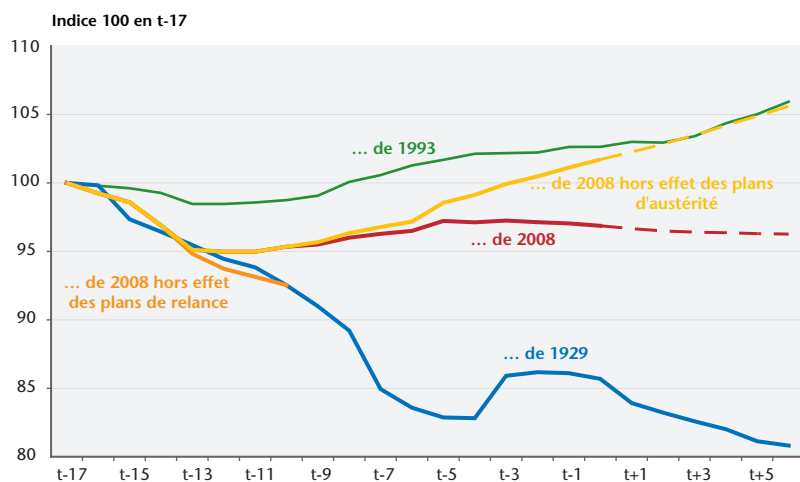
Par ailleurs, la réduction du déficit budgétaire attendue par le gouvernement de la mise en place de la stratégie de consolidation – objectif de déficit des APU à 3 % de PIB en 2013 – sera en partie rognée par le manque à gagner en recettes fiscales dû à la faiblesse de la croissance. Le déficit public devrait s'établir à 3,5 % en 2013. Si le gouvernement français tenait coûte que coûte à respecter son engagement de déficit budgétaire à 3 %, cela nécessiterait l'adoption d'un nouveau plan de restrictions d'un montant de 22 milliards d'euros. Cette stratégie amputerait l'activité économique dans l'hexagone de 1,2 % en 2013 et engendrerait une hausse supplémentaire du taux de chômage qui frôlerait la barre des 12 % et amplifierait les destructions d'emplois de près de 200 000.

1. Cette prévision a été réalisée à l'aide du modèle trimestriel de l'économie française, *e-mod.fr*, par une équipe dirigée par Éric Heyer, composée de Marion Cochard, Bruno Ducoudré, Hervé Péléraux et Mathieu Plane. La prévision tient compte des informations disponibles à la fin septembre 2012 et intègre les comptes nationaux trimestriels de septembre 2012, à savoir le compte emplois-ressources jusqu'au deuxième trimestre 2012 et les comptes d'agents jusqu'au premier trimestre 2012. Le modèle repose sur les données et les concepts de la comptabilité nationale base 2000 et est estimé sur la période 1978-2006. La prévision est quant à elle présentée aux prix de l'année précédente chaînés.

1. Vue d'ensemble

Avec l'éclatement de la crise des *subprime* à l'été 2007 aux États-Unis, puis la propagation des désordres financiers à l'ensemble de la planète financière et enfin leur transmission aux secteurs réel et public, l'économie mondiale est entrée dans une crise sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. En cet automne 2012, la situation de l'économie française, comme celle de ses homologues européennes, est le résultat d'un engrenage implacable qui a d'abord vu s'enclencher une dynamique récessive identique à celle de 1929, à laquelle les gouvernements ont répondu en laissant jouer les stabilisateurs automatiques et en mettant rapidement en œuvre des plans de relance concertés au niveau européen. Associée à la mise en place de politiques monétaires accommodantes puis non conventionnelles, cette réaction a interrompu la mécanique de récession et a fait dévier l'activité de sa trajectoire négative (graphique 1).

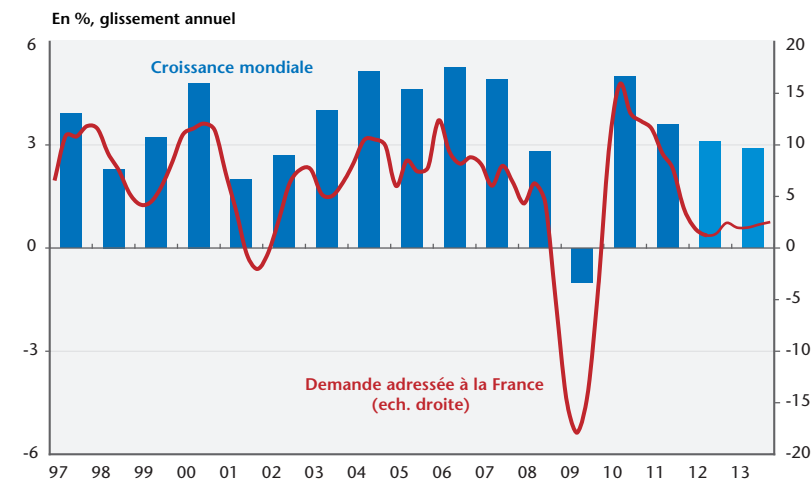
Graphique 1. Évolutions comparées du PIB français par tête pendant les crises...



Sources : Comptabilité nationale, P. Villa, calculs et prévisions OFCE.

Ce succès des politiques économiques n'a toutefois pas été acquis sans dommage pour l'endettement et les déficits publics. Sous l'effet de la volonté des gouvernements de les réduire, ils « plombent » aujourd'hui les économies de la zone euro. En France, le déficit public s'est creusé de plus de 4 points de PIB entre 2008 et 2009 et restait encore supérieur à 7 % du PIB en 2010 après son pic de 2009 à 7,5 %, engendrant un gonflement de la dette publique de plus de 14 points de PIB entre 2008 et 2010. Les États européens, corsetés par leurs engagements de retour rapide à l'équilibre budgétaire et aiguillonnés par les marchés inquiets pour leur solvabilité et la pérennité de la zone euro, sont entrés dans une phase d'assainissement budgétaire qui a interrompu le redressement amorcé entre la seconde moitié de 2009 et le premier trimestre 2011. On ne saurait en effet arguer, sauf à se contredire, de l'efficacité des plans de relance durant la récession sous l'effet de multiplicateurs non nuls, sans voir dans le durcissement budgétaire actuel la cause du marasme européen. Les révisions des prévisions de croissance des gouvernements européens depuis 18 mois illustrent l'intégration progressive dans leur diagnostic conjoncturel de l'impact récessif des plans d'austérité.

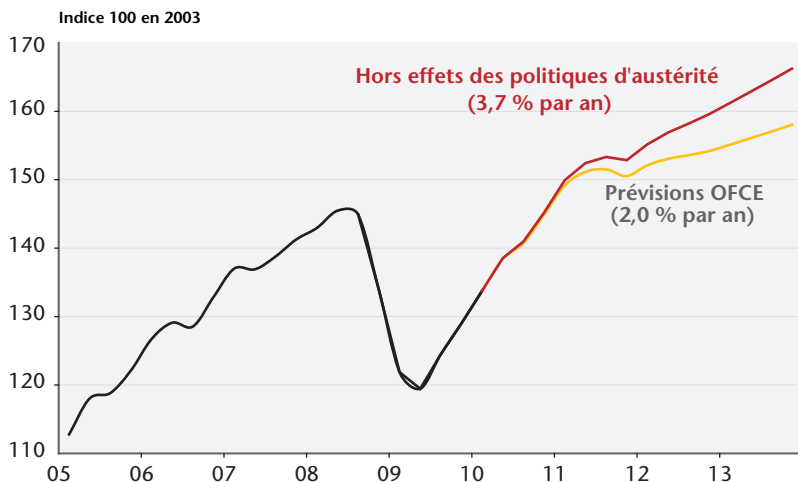
Graphique 2. Environnement international



Sources : Comptabilités nationales, calculs et prévisions OFCE.

Les effets de la rigueur sont d'autant plus marqués qu'elle est générale dans l'ensemble des pays de la zone euro. Les effets restrictifs internes se cumulent avec ceux qui résultent du freinage de la demande adressée par les partenaires européens (graphique 2). Alors que 60 % des exportations de la France sont à destination de l'Union européenne, la stimulation extérieure s'est quasiment évanouie à la mi-2012, non du fait du ralentissement de la croissance mondiale qui reste voisine de 3 %, mais en conséquence des mauvaises performances de la zone euro, au bord de la récession. Hors effet des politiques d'austérité en Europe, la demande adressée à la France aurait pu croître de près de 4 % l'an en 2012 et en 2013, alors que le rythme attendu devrait être deux fois plus faible (graphique 3). En conséquence les exportations françaises ont subi un net coup de frein pendant la première moitié de 2012, passant d'une croissance moyenne de 1,4 % dans la seconde moitié de 2011 à un quasi arrêt. Cette langueur devrait perdurer d'ici à la fin 2013, avec des rythmes d'expansion des exportations inférieurs à 1 % en rythme annuel.

Graphique 3. Évolution de la demande adressée à la France*



* La valeur des multiplicateurs budgétaires des partenaires de la France est détaillée dans la partie « zone euro » et dans la synthèse internationale.

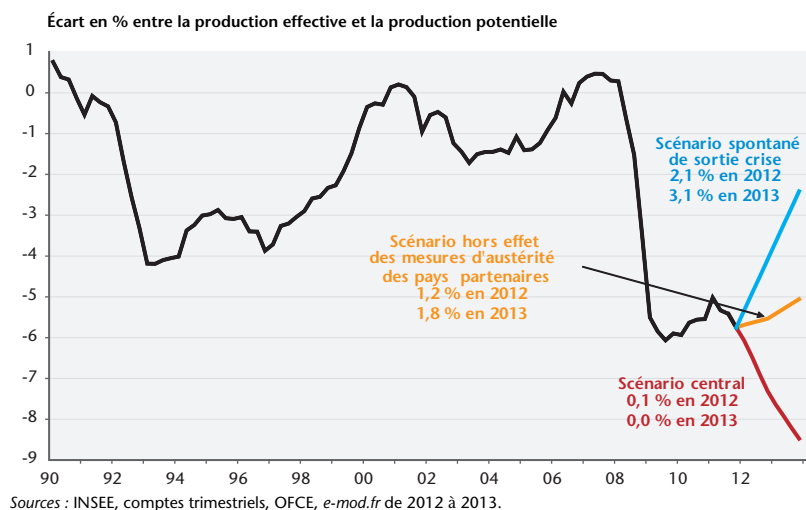
Sources : INSEE, comptes trimestriels, OFCE, e-mod.fr.

Sous l'hypothèse de multiplicateurs budgétaires non nuls – comme il est vraisemblable que ce soit le cas² –, la trajectoire effective de l'économie française peut être jaugée à l'aune des plans

de rigueur français et européens en comparaison de ce qu'elle aurait pu être sans les politiques restrictives. Au plus fort de la récession, l'écart de production de la France a atteint un minimum sur les vingt dernières années avec pour corollaire le retour du chômage de masse et le gonflement des capacités de production inemployées (graphique 4). Cet écart a commencé à se réduire à partir du début de l'année 2010, mais la fin du plan de relance début 2011 et le début des politiques d'assainissement ont tué dans l'œuf l'embryon de reprise.

En sous-régime depuis 4 ans, l'économie française dispose d'un potentiel de rebond important. En ce début d'année 2012, celui-ci correspondrait à une croissance de 0,8 % par trimestre, soit, en tenant compte de l'acquis de croissance, un accroissement annuel du PIB de 2,1 % en 2012 et de 3,1 % en 2013. Ce rythme de croissance permettrait à l'économie française de combler l'écart de production en cinq années (tableau 1). Comme tout scénario contrefactuel, la définition de cette trajectoire revêt nécessairement un caractère hypothétique, mais elle est néanmoins conforme aux précédents historiques de sortie de crise, ce qui lui confère une certaine pertinence.

Graphique 4. Écart de production en France



2. Voir sur ce point « Quel scénario de croissance à l'horizon 2017 ? », in Évaluation du projet économique du quinquennat 2012-2017, *Revue de l'OFCE, Hors série*, septembre 2012, pp. 12-13.

Un premier facteur de déviation par rapport à ce sentier de sortie de crise résulte des plans de restriction budgétaire mis en place par les gouvernements français depuis 2011, qui ramèneraient la croissance annuelle à 1,2 % en 2012 et à 1,8 % en 2013. Ensuite, comme on l’a déjà souligné, les partenaires commerciaux de la France adoptent le même type de politique, ce qui bride également leur demande intérieure, donc leurs importations, et finalement les exportations françaises. Le résidu de croissance qui pouvait survivre à l’impulsion budgétaire négative nationale disparaîtrait alors complètement du fait des politiques des autres pays européens, et le PIB français stagnerait en 2012 et en 2013 (tableau 1)³.

Tableau 1. Les freins à la croissance en France

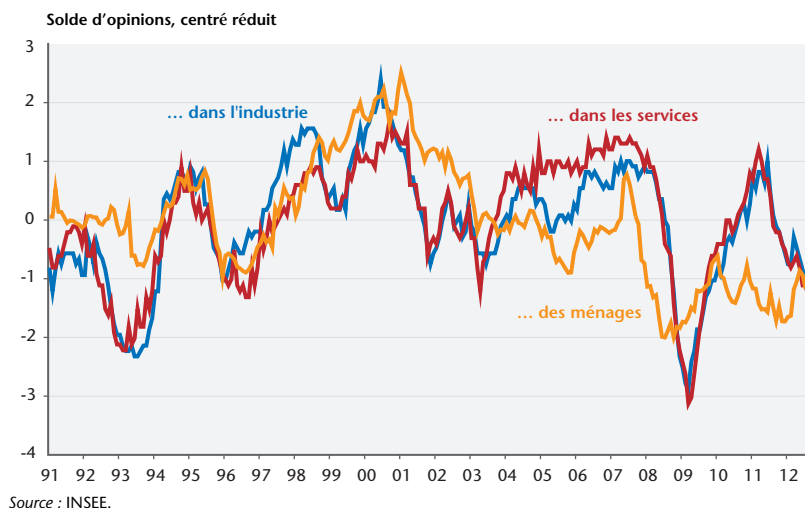
En point de % de PIB				
Rythme...	... trimestriel		... annuel	
	2012	2013	2012	2013
Reprise spontanée	0,8	0,8	2,1	3,1
<i>Impact budgétaire</i>	-0,4	-0,4	-1,6	-1,7
<i>Choc pétrolier</i>	-0,05	0,0	-0,2	0,0
<i>Environnement extérieur</i>	-0,4	-0,3	-1,4	-1,2
<i>Acquis</i>			-1,0	-0,2
Prévisions de croissance	-0,04	0,04	0,1	0,0

Sources : INSEE, calculs OFCE.

Le panorama conjoncturel en cet automne 2012, peu reluisant, étaye d’ailleurs ces sombres perspectives. Comme dans de nombreux pays européens, le climat des affaires dans le secteur marchand s’est violemment dégradé à l’été 2011, préfigurant la rechute conjoncturelle que traverse l’économie française depuis la deuxième moitié de 2011. Du côté des ménages, leur moral n’a jamais retrouvé son niveau de longue période et se dégrade à nouveau, flirtant avec le niveau très bas qui prévalait au paroxysme de la crise (graphique 5).

3. Comme l’indique le tableau 1, d’autres chocs peuvent infléchir davantage la trajectoire spontanée de sortie de crise. Cependant, ils semblent être de deuxième ordre face à l’ampleur des ajustements budgétaires.

Graphique 5. Évolution de la confiance...



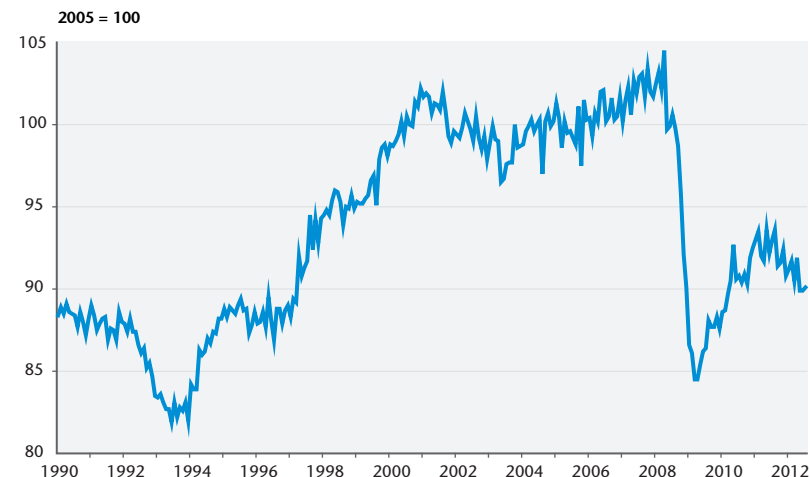
Entreprises entre crises

L'industrie est particulièrement meurtrie par les chocs conjoncturels de ces quatre dernières années. À la mi-2011, au sommet de son rebond consécutif à la récession, la production industrielle n'avait pas récupéré la moitié de ses pertes antérieures (graphique 6). Le retournement a fait rechuter l'indice qui n'est pas parvenu à s'élever durablement à un niveau supérieur à celui de 1998.

De ces chocs successifs sur la production a résulté une sous-utilisation chronique de l'appareil productif depuis quatre ans. Le taux d'utilisation des capacités s'est effondré pendant la récession de 2008/09. S'il a récupéré une partie du terrain perdu, il a à peine rattrapé les minima de la décennie 1990 ou de la première moitié des années 2000, et s'est retourné à nouveau à la mi-2011 loin sous sa moyenne de longue période (graphique 7). Du côté de la main-d'œuvre, on observe la même situation avec des sureffectifs chroniques dans les entreprises qui ont entraîné une chute de la productivité, incapable de retrouver son niveau tendanciel.

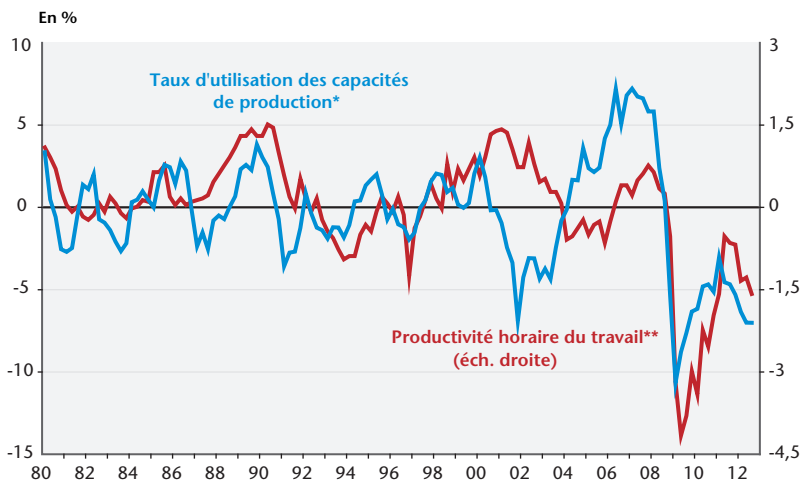
Cette situation alourdit considérablement à la fois les coûts salariaux des entreprises et pèse sur la rentabilité du capital. Sous l'effet de l'épisode récessif de 2008-09, puis de la rechute de l'activité

Graphique 6. Indice de production industrielle



Source : INSEE.

Graphique 7. Taux d'utilisation des capacités de production et cycle de productivité du travail



* En écart à la moyenne de longue période

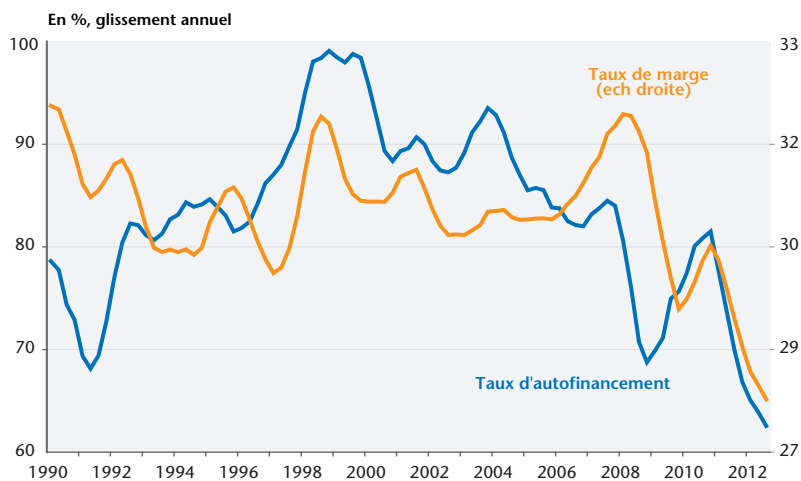
** En écart à la tendance de long terme

Source : INSEE, calculs OFCE.

consécutives à la crise des dettes souveraines, le taux de marge s'approche désormais de son étiage du début des années 1980, quand les comptes des entreprises portaient les stigmates des chocs pétroliers et que le conflit de répartition se résolvait en faveur du travail (graphique 8). Cependant, à la différence des années 1980,

la dégradation du taux de marge ne résulte plus d'une négociation salariale favorable aux salariés, mais de l'ajustement incomplet des salaires, de l'emploi et des capacités de production. Les chocs conjoncturels successifs de ces quatre dernières années ont notamment créé un volume de sureffectifs que la reprise interrompue en 2011 n'a pas permis de résorber. L'emploi n'est bien sûr pas complètement inerte face aux baisses d'activité. Classiquement, l'ajustement des services du travail s'effectue pour partie par des suppressions d'emplois et pour partie par la renonciation transitoire aux gains de productivité. Lors des cycles passés, le déficit de productivité était récupéré dans les phases de reprise, ce qui permettait l'absorption des effectifs excédentaires. Dans la situation actuelle où les politiques de rigueur, par leur effet dépressif, reportent la reprise de la production, la restauration de la productivité prend du retard et l'économie française combine chômage élevé et dégradation des marges des entreprises.

Graphique 8. Taux de marge* et taux d'autofinancement des entreprises non financières**



* Excédent brut d'exploitation rapporté à la valeur ajoutée

** Épargne rapportée à l'investissement

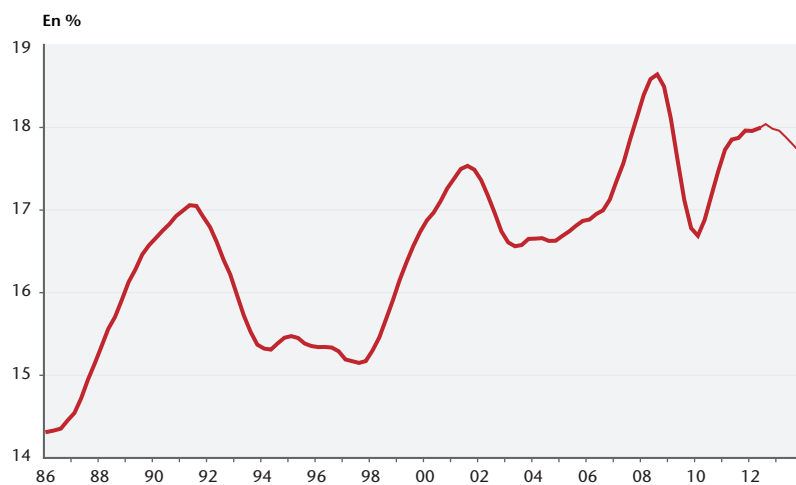
Source : INSEE.

Il devrait en résulter de nouvelles suppressions nettes d'emplois en 2012 et en 2013. Le faible niveau du taux de marge fait également peser une contrainte sur l'investissement, en plus de l'existence de capacités de production excédentaires nourries par les politiques de rigueur. Dégageant moins de ressources internes,

les entreprises sont plus dépendantes des financements externes. La baisse du taux d'autofinancement tout au long des années 2000 témoigne d'une montée de l'endettement qui s'est accentuée en 2008, avant que l'effondrement de l'investissement ne restaure temporairement le ratio. Mais le répit n'a été que de courte durée, et le retournement de l'activité à la mi-2011 a renvoyé le taux d'autofinancement à la baisse. Au vu de l'évolution différenciée du taux de marge, dont le recul est sévère depuis 2008, et du taux d'autofinancement, qui est parvenu à enrayer sa chute depuis son point bas de 2008, il semble que les entreprises aient répondu à la raréfaction de leurs ressources internes par la compression des dépenses d'investissement plutôt que par le recours aux financements externes, face à des marchés financiers extrêmement instables et au tarissement du crédit bancaire.

L'investissement des entreprises, qui avait rebondi de 6,4 % et 5,3 % respectivement en 2010 et 2011, devrait basculer à nouveau à la baisse, avec une stagnation en 2012 et un léger repli en 2013, -1,4 %. Cela conduirait à une stabilité du taux d'investissement à l'horizon 2013 (graphique 9).

Graphique 9. Taux d'investissement* des SNF



* Investissement des SNF / Valeur ajoutée des SNF

Sources : INSEE, comptes trimestriels, OFCE, *e-mod.fr* de 2012 à 2013.

Consommation basses calories

La confiance reste durablement déprimée depuis trois ans, largement en dessous de son niveau de longue période (graphique 5). Les chocs à répétition ont eu raison du relatif optimisme qui prévalait en 2007 : poussée inflationniste liée à l'augmentation des prix de l'énergie et des produits alimentaires, crise financière, récession et réactivation du risque de chômage, rechute conjoncturelle et nouvelles vagues de suppressions d'emplois. Et les baisses de revenus réels attendues ne devraient pas susciter de regain d'optimisme d'autant qu'elles résulteront d'effets réels et non pas d'un regain d'inflation, comme ce fut le cas en moyenne annuelle en 2008 avec la hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires.

Le retour des suppressions d'emplois couplé au ralentissement de la hausse des salaires individuels résultant de la hausse du chômage conduira à une quasi-stagnation de la masse salariale sur l'ensemble des années 2012 et 2013 (tableau 2). Les prestations sociales, sous l'action des stabilisateurs automatiques, atténueront les conséquences de l'arrêt de la progression des salaires sur le revenu des ménages, mais l'effet stabilisant des dispositifs d'assurance chômage s'estompera au fur et à mesure qu'un nombre croissant de chômeurs de longue durée sortira des droits à l'indemnisation par l'assurance pour tomber dans l'assistance.

Tableau 2. Éléments du compte des ménages

En %, à prix constants moyenne annuelle

	2011	2012	2013	Moyenne 2001-2006
Revenu disponible brut	0,8	-0,5	-0,3	1,8
dont :				
Salaires bruts	1,1	-0,1	0,2	1,7
Cotisations sociales	1,1	-0,1	0,6	3,1
Prestations sociales	1,3	1,6	3,1	2,4
EBE	1,1	0,3	0,3	1,2
Impôts sur le revenu	5,2	8,6	10,6	0,5
Consommation	0,2	-0,3	-0,6	1,9
Taux d'épargne (en % du RDB)	16,2	16,0	16,2	15,3
Déflateur de la consommation	1,8	1,9	1,6	2,0

Sources : INSEE, calculs et prévision OFCE octobre 2012.

La hausse des prélèvements obligatoires entraînera une baisse du revenu des ménages en 2012 et en 2013⁴. Les ménages ont déjà été mis à contribution par les plans d'assainissement budgétaire contenus dans le projet de loi de finance présenté par le Gouvernement Fillon en septembre 2010. Il prévoyait déjà des prélèvements supplémentaires en 2011 au titre de la suppression ou de la diminution des avantages liés à certaines niches fiscales, pour un total de 3,6 milliards. Le durcissement de la rigueur annoncé par ce même gouvernement à la fin août 2011 a conduit à augmenter les prélèvements sur les niches de 3,6 milliards, soit un doublement de la contribution des ménages par rapport au projet de loi de finance initial. En 2011, les prélèvements supplémentaires sur les ménages se sont donc élevés à 7,2 milliards, soit 0,5 point de revenu disponible.

Pour 2012, l'effort demandé aux ménages par la Loi de finances votée à l'automne 2011 était légèrement accentué par rapport à celui de 2011, en s'élevant à 8,3 milliards d'euros. S'ajoutent à ces prélèvements pré-existants ceux de la Loi de finances rectificative votée par la nouvelle majorité après l'élection de François Hollande, annulant les réformes fiscales du gouvernement précédent. C'est donc 4,2 milliards d'euros de prélèvements supplémentaires qui grèveront le revenu des ménages en 2012, principalement par la fin de la défiscalisation des heures supplémentaires (1 milliard d'euros) et la contribution exceptionnelle sur la fortune (2,3 milliards d'euros). Pour 2013, les mesures précédentes concerneront l'année pleine, ce qui accentuera la contribution des ménages de 4,8 milliards d'euros, auxquels viendront s'ajouter les mesures décidées en Loi de finance initiale qui porteront sur 10 milliards d'euros⁵. Au total en 2012 et en 2013, la ponction sur les ménages devrait représenter environ 1 point de revenu disponible brut chacune des deux années.

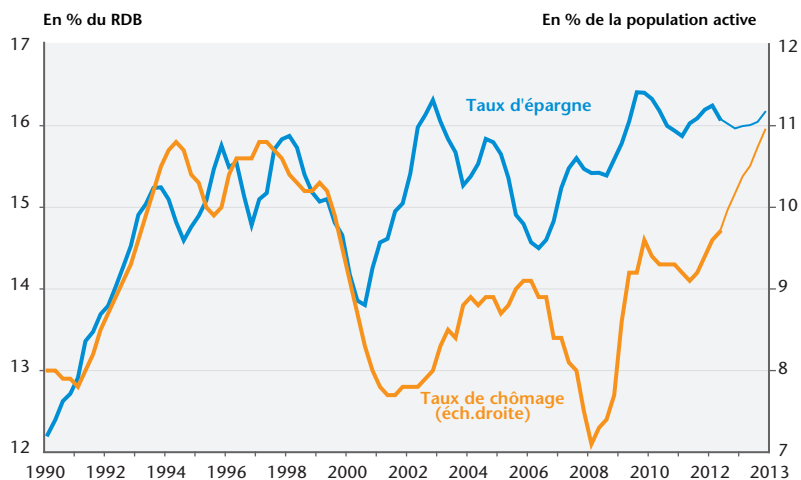
Dans un contexte où l'incertitude prédomine, l'épargne apparaît comme un refuge pour des ménages traumatisés par les secousses conjoncturelles (graphique 10). Le taux d'épargne, qui avait fortement reculé entre 2003 et 2007, a annulé sa baisse précédente et

4. Les impôts sur le revenu auront une contribution fortement négative à l'évolution du RDB en 2012 et en 2013. Hors impôt, le revenu des ménages croîtrait faiblement en 2012 (+0,4 %) et en 2013 (+0,9 %), mais ne baisserait pas.

5. Pour plus de détails, se référer M. Plane dans ce même numéro.

oscille désormais autour de ses plus hauts de ces vingt dernières années. Un des principaux moteurs de la croissance durant la majeure partie de la décennie 2000 s'est ainsi éteint. Le jeu des déterminants principaux de la baisse du taux d'épargne – l'effet de richesse immobilière et la variation du chômage –, s'est au mieux interrompu, avec l'arrêt de la hausse des prix des logements et la fin des plus-values immobilières, au pire inversé, avec la remontée du chômage (tableau 3). La capacité des ménages à s'endetter, mesurée par l'écart critique⁶ entre le taux de croissance du revenu et le taux d'intérêt, s'est aussi dégradée entre 2009 et 2011, contribuant nettement à la remontée du taux d'épargne. Le seul élément continuant à pousser le taux d'épargne à la baisse est la décélération du revenu des ménages qui traduit, surtout en 2012, l'accentuation de leur contrainte budgétaire durant la crise : pour maintenir leur consommation contrainte face au ralentissement du revenu, les ménages se voient obligés de puiser dans leur épargne.

Graphique 10. Taux d'épargne et taux de chômage



Sources : INSEE, OFCE, e-mod.fr de 2012 à 2013.

6. L'écart critique est la différence entre le taux de croissance du revenu des ménages et le taux d'intérêt. Il mesure la solvabilité des ménages, c'est-à-dire leur capacité à dégager les ressources suffisantes pour payer les intérêts de leur emprunt.

Tableau 3. Les déterminants des variations du taux d'épargne en France

En points	2002-2008	2009-2011	2012*	2013*
Variations réalisées/estimées	-0,7	0,6	-0,2	0,2
Écart critique ($g - r$)**	0,2	0,5	0,2	0,1
Effet richesse immobilière	-1,0	-0,1	0,0	0,0
Variation du chômage	-0,1	0,4	0,1	0,1
Ralentissement du revenu	-0,2	-0,2	-0,5	0,0
Mesures Sarkozy ¹	-0,1	—	—	—
Réforme fiscale	0,5	—	—	—

1. Pour plus de détails, se référer à Valérie Chauvin *et al.* (2004) : « Évaluation du plan de relance de l'économie française », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2004-04, mai. D'après l'INSEE, sur les 15 milliards d'euros rendus à la consommation par ces mesures, seuls 1,5 à 2 milliards ont été réellement dépensés et auraient alors permis une baisse de 0,2 point du taux d'épargne en 2004 compensée partiellement par une hausse de 0,1 point en 2005.

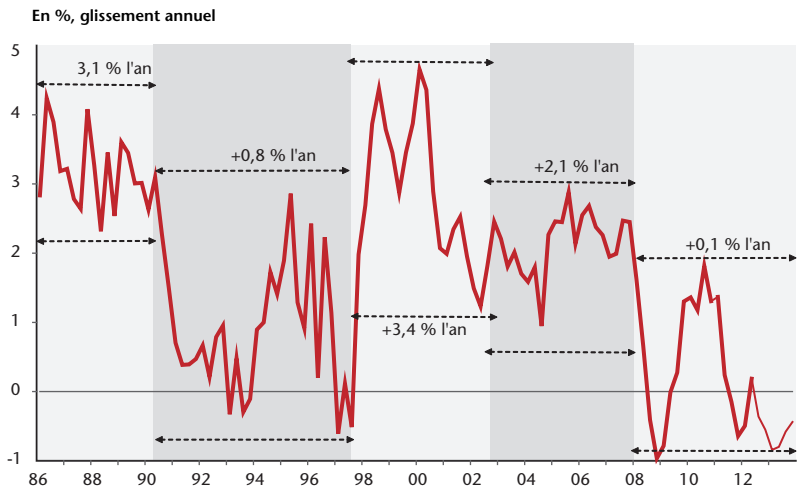
* Prévisions OFCE.

** L'écart critique est la différence entre le taux de croissance du revenu des ménages (g) et le taux d'intérêt à long terme (r). Cet écart résume la capacité des ménages à emprunter.

Sources : INSEE, OFCE, *e-mod.fr* de 2012 à 2013.

Aucun des facteurs précédents ne devrait s'inverser en 2012 et en 2013. A l'horizon de 2013, le taux d'épargne s'établirait ainsi au niveau de 2011. Couplée à la baisse du revenu disponible brut réel amputé par les pertes d'emplois et l'augmentation des prélèvements publics, cette stabilité induit un recul de la consommation des ménages cette année et l'année prochaine (graphique 11).

Graphique 11. Consommation des ménages



Sources : Comptabilités nationales, calculs et prévisions OFCE.

L'énigme de la productivité

Après l'épisode récessif de 2008/2009, le marché du travail a profité d'une relative embellie : l'emploi total s'est redressé de 167 000 actifs au total durant les années 2010 et 2011 après l'hémorragie de 2008 et 2009 (-404 000), principalement sous l'effet de la reprise de l'emploi marchand (tableau 4). Le chômage a baissé de 39 000 personnes sur la même période, mais face à son augmentation de 616 000 sur 2008 et 2009, l'amélioration est toute relative d'autant que le nombre de chômeurs est reparti à la hausse à partir du troisième trimestre 2011.

Paradoxalement, la situation aurait pu être pire qu'elle ne l'est à la mi-2012 dans la mesure où l'évolution de l'emploi durant la phase de rebond de la croissance de 2010/11 a été plus favorable que ses déterminants traditionnels ne l'auraient anticipé. Les entreprises auraient pu en effet profiter de l'éclaircie pour restaurer leurs marges en réalisant des gains de productivité⁷. Il en aurait résulté une poursuite des pertes d'emplois, au lieu d'une reprise des créations, et une montée supplémentaire du chômage.

Tableau 4. Évolution du marché du travail en France

Variations annuelles, en fin d'année (en milliers)

	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Population active observée	18	194	11	124	165	100
Emploi total	-67	-337	92	75	-88	-143
- Emplois marchands	-77	-367	62	103	-106	-166
- Emplois aidés non marchands	-77	38	44	-74	28	43
- Autres emplois	87	-8	-14	46	-10	-20
Chômage au sens du BIT	85	531	-81	49	253	243
Taux de chômage	7,7	9,6	9,3	9,4	10,2	11,0

* Prévisions OFCE.

Sources : INSEE ; prévision OFCE 2012 et 2013, e-mod.fr.

Le retournement de l'activité dans la seconde moitié de 2011, alors que le PIB et l'emploi stagnent quasiment depuis un an, a de nouveau accentué le retard de la productivité par rapport à sa tendance de longue période. L'amortissement, par le cycle de productivité, des effets négatifs sur l'emploi de la politique de

7. Voir dans cette partie M. Cochard, et B. Ducoudré, « Marché du travail, l'histoire sans fin ».

rigueur n'apparaît dès lors plus envisageable, sauf à prolonger l'effondrement du taux de marge à l'horizon 2013. L'économie française devrait donc renouer avec les destructions d'emplois, -106 000 et -166 000 emplois marchands en 2012 et en 2013 respectivement. Le cycle de productivité s'inverserait alors en 2013, mettant fin au recul du taux de marge.

La réactivation du traitement social du chômage, après le passage en creux de l'année 2011 durant lequel 75 000 pertes d'emplois aidés non marchands ont été enregistrées, atténuera la dégradation de la situation du marché du travail d'ici à 2013. Le traitement social du chômage a été relancé en 2012. Au nombre de contrats budgétés en début d'année 2012, davantage concentrés sur la première moitié de l'année, le gouvernement Ayrault a ajouté un supplément pour le second semestre qui permettra de préserver les acquis des six premiers mois. Le nombre d'emplois aidés non marchands s'accroîtrait ainsi de 28 000 personnes en 2012. En 2013, la politique de l'emploi s'appuiera largement sur le recours aux emplois aidés dans le secteur non-marchand (emplois d'avenir) et marchand (emplois d'avenir et contrat de génération)⁸. Il en résultera un supplément d'emplois dans le secteur non marchand de 43 000 personnes, et une situation de l'emploi marchand un peu moins dégradée que ce que laissaient prévoir ses déterminants traditionnels.

Arrêt de la croissance, retournement de la productivité et population active toujours dynamique ne peuvent que propulser le chômage vers de nouveaux sommets. Le nombre de chômeurs au sens du Bureau International du Travail (BIT) s'accroîtrait ainsi de 253 000 et 243 000 personnes respectivement en 2012 et en 2013. L'évolution de la population active vient ajouter au déséquilibre du marché, avec notamment la poursuite de l'arrivée dans la tranche des seniors des « baby boomers » pour lesquels les taux d'activité,

8. Pour lutter contre la reprise annoncée de la hausse du chômage, le nouveau gouvernement a institué de nouveaux dispositifs, les « contrats de génération » et les « emplois d'avenir ». Le contrat de génération vise à lutter à la fois contre le chômage des jeunes (moins de 30 ans) et celui des seniors (plus de 55 ans) par la création d'un CDI pour un jeune liée 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 (2 000 pour le jeune, 2 000 pour le senior), pendant 3 ans pour le jeune, jusqu'au départ en retraite du senior. Le dispositif « emplois d'avenir » s'inscrit dans la tradition des emplois aidés, principalement dans le secteur non marchand, avec un financement public à hauteur de 75 %.

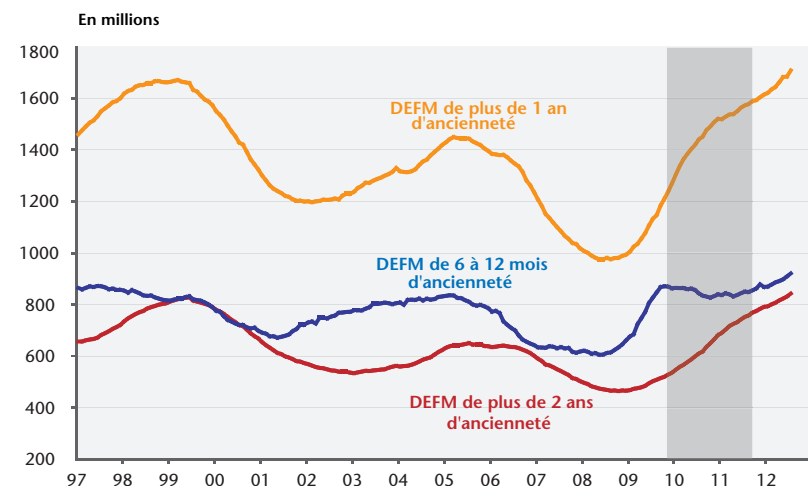
en particuliers féminins, sont plus élevés que pour les générations antérieures. S'y ajoutent l'extinction des dispositifs de préretraites et de dispense de recherche d'emplois (DRE), ainsi que l'impact de la réforme des retraites de 2010, entrée en application en juillet 2011, dont on peut estimer l'effet à 90 000 actifs supplémentaires au total en 2012 et en 2013. À 11 % de la population active à la fin 2013, le taux de chômage dépasserait son précédent record de la première moitié de 1997 à 10,8 %.

Le nombre de chômeurs de longue durée, en poursuivant sa hausse, est resté insensible à la relative amélioration du marché du travail en 2010 et au premier semestre 2011 : les effectifs de chômeurs de plus d'un an d'ancienneté inscrits à Pôle emploi se sont accrus de 328 000 personnes entre octobre 2009 et avril 2011 (graphique 12). La hausse attendue du chômage va dégrader davantage encore la situation des chômeurs de longue durée, d'abord par la raréfaction des opportunités de reprise d'emploi pour ceux qui y sont déjà, ensuite par le basculement dans cette catégorie des personnes actuellement au chômage depuis moins d'un an.

Les allocations d'assurance chômage ont une durée maximale de 730 jours, soit environ deux ans. Au-delà les chômeurs ne bénéficient plus que des prestations d'assistance (Allocation de solidarité spécifique (ASS) pour ceux qui ont pu bénéficier de l'assurance ou la RSA pour les autres). Comme la catégorie des chômeurs de deux ans d'ancienneté et plus s'est gonflée de 376 000 personnes depuis le début de 2009, et que l'on ne voit pas la situation s'améliorer à l'horizon de 2013, en l'absence d'un dispositif de remplacement du plan d'aide aux chômeurs sans ressources, arrivé à échéance en décembre 2010⁹, l'effet d'un des principaux mécanismes de stabilisation automatique va s'estomper et précipiter davantage de personnes dans la pauvreté.

9. Le gouvernement avait mis en place en juin 2010 pour une durée de six mois un dispositif exceptionnel pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits (plan « rebond pour l'emploi »). Il consistait à proposer un accompagnement renforcé pour l'insertion professionnelle par le biais d'une formation rémunérée ou d'un emploi aidé. D'une durée limitée, ce plan n'a eu que des effets marginaux.

Graphique 12. Demandeurs d'emplois selon la durée au chômage



Sources : Comptabilités nationales, calculs et prévisions OFCE.

Au total, l'économie française devrait connaître une quasi-stabilité de son activité à l'horizon 2013 : en moyenne annuelle, la croissance du PIB français serait de 0,1 % en 2012 et nulle en 2013. En s'établissant à un rythme très éloigné de son potentiel, la croissance attendue accentuera le retard de production accumulé depuis 2008 et continuera à dégrader la situation sur le marché du travail (graphique 4).

Par ailleurs, le gain budgétaire attendu par le gouvernement de la mise en place de la stratégie de consolidation – objectif de déficit des APU à 3 % de PIB en 2013 – sera en partie rogné par le manque à gagner du côté des recettes fiscales résultant de l'absence de croissance. Le déficit des administrations publiques devrait s'établir à 3,5 % du PIB en 2013, après 4,4 % en 2012, portant la dette publique à 90,6 % du PIB en 2012 et à 93,7 % en 2013, contre 86 % en 2011¹⁰ (tableau 5).

10. Pour plus de détails se référer à la partie « Administrations publiques ».

Tableau 5. Résumé de la prévision pour 2012 et 2013

En %, moyenne annuelle

	2009	2010	2011	2012*	2013*
Taux de croissance du PIB	-3,1	1,7	1,7	0,1	0,0
Importations	-9,6	8,9	5,2	1,0	1,3
Consommation des ménages	0,1	1,4	0,2	-0,3	-0,6
Consommation des administrations	2,5	1,8	0,2	1,2	0,7
Investissement total	-10,6	1,2	3,5	0,6	-0,5
Exportations	-12,1	9,6	5,5	2,6	2,0
<i>Contribution à la croissance</i>					
Demande intérieure hors stocks	-1,5	1,5	0,8	0,2	-0,2
Variations de stocks	-1,1	0,1	0,8	-0,7	0,1
Solde extérieur	-0,5	0,1	0,0	0,4	0,1
Taux de croissance du PIB zone euro	-4,4	2,0	1,5	-0,5	-0,1
<i>Autres indicateurs</i>					
Inflation (Déflateur de la consommation)	-0,7	1,1	2,1	1,9	1,6
Taux d'épargne (en % du RdB)	16,4	15,9	16,2	16,0	16,2
Taux de chômage	9,2	9,3	9,2	9,9	10,6
Solde public (en point de PIB)	7,5	7,1	5,2	4,4	3,5
Dette publique (en point de PIB)	79,2	82,3	86,0	90,6	93,7
Taux de croissance du PIB (en glissement)	-1,0	1,8	1,2	-0,2	0,2

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; OFCE, prévision *e-mod.fr* pour 2012 et 2013.

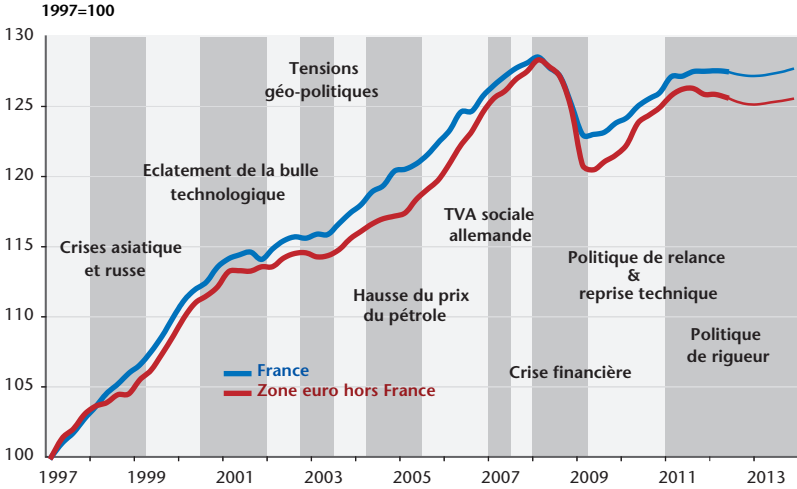
Une meilleure performance relative de la France au cours de la crise

Si le rythme de croissance de l'économie française que nous prévoyons à l'horizon 2013 est très proche de celui envisagé pour le reste de la zone euro (tableau 6, graphique 13), il convient de souligner que, depuis le début de la crise, l'économie française se démarque à son avantage de la moyenne de ses principaux partenaires européens, Allemagne compris (graphique 13).

Les raisons de cette meilleure résistance ont été largement commentées dans nos publications antérieures¹¹ : elles ont trait à des stabilisateurs automatiques plus développés, à des agents privés moins endettés, à des effets de richesse financière et immobilière moins négatifs, ainsi qu'à un marché du travail plus protecteur que dans les autres grands pays.

11. Pour plus de détails, se référer à : « France : la mer se retire », *Revue de l'OFCE*, n° 109, avril 2009.

Graphique 13. Niveau du PIB en France et dans le reste de la zone euro



Sources : Eurostat, INSEE, comptes trimestriels, OFCE, *e-mod.fr* à partir du troisième trimestre 2011.

Cela n'est pas nouveau : depuis 1998, les Français dépensent plus que leurs homologues allemands ou italiens, permettant à la France de connaître un taux de croissance annuel moyen supérieur de respectivement 0,6 point et 0,9 point par rapport à l'Allemagne et à l'Italie (tableau 6). Il est à noter par ailleurs que le maintien d'une plus forte consommation en France ne résulte pas du comportement d'épargne des ménages. Le taux d'épargne y est non seulement plus élevé qu'ailleurs en Europe mais il a également plus augmenté depuis 1998.

Tableau 6. Comparaisons européennes du PIB et de ses composantes

En %		France	Allemagne	Italie	Espagne	Zone euro hors France
PIB	1998-2007	2,3	1,7	1,5	3,8	2,2
	2008-2011	0,0	0,7	-1,1	-0,7	-0,1
En contribution						
Consommation des ménages	1998-2007	1,4	0,5	0,9	2,4	1,0
	2008-2011	0,3	0,5	-0,1	-0,7	0,1
Investissement total	1998-2007	0,8	0,3	0,6	1,7	0,6
	2008-2011	-0,3	0,0	-0,8	-2,3	-0,7
Dépenses publiques	1998-2007	0,3	0,2	0,4	0,8	0,4
	2008-2011	0,3	0,4	0,0	0,5	0,3
Commerce extérieur	1998-2007	-0,4	0,7	-0,3	-1,3	0,2
	2008-2011	-0,2	-0,2	0,0	2,1	0,3

Sources : Comptabilités nationales, calculs OFCE.

Les risques

Bien entendu des risques existent qui pourraient conduire à une remise en cause de notre scénario à l'horizon 2013.

Le plus important est lié à un défaut de la Grèce et ses effets de contagion au reste de la zone euro¹². D'autres, plus insidieux, sont relatifs à la taille des multiplicateurs budgétaires, aux respects des engagements budgétaires et à leurs incidences sur l'économie.

Quelle incidence de la taille des multiplicateurs budgétaires ?

La stratégie française et européenne d'un retour rapide et synchronisé à des finances publiques équilibrées serait raisonnable à condition que le multiplicateur budgétaire soit faible. Ainsi, dans le cas d'un multiplicateur à 0,5, cette stratégie permettrait au gouvernement français de respecter ses engagements d'un déficit public à 3 % avec une croissance proche de 1 %. Même si, dans ces conditions avantageuses, cette stratégie n'empêcherait pas l'économie française de continuer à détruire des emplois et donc d'enrayer la hausse du chômage (tableau 7).

Cependant une valeur du multiplicateur de 0,5 est peu vraisemblable dans le contexte économique actuel. La bonne grille d'analyse théorique qu'il convient d'utiliser est celle d'une grande économie peu ouverte et non pas celle d'une petite économie très ouverte. La mise en place, dans un contexte de basse conjoncture, de politiques de restriction budgétaire simultanées dans l'ensemble des pays européens et agissant dans une situation de faible marge de manœuvre de la politique monétaire, concourt à élever la valeur du multiplicateur. Il existe d'ailleurs aujourd'hui un consensus large sur le fait que les multiplicateurs budgétaires à court terme sont élevés d'autant plus que le plein emploi est encore hors d'atteinte. Ainsi, le débat théorique sur la valeur du multiplicateur et le rôle des anticipations des agents doit s'effacer devant le constat empirique : les multiplicateurs sont positifs et supérieurs à 1.

Dans ces conditions, si la valeur du multiplicateur s'élevait à 1,5, la généralisation et la poursuite de cette stratégie porterait un sérieux coup de frein à la croissance économique : la France replongerait dans un nouvel épisode récessif (-1 %) rendant impossible le

12. Ce scénario est développé dans la synthèse internationale. *Revue de l'OFCE*, n° 119, octobre 2011.

respect d'un déficit public à 3 % (le déficit s'écarterait de sa cible d'1 point de PIB) et provoquerait une hausse considérable des destructions d'emplois (329 000) alors que le taux de chômage progresserait jusqu'à 11,6 % de la population active.

Quel impact sur l'activité du respect des engagements budgétaires en zone euro ?

Dans notre prévision, intégrant un multiplicateur budgétaire égal à 1, le ralentissement de l'activité, plus fort que celui anticipé par le gouvernement, creuse le solde public conjoncturel et ne permet pas à la France de respecter son engagement de réduction de déficit à 3 % en 2013. Or, contrairement aux années antérieures, le respect des engagements apparaît probable : dans un contexte financier incertain, être le seul État à ne pas respecter sa promesse de consolidation budgétaire serait sanctionné immédiatement par un renchérissement de ses conditions financières sur le remboursement de sa dette.

Nous avons simulé un scénario dans lequel le gouvernement français tient coûte que coûte à respecter son engagement budgétaire quelle que soit la conjoncture. Si tel était le cas, cela nécessiterait l'adoption d'un nouveau plan de restrictions budgétaires dans les mois à venir d'un montant de 22 milliards d'euros.

Cette stratégie amputerait l'activité économique dans l'hexagone de 1,2 % en 2013. Cela engendrerait une hausse supplémentaire du taux de chômage qui frôlerait la barre des 12 % en s'établissant à 11,7 % en fin d'année (tableau 7). En ce qui concerne l'emploi, cette stratégie amplifierait les destructions d'emplois : au total, cette stratégie coûterait près de 200 000 emplois.

Un scénario plus noir est également envisageable : selon nos prévisions¹³, en tenant compte des projets de Lois de finances connus et votés, aucun grands pays européens ne respecterait ses engagements de réduction de déficit en 2013. En sous-estimant la difficulté à atteindre des cibles inaccessibles, le risque est fort de voir les pays de la zone euro s'enfermer dans une spirale où la nervosité des marchés financiers serait le moteur d'une austérité toujours renforcée.

13. Pour plus de détails se référer à la partie « zone euro ».

Tableau 7. Scénarios illustratifs des risques sur la croissance française

En %

	2011	2012*	2013*
Scénario central			
PIB	1,4	0,1	0,0
Solde des APU (<i>en point de PIB</i>)	-7,1	-4,4	-3,5
Taux de chômage (<i>fin d'année</i>)	9,4	10,2	11,0
Emploi marchand (<i>en variation, milliers, fin d'année</i>)	106	-103	-166
Scénario avec un multiplicateur à 0,5			
PIB			1,0
Solde des APU (<i>en point de PIB</i>)			-3,0
Taux de chômage			10,5
Emploi marchand (<i>en milliers</i>)			
en variation			-6
en écart au scénario central			160
Scénario avec un multiplicateur à 1,5			
PIB			-1,0
Solde des APU (<i>en point de PIB</i>)			-4,0
Taux de chômage			11,6
Emploi marchand (<i>en milliers</i>)			
en variation			-329
en écart au scénario central			-163
Scénario où seule la France respecte son engagement budgétaire			
PIB			-1,2
Solde des APU (<i>en point de PIB</i>)			-3,0
Taux de chômage			11,7
Emploi marchand (<i>en milliers</i>)			
en variation			-361
en écart au scénario central			-195
Scénario où les pays de la zone euro respectent leurs engagements			
PIB			-4,6
Solde des APU (<i>en point de PIB</i>)			-3,0
Taux de chômage			18,8
Emploi marchand (<i>en milliers</i>)			
en variation			-910
en écart au scénario central			-744
Scénario de politiques d'austérités limitées à 0,5 pt de PIB en zone euro			
PIB			1,9
Solde des APU (<i>en point de PIB</i>)			-3,9
Taux de chômage			10,0
Emploi marchand (<i>en milliers</i>)			
en variation			140
en écart au scénario central			306

* Prévision OFCE octobre 2012

Sources : INSEE ; calculs OFCE e-mod.fr.

Pour illustrer ce risque, nous avons simulé un scénario dans lequel les grands pays de la zone euro (Allemagne, France, Italie et Espagne) mettent en place de nouvelles mesures d'austérité afin d'atteindre leurs engagements de déficits publics en 2013. L'adoption d'une telle stratégie se traduirait par un choc négatif puissant sur l'activité dans ces pays. Pour l'économie française, elle induirait un supplément de rigueur qui soit au niveau national ou en provenance des pays partenaires de la zone euro, provoquerait en 2013 une violente récession. Le PIB dans l'hexagone baisserait de plus de 4,0 % engendrant une hausse supplémentaire du taux de chômage qui frôlerait la barre des 14 % (tableau 7).

Que se passerait-il si la zone euro changeait de cap dès 2013 ?

Dans un contexte économique engendrant un multiplicateur budgétaire élevé, les objectifs fixés par les États membres sont déraisonnables et, dans l'hypothèse vraisemblable d'un multiplicateur supérieur à 0,5, ils ne seront pas tenus. En fait, pour tenir les objectifs, il est nécessaire que le multiplicateur soit faible, c'est-à-dire que les économies soient sorties de la situation de crise. Puisque tel n'est pas le cas, l'adoption d'une stratégie d'« austérité maîtrisée » paraît être plus adaptée à la conjoncture européenne. Elle consisterait à proposer aux pays de la zone euro un effort structurel plus mesuré, permettant aux pays les plus en difficulté, et donc les plus contraints à une rigueur qui précipite leurs économies dans une spirale redoutable, d'adopter une réduction plus lente de leurs déficits.

Une illustration possible de ce changement de cap supposerait que les impulsions budgétaires négatives soient de -0,5 point de PIB au lieu des -1,8 point prévu au total dans la zone euro. Cet effort budgétaire plus faible pourrait être répété jusqu'à ce que le déficit public ou la dette publique atteigne un objectif à définir. Par rapport aux plans actuels, parce que l'effort serait plus mesuré, le fardeau de l'ajustement pèserait de façon plus juste sur les contribuables de chaque pays, évitant l'écueil des coupes-sombres dans les budgets publics.

Le tableau 7 résume le résultat de cette simulation pour l'économie française en 2013. Moins d'austérité conduit à plus de

croissance (1,9 %) et ce d'autant plus que la restriction budgétaire annoncée pour 2013 est forte. Notre simulation tient compte également des effets de l'activité d'un pays sur les autres pays *via* le commerce extérieur. Dans ce scénario « moins d'austérité », le chômage baisserait au lieu de continuer à augmenter et permettrait à l'économie française de créer 140 000 emplois soit 306 000 de plus que dans notre scénario central.

En concourant à la soutenabilité des finances publiques par un meilleur équilibre entre restriction budgétaire et croissance et emploi, cette stratégie nous paraît être la seule voie de retour à la stabilité sociale, économique et budgétaire.

2. Marché du travail : l'histoire sans fin

Après une année de légère amélioration (-81 000 chômeurs en 2010, qui ont à peine atténué la hausse de 616 000 au cours des deux années précédentes), la dégradation du marché du travail a repris au second semestre 2011. Au premier semestre 2012, les destructions nettes d'emploi marchand (-9 000 emplois) ont été compensées par la reprise de l'emploi aidé dans le secteur non-marchand (+28 000 emplois). Mais ce bilan légèrement positif en termes de créations nettes d'emploi (+20 000 emplois) n'a pas permis d'absorber une population active plus dynamique qu'attendu (+130 000 personnes), et le nombre de chômeurs a bondi de 110 000 personnes au premier semestre 2012, portant le chômage à 9,7 % de la population active au deuxième trimestre 2012, contre 9,4 % fin 2011. La hausse de 65 000 du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégorie A sur les seuls mois de juillet et août confirme l'accélération constatée du chômage sur la période récente.

Tableau 8. Emploi et chômage

Variations annuelles, en milliers, au dernier trimestre

Glissement annuel	2008	2009	2010	2011	2012S1	2012*	2013*
Population active observée	17	196	10	125	124	159	100
Emploi total	-68	-335	91	76	14	-94	-143
- Emplois marchands	-78	-365	61	104	2	-95	-166
- Emplois aidés non marchands	-77	38	44	-74	28	28	43
- Autres emplois	87	-8	-14	46	-16	-26	-20
Chômage	85	531	-81	49	110	253	243

* Prévisions OFCE.

Sources : INSEE et ministère du Travail, prévision OFCE octobre 2012.

L'ampleur de l'embellie du marché du travail lors du regain de croissance de 2010-2011 a été surprenante¹⁴. En effet, les entreprises françaises ont amorti la baisse d'activité pendant la crise par une chute de la productivité qu'elles n'ont compensée ni par une baisse du temps de travail, ni par une inflexion dans l'évolution des salaires. Leurs marges se sont donc considérablement dégradées

14. Voir « France : austérité consolidée », OFCE, *Revue de l'OFCE*, n° 119, octobre 2011.

depuis 2008, et elles n'ont étonnamment pas profité de l'embellie conjoncturelle pour les rétablir. Dans ce contexte encore très dégradé, la croissance nulle de la productivité aux deux premiers trimestres 2012 a donc encore creusé le retard de productivité par rapport à sa tendance de long terme. Il s'élevait à 1,9 % au deuxième trimestre 2012. Les marges de manœuvre pour amortir le ralentissement de la croissance par le cycle de productivité apparaissent donc limitées, ce qui se traduira par des destructions d'emploi jusqu'à la fin 2013 au moins. Au total, nous prévoyons donc une baisse de 95 000 personnes dans l'emploi marchand en 2012, et 166 000 en 2013 (tableau 8). Dans un contexte de population active toujours dynamique, sous l'effet de la hausse de l'activité des seniors, le nombre de chômeurs s'accroîtra à nouveau de 253 000 en 2012 et 243 000 en 2013, portant le taux de chômage en France métropolitaine à 11 % de la population active fin 2013 – à un plus haut historique, après un pic à 10,8 % en 1997.

Emploi marchand

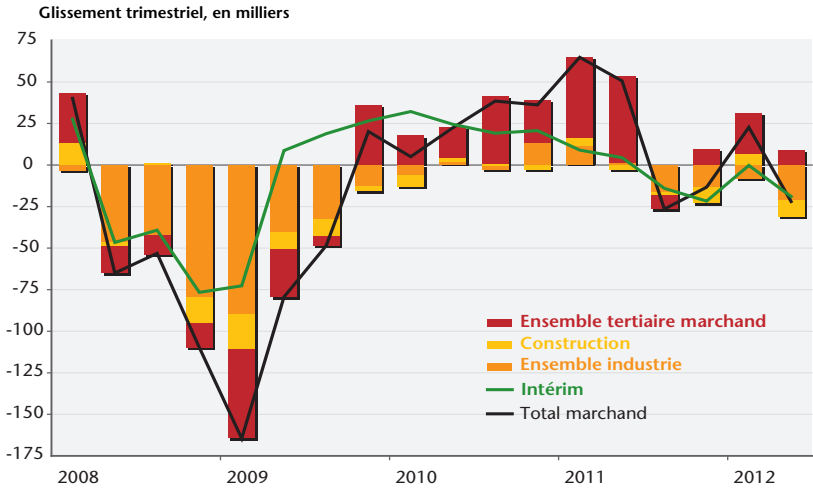
Une dégradation qui approche le noyau dur de l'emploi

La rechute de la croissance économique au second semestre 2011 a mis fin aux créations d'emplois marchands amorcées l'année passée. Les deux premiers trimestres 2012 ont été marqués par des croissances du PIB et de l'emploi nulles.

Le deuxième trimestre a connu des destructions d'emplois encore faibles, mais qui témoignent d'un marché du travail de plus en plus tendu. Les destructions d'emplois sont pour l'instant concentrées sur les secteurs de l'industrie et du bâtiment (graphique 14), et proviennent essentiellement des suppressions d'emplois dans l'intérim. Mais les derniers chiffres de l'INSEE sur l'emploi et les enquêtes dans les services montrent la généralisation du ralentissement et l'installation de cette dégradation dans la durée. Les destructions d'emplois, qui concernaient essentiellement le secteur de l'intérim fin 2011, semblent gagner le noyau dur de l'emploi à la fin du deuxième trimestre 2012, comme en témoigne la montée en puissance des ruptures conventionnelles qui se sont en grande partie substituées aux licenciements économiques. Les indicateurs d'intentions d'embauches (graphique 15)

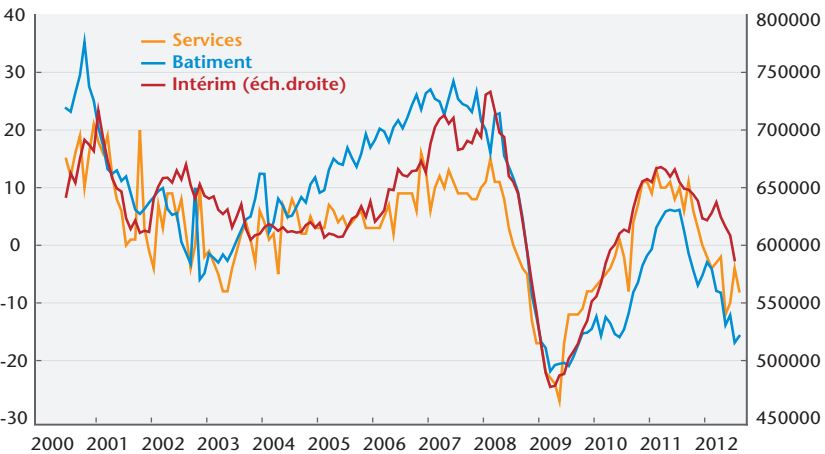
comme les chiffres des demandeurs d'emplois en fin de mois inscrits à Pole emploi (DEFM) corroborent cette dégradation de la situation du marché du travail sur la période récente.

Graphique 14. Évolution de l'emploi corrigé de l'intérim



Source : INSEE.

Graphique 15. Emploi dans l'intérim et tendance prévue des effectifs dans les services et le bâtiment



Source : INSEE

La productivité dégradée limite la capacité à amortir le choc

Si l'emploi marchand fut bien plus dynamique qu'attendu au cours de la période de légère amélioration de la croissance – voir la prévision d'octobre 2011 –, son évolution sur la période récente a en revanche été relativement conforme à ce qu'indiquaient nos simulations.

L'analyse standard repose sur le cycle de productivité (encadré 1) : en période de ralentissement conjoncturel (et symétriquement en période de reprise), les entreprises attendent généralement la confirmation de la baisse de l'activité avant de procéder à des réductions d'effectifs. Elles préfèrent dans un premier temps recourir à la flexibilité interne en réduisant le temps de travail. Ce n'est que dans un second temps qu'elles procèdent à des suppressions de postes, en commençant par la non-reconduction des contrats des intérimaires et des personnes en CDD. Le ralentissement de l'activité se traduit donc par celui de la productivité, donc par le creusement du cycle de productivité. Le cycle de productivité, qui demeurerait très dégradé à l'issue du rebond de croissance de 2010-2011, a connu une rechute à 1,9 % de la tendance de long terme au premier semestre 2012 (graphique 16). Il demeure nettement en-deçà de ce qu'indiquent nos simulations, en raison de l'incapacité de notre modélisation à reproduire l'évolution très modérée de la productivité au cours de la période de reprise.

Encadré 1. Équation d'emploi

Notre analyse et nos prévisions d'emploi s'appuient largement sur le cycle de productivité, c'est-à-dire l'écart de productivité par rapport à la tendance de long terme. Ce cycle de productivité est calculé à l'aide d'une équation d'emploi écrite sous la forme d'un modèle à correction d'erreur. L'équation est estimée sur la période 1980-2010, avec une fréquence trimestrielle.

Ce type de modèle permet d'estimer une relation de cointégration – ou relation de long terme – et une dynamique de court terme de la variable expliquée. À long terme, la productivité marchande dépend d'une tendance linéaire – qui comporte une rupture au quatrième trimestre 1992, que l'on explique par les allègements de charge sur les bas salaires qui ont enrichi la croissance en emploi –, de la durée du travail et du coût du travail. La dynamique de court terme intègre quant

à elle les variations passées et présentes de ces mêmes variables et de la valeur ajoutée marchande et les variations passées de l'emploi.

$$d \log L_t = 0.24^{20.3} d \log Q_t + 0.13^{2.7} d \log Q_{t-1} - 0.17^{2.6} d \log H_{t-1} - 0.18^{5.6} \left(\log \left(\frac{L_{t-1}}{Q_{t-1}} \right) + 0.09^{1.9} \log \left(\frac{W_{t-1}}{P_{t-1}} \right) + 0.26^{3.2} \log H_{t-1} - 0.0061^{49.1} t + 0.0035^{11.7} t_{92} \right) + \varepsilon_t$$

relation de long terme

- avec L représentant l'emploi salarié du secteur marchand
 Q représentant la valeur ajoutée du secteur marchand
 H_L représentant la durée du travail du secteur marchand
 W représentant le salaire par tête dans le secteur marchand
 P représentant l'indice des prix à la consommation

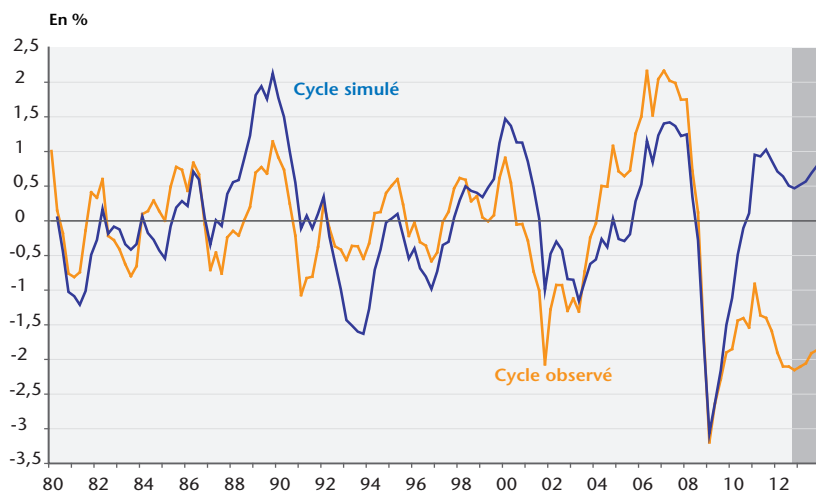
Les variables ont toutes des coefficients significativement différents de 0, et avec le signe attendu. La statistique de *student* associée au coefficient de la relation de long terme entre crochets s'élève à -5,6, validant l'hypothèse d'une relation de cointégration entre ces variables. Cette équation estime la tendance de la productivité de long terme à 2,4 % par an jusqu'en 1992, et 0,9 % après 1992, avec un délai moyen d'ajustement (DMA) de l'emploi à l'activité de 3,6 trimestres. Le cycle de productivité est le résidu de la relation de long terme.

Diagnostic statistique

R2 = 0.85	SSR=0.0004	SSE=0.002	LM(1)= 1.8 (0,18)	LM(2)=2.5 (0,08)
RESET(4)= 0.4 (0,52)	White=1.48 (0,07)	BERA Jarque (2)= 1.72 (0,42)		

L'écart entre nos simulations et la productivité effective soulève un doute important concernant la tendance de productivité de sortie de crise, et il est possible qu'une rupture de tendance de la productivité soit en cours. De 1,5 % avant la crise, nos estimations ont porté la croissance annuelle tendancielle de la productivité à 0,9 %, et nous avons choisi de ne pas l'abaisser davantage en l'absence d'un ajustement comparable des salaires réels. Mais si la baisse de la croissance de la productivité tendancielle devait s'avérer plus importante – ce qu'on ne pourra précisément estimer qu'une fois le cycle de productivité refermé –, le cycle de productivité pourrait s'avérer moins dégradé. Cela augurerait alors de moindres destructions d'emplois dans les années à venir. Quoi qu'il en soit, de nombreux indicateurs vont dans le sens d'un cycle de productivité encore très dégradé.

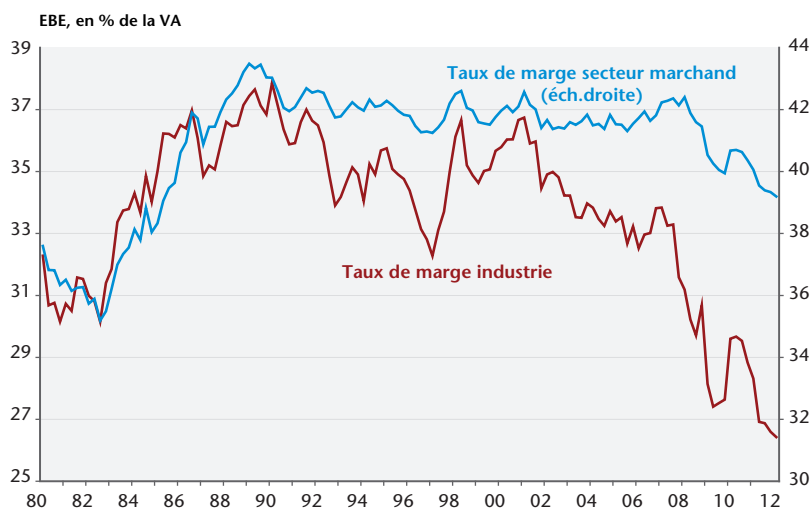
Graphique 16. Écart à la tendance de long terme



Sources : INSEE, comptes trimestriels, calculs de l'auteur.

D'abord, les taux de marges des entreprises demeurent bien en-deçà de leur moyenne de long terme. Ils ont été fortement dégradés au cours de la première phase de la crise, et après un léger rebond, ils ont rechuté à des niveaux les plus bas des 30 dernières années (graphique 17).

Graphique 17. Taux de marge dans le secteur marchand et l'industrie



Sources : INSEE, comptes trimestriels.

Ensuite, les enquêtes de conjoncture montrent que les entreprises s'estiment en surcapacité de production, ce qui plaide également en faveur d'un phénomène de rétention de la main-d'œuvre – *labour hoarding* –, et à terme en faveur de la restauration de la productivité des facteurs de production. Enfin, le temps de travail n'a pas retrouvé son niveau d'avant-crise. Il a progressivement baissé au cours de la première phase de la crise et s'est depuis stabilisé à 1,5 % en dessous de son niveau de 2007. Il existe donc également des marges de reprise de la productivité par tête *via* un retour du temps de travail à son niveau d'avant-crise.

Compte tenu de l'ampleur de la dégradation du cycle de productivité et des marges des entreprises, la principale variable d'ajustement dont disposent les entreprises réside donc dans les salaires, et on ne peut guère espérer une nouvelle baisse importante de la productivité pour amortir la stagnation de l'activité que nous prévoyons. Suivant les simulations de notre équation d'emploi marchand, auxquelles nous avons intégré l'effet de la mise en place du « contrat de génération » (encadré 2), le cycle de productivité poursuivra sa dégradation pour atteindre -2 % fin 2012, avant de se redresser lentement en 2013. Le retour à une productivité légèrement positive (+0,3 % en 2012 en glissement annuel, +1,3 % en 2013) dans un contexte d'atonie de la demande entraînera une réduction de l'emploi de 95 000 personnes en 2012 et 166 000 en 2013.

Encadré 2. Le contrat de génération

Cette mesure vise à la fois le chômage des jeunes (moins de 30 ans) et celui des seniors (plus de 55 ans). Elle 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 (2 000 pour le jeune, 2 000 pour le senior), pendant 3 ans pour le jeune et jusqu'au départ en retraite pour le senior.

Comme nous le détaillons dans la note de juillet, le risque de ce type de mesure est de générer des effets d'aubaine importants. Les entreprises profiteraient de ces aides y compris pour des emplois qui auraient été créés de toute façon, même en l'absence de la mesure. La mise au point des modalités de mise en œuvre semble aller dans le bon sens de ce point de vue : d'abord, les aides liées à la mise en place du contrat de génération seront 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. Ensuite, le montant forfaitaire de 2 000 euros correspond à une exonération totale des charges patronales au niveau du SMIC, et est 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 maximale pour les bas salaires.

L'évaluation des effets de la mesure effectivement décidée correspondrait donc à l'hypothèse la plus favorable que nous avons retenue, à savoir 99 000 créations d'emplois dans le secteur marchand pour la signature de 500 000 contrats de génération. La mise en place du contrat étant étalée sur l'ensemble du quinquennat, ce sont 100 000 contrats de génération qui seront signés en 2013, ce qui correspond à une création nette d'environ 20 000 emplois.

Emploi non marchand : une relance timide

Avec la signature de 354 000 contrats en 2011, le nombre d'emplois aidés dans le secteur non-marchand a marqué le pas, et concernaient 75 000 personnes de moins fin 2011 qu'un an auparavant. Face à la dégradation du marché du travail, le traitement social du chômage a été légèrement réactivé en 2012. Si le nombre de contrats budgétés en début d'année 2012 était le même qu'un an auparavant (340 000, auxquels s'ajoutaient 50 000 emplois dans le secteur marchand), les deux tiers (soit 225 000 contrats) devaient être concentrés sur le premier semestre. Le nombre de personnes concernées par le dispositif a donc crû au premier semestre, atteignant près de 225 000 en juin 2012 (contre 204 000 en décembre 2011). Face à la baisse annoncée au second semestre (115 000 emplois seulement étaient budgétés au second semestre), le gouvernement Ayrault a donc annoncé une rallonge de 80 000 contrats, dont 60 000 dans le secteur non-marchand. Ce qui porte à 175 000 le nombre de signatures de contrats au second semestre, et 400 000 sur l'année. Grâce à cette rallonge, le nombre de personnes concernées par ce dispositif devrait se stabiliser jusqu'à la fin de l'année.

Avec la création des « emplois d'avenir » (*cf. infra*), l'année 2013 verra une montée en charge des emplois aidés dans le secteur non marchand. En plus du report des 340 000 CUI-CAE (390 000 avec le secteur marchand), est programmée l'introduction progressive des emplois d'avenir, dont le nombre devrait atteindre 80 000 dans le secteur non-marchand en fin d'année (100 000 avec ceux qui seront créés dans le secteur marchand). Au total, les effectifs totaux des salariés en emploi aidé dans le secteur non marchand devraient légèrement dépasser 280 000 personnes fin 2013, soit une augmentation de près de 45 000 personnes concernées par rapport à la fin 2012, et 72 000 par rapport à la fin 2011 (tableau 9 et graphique 18).

Tableau 9. Contrats aidés dans le secteur non marchand, France métropolitaine

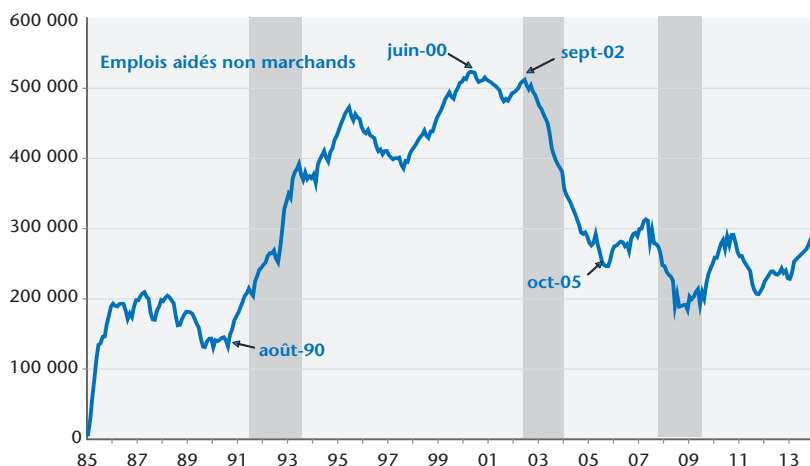
En fin d'année (T4)

		CAE	CA	CUI-CAE	EAV	TOTAL
Durée du contrat (en mois)		9	11	8	36	-
Entrées (en milliers)	2008	169	106	0	0	275,3
	2009	260	98	0	0	358,3
	2010	0	0	377	0	376,9
	2011	0	0	353,6	0	353,6
	2012	0	0	383,1	0	383,1
	2013	0	0	340	80	420
Effectifs (en milliers)	2008	103,3	81,4	0	0	184,7
	2009	156,4	70,1	0	0	226,5
	2010	19,7	7,6	244,6	0	271,9
	2011	1	0,6	196,1	0	197,7
	2012	0	0,1	225,4	0	225,5
	2013	0	0	198,7	70	268,7

Note : Les contrats aidés du secteur non marchand comprennent les contrats d'accompagnement à l'emploi (CAE), les contrats d'avenir (CA), les contrats uniques d'insertion (CUI-CAE) et les emplois d'avenir (EAV), qui seront mis en place en 2013.

Source : INSEE et ministère du Travail, prévision OFCE octobre 2012.

Graphique 18. Emplois aidés dans le secteur non marchand



Source : DARES.

Encadré 3. Les emplois d'avenir

Autre mesure forte du début de quinquennat : la création d'un nouveau type de contrats aidés, financés à 75 % par l'État, dont la plupart seront créés dans le secteur non-marchand : les emplois d'avenir. À l'instar des emplois-jeunes de l'époque Jospin, ces contrats présentent des particularités qui visent à éviter certains effets pervers observés dans d'autres types de contrats :

— Comme les emplois-jeunes, les emplois d'avenir seront des emplois à temps plein et de longue durée (1 à 3 ans). Après la multiplication, pendant une décennie, des contrats courts (9 mois en moyenne pour les CES, CAE, contrats d'avenir), le retour à des emplois aidés plus durables devraient favoriser l'insertion des jeunes concernés et l'acquisition de compétences. Le ciblage d'activités susceptibles d'offrir des perspectives de recrutement à long terme (filières vertes et numériques, médico-sociales, tourisme, ...) reflète également cette volonté de se placer dans une perspective d'insertion durable.

— Le dispositif est beaucoup plus ciblé que ne l'étaient les emplois-jeunes. Il concernera en premier lieu les jeunes de moins de 25 ans peu ou pas diplômés, en particulier dans les zones urbaines sensibles et les zones rurales. Cette différence majeure répond aux critiques récurrentes adressées aux emplois-jeunes, qui ont souvent été proposés à des jeunes trop qualifiés. Pour ces jeunes-là, les emplois-jeunes ont souvent été synonymes de déclassement et de déqualification, et cette première expérience a pesé sur leur évolution professionnelle et salariale, comme en témoigne l'étude du CEREQ¹⁵.

Dans ses modalités et ses objectifs, le dispositif met l'accent sur l'insertion et la qualification des jeunes les plus éloignés du marché du travail, qui se trouvent aujourd'hui en bout de file d'attente sur un marché du travail très dégradé. En outre, l'impact sur le chômage de ce type de contrats aidés est important dans la mesure où les effets d'aubaine sont beaucoup plus faibles dans le secteur non-marchand que dans le secteur marchand (20 %, contre 70 à 80 % dans le secteur marchand). Les effets immédiats sur les chiffres de l'emploi et le chômage seront visibles dès la première année : en 2013, la création de 100 000 emplois d'avenir (dont 80 000 dans le secteur non-marchand) correspondra à une création nette d'un peu plus de 70 000 emplois, dont 55 000 dans le secteur non marchand. Rappelons tout de même que l'effet de ces créations d'emplois d'avenir seront atténués par la baisse du nombre CUI-CAE (voir plus haut).

Chômage

Le marché du travail a vu la création de 20 000 emplois au premier semestre 2012. Ces créations d'emplois ont été insuffisantes pour compenser la hausse de la population active, particulièrement dynamique (+130 000 personnes).

Malgré le ralentissement démographique, la population active demeure très dynamique, tirée par la population active des seniors. Outre l'explication démographique, avec l'arrivée de la génération des baby-boomers dans cette tranche d'âge, cette dynamique résulte également de la hausse du taux d'activité des seniors (graphique 19). Cette hausse s'explique par trois phénomènes :

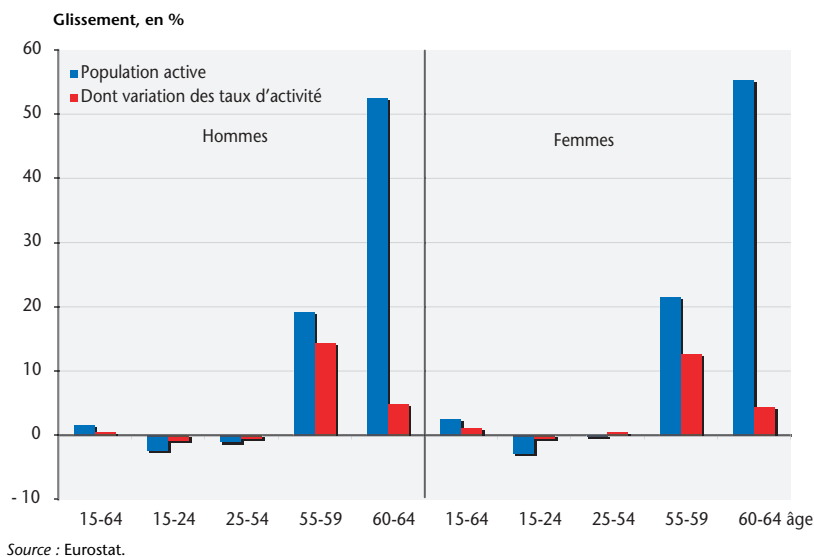
— Un effet de structure : les générations qui rejoignent la population des seniors aujourd'hui sont des générations plus actives que les précédentes, en particulier les femmes.

— L'effet de l'arrêt des dispositifs de retraits d'activité anticipés des seniors (préretraites et dispenses de recherche d'emploi (DRE)). Aujourd'hui, les préretraites publiques ont quasiment disparu et les DRE sont en voie d'extinction : l'ensemble de ces dispositifs de retraits d'activité anticipés concernaient 116 000 personnes en juillet 2012, contre 167 000 en décembre 2011.

15. Voir Cart B. et Verley E. (2004), « L'emploi-jeune dans les parcours d'insertion », *Note Emploi Formation* n° 5, janvier

— l'impact de la réforme de retraite de 2010, qui est entrée en application en juillet 2011. Nous avons estimé l'impact de cette réforme à près de +50 000 chaque année en 2012 et +40 000 en 2013.

Graphique 19. Évolution de la population active entre 2008q1 et 2012q1

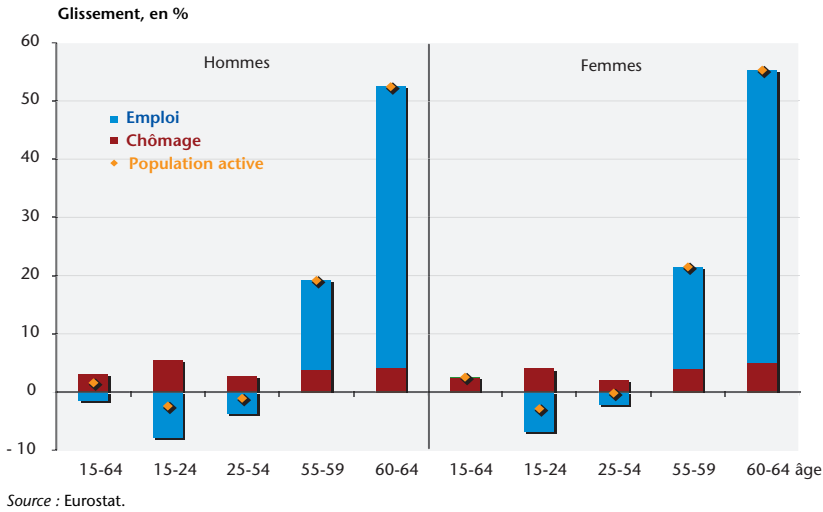


Ainsi, si le nombre de seniors (plus de 55 ans) au chômage a connu une hausse exceptionnelle depuis le début de la crise (+85%), il en va de même pour le nombre de seniors en emploi. Les seniors sont la seule catégorie de population qui ont vu leur taux d'emploi augmenter pendant la crise (graphique 20).

Pour autant, le dynamisme de la population active a dépassé nos prévisions au premier semestre 2012 (+61 000 personnes). En effet, l'évolution tendancielle de la population active (+75 500 au premier semestre), qui tient compte de cette hausse de l'activité des seniors, aurait dû être atténuée par un effet de flexion – lié au retrait du marché du travail de chômeurs découragés – et le passage dans l'inactivité de la population des bénéficiaires des CTP/CRP/CSP. Or, la forte hausse du nombre de chômeurs indique, compte tenu de la stabilisation de l'emploi, une hausse de la population active de 130 000 personnes. Le défaut de bouclage qui en découle (+69 000 personnes), apparaît donc très important, et on peut

s'attendre à des révisions des chiffres de l'emploi (et donc de plus amples destructions d'emplois sur la période récente). Il peut également s'agir d'une correction de l'erreur de bouclage des années 2010 et 2011, qui était inverse avec une population active observée moins dynamique qu'attendu.

Graphique 20. Contribution à l'évolution de la population active de l'emploi et du chômage



Au final, la hausse de la population active n'a pu être absorbée par des créations d'emplois insuffisantes, et le chômage a connu une progression très importante. Entre décembre 2011 et août 2012, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégories A enregistrés à Pôle emploi a connu un bond de 163 000 personnes, et celui des catégories A, B, C de 200 000 personnes. Le nombre de chômeurs au sens du BIT a lui augmenté de 110 000 personnes sur la même période, soit +0,3 point de chômage.

Avec une population active qui restera dynamique fin 2012 et en 2013, et une poursuite des destructions d'emplois dans le secteur marchand, le chômage poursuivra sa hausse à l'horizon de notre prévision (+253 000 en 2012 et +243 000 en 2013, voir tableau 9). Le taux de chômage atteindrait ainsi 11 % de la population active fin 2013 en France métropolitaine.

Tableau 10. Projections de population active

Glissement annuel	2009	2010	2011	2012S1	2012*	2013*
Population active potentielle	111	135	166	60	96	100
- Projection tendancielle au sens du BIT	214	147	158	75.5	135	127
- Effet de flexion	-50	-5	-9	-5.2	-21	-27
- Effet retraits d'activité CTP/CRP	-54	-7	17	-10.0	-18	0
Population active observée	196	10	137	124	159	100
Défaut de bouclage	85	-125	-29	64	64	0

* Prévision OFCE octobre 2012.

Sources : INSEE et ministère du Travail.

Politique de l'emploi : que faire ?

Face à cette dégradation du marché du travail, le gouvernement Ayrault a d'ores et déjà annoncé un certain nombre de mesures qui devraient être pour la plupart discutées par les partenaires sociaux en vue d'un accord d'ici la fin 2012. Ces négociations préciseront les modalités des contrats de génération mais porteront aussi sur la « sécurisation de l'emploi », déclinée en quatre thèmes dans le document d'orientation adressé par le gouvernement : « lutte contre la précarité », « progression dans l'anticipation des évolutions de l'activité, de l'emploi et des compétences », « amélioration des dispositifs de maintien de l'emploi face aux aléas conjoncturels » et « amélioration des procédures de licenciements collectifs ».

Concrètement, l'orientation de la politique de l'emploi du gouvernement s'appuiera largement sur le recours aux emplois aidés dans le secteur non-marchand (emplois d'avenir) et marchand (emplois d'avenir et contrat de génération), que nous avons détaillés et intégrés à notre prévision ci-dessus¹⁶. La réflexion portera également sur le service public de l'emploi et la formation professionnelle, ainsi qu'une amélioration du dispositif de chômage partiel. Mais compte tenu des engagements affichés en matière budgétaire, il est peu probable que les moyens soient à la hauteur d'un renforcement important des dispositifs. La grande inconnue réside dans la capacité des partenaires sociaux à se mettre

16. Ces deux mesures ont été évaluées dans « Evaluation du projet économique du quinquennat 2012-2017 », sous la direction d'Eric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau, les *Notes de L'OFCE*, n° 23, 26 juillet 2012.

d'accord sur une réforme plus structurelle du fonctionnement du marché du travail, et dans la question récurrente de la flexibilisation du marché du travail. À l'heure où les arbitrages n'ont pas encore été arrêtés, que peut-on dire de l'impact à attendre de ces différentes mesures ? L'objectif affiché par François Hollande d'inverser la courbe du chômage d'ici fin 2013 est-il réalisable ? Quelle serait la politique de l'emploi adéquate face aux difficultés rencontrées sur le marché du travail aujourd'hui ?

Chômage partiel : un remède de court terme

Outre les emplois aidés, l'autre dispositif qui devrait être réactif avec l'aggravation de la situation conjoncturelle est celui du chômage partiel. On le sait, le dispositif a été bien plus mobilisé en Allemagne qu'en France au moment du creux conjoncturel de 2009 (jusqu'à 1,5 millions de salariés concernés en Allemagne, contre 230 000 en France). Si l'une des explications tient à une question d'habitude, les entreprises allemandes ayant traditionnellement beaucoup recours au dispositif, le faible usage qui en a été fait France s'explique aussi par ses modalités d'application.

Le recours au chômage partiel est d'abord plus limité dans la durée en France qu'en Allemagne (elle a été portée à 12 mois au cœur de la crise, contre 24 mois en Allemagne). Ensuite, le dispositif est bien moins incitatif pour les entreprises françaises que pour les entreprises allemandes, puisque la participation des entreprises se limite aux seules charges sociales en Allemagne, contre environ 50 % de l'allocation en France. Enfin, la procédure est perçue comme extrêmement complexe par les employeurs en France, notamment en raison de la demande d'autorisation préalable qui rendait le recours au dispositif long et complexe. En outre, l'employeur français devait avancer l'indemnisation au salarié, avant d'être remboursé par l'Etat 2 à 3 mois plus tard, alors que l'allocation est traitée en Allemagne comme une prestation sociale directement versée par l'assurance chômage.

Pour répondre à ces insuffisances, le dispositif a été réformé par les décrets des 7 février, 28 février et 9 mars 2012 :

— L'indemnisation de l'État a été renforcée : l'allocation spécifique horaire a été portée de 3,84 à 4,84 euros dans les entreprises

de moins de 250 salariés, et de 3,33 à 4,33 euros dans les entreprises de plus de 250 salariés.

— La procédure a été accélérée avec la suppression de la demande d'autorisation administrative préalable. La consultation préalable des instances représentatives du personnel est désormais requise.

— Enfin, la réforme facilite l'articulation des périodes d'activité partielle de longue durée et de formation.

Le dispositif du chômage partiel a donc évolué de manière à le rendre plus incitatif, tant d'un point de vue financier qu'en réduisant la complexité administrative du recours. Reste la question du délai de remboursement de l'allocation aux entreprises, mais l'on peut penser que ces évolutions vont dans le sens d'un recours plus important dans les secteurs affectés par le ralentissement économique. Pour autant, le chômage partiel demeure un instrument de court terme, qui ne fait que retarder les licenciements si la conjoncture demeure dégradée¹⁷. Et s'il permet de sauvegarder des emplois, il s'inscrit dans la dualité du marché du travail français, laissant les *outsiders* du marché du travail à la périphérie de l'emploi.

Quid de la flexibilité ?

Malgré les différentes mesures de soutien à l'emploi, le chômage continuera néanmoins de croître en 2012-2013. Le gouvernement a donc conduit les partenaires sociaux à la table des négociations dans l'espoir qu'un accord pourrait déboucher sur une amélioration des perspectives d'emploi. Étant donnée la feuille de route fixée par le gouvernement, la négociation entre le patronat et les syndicats doit permettre d'améliorer d'un côté la protection des salariés et de l'autre les marges d'adaptation des entreprises. Ce deuxième point revient à introduire plus de flexibilité sur le marché du travail. Cela amène deux questions. Dans quelle mesure le marché du travail est-il flexible ? Quelle part du taux de chômage peut-on attribuer à des facteurs structurels ?

17. Voir « chômage partiel et licenciements économiques », O. Calavrezo, R. Duhautois et E. Walkowiak, in CEE, *Connaissance de l'emploi*, n°63, 2009.

La flexibilité du marché du travail français

Une première façon, discutable mais répandue, de jauger le degré de flexibilité du marché du travail français consiste souvent à regarder les indices de protection de l'emploi publiés par l'OCDE. Ces indices cherchent à mesurer le degré de protection de l'emploi et ils synthétisent un ensemble de critères législatifs. Comparé aux autres grands pays de l'OCDE, la France a ainsi un indice synthétique de protection de l'emploi comparable à celui de l'Espagne, et bien plus élevé que celui des États-Unis ou du Royaume-Uni (tableau 1). Il indiquerait donc une faible flexibilité du marché du travail, au sens où les salariés seraient trop protégés contre les licenciements, ce qui n'inciterait pas les entreprises à embaucher. Pourtant, les composantes de cet indicateur montrent que c'est l'emploi temporaire (les emplois en intérim et les CDD) qui apparaît être fortement encadré en France, l'emploi à durée indéterminée étant globalement moins protégé que dans les autres pays. De plus, en France on mesure la précarité par le recours au CDD, alors que ce type de contrat est paradoxalement considéré par l'OCDE comme le plus protégé. Ainsi, ces indicateurs ne reflètent pas toujours les pratiques en vigueur sur le marché du travail des différents pays. Il est donc préférable de regarder d'autres types d'indicateurs, qui traduisent plus fidèlement le fonctionnement du marché du travail français.

Le marché du travail en France a pour caractéristique d'être dual, avec d'un côté des salariés en CDI, bénéficiant d'un certain niveau de protection, et de l'autre des salariés en situation d'emploi précaire (CDD, emplois saisonniers, intérim...). La part de l'emploi temporaire y est comparable à celle des autres grands pays de l'OCDE. Paradoxalement, cette dualité se traduit par une flexibilité élevée du marché du travail, avec un taux de rotation de la main-d'œuvre élevé, qui touche en premier lieu les salariés ayant une faible ancienneté.

La flexibilité effective du marché du travail en France est ainsi comparable à ce qui se passe dans les autres grands pays de l'OCDE. Les délais moyens d'ajustement de l'emploi à l'activité (DMA), estimés en 2009 (tableau 11), montrent qu'en moyenne l'emploi en France s'ajuste en 3 trimestres à une variation de la valeur ajoutée dans le secteur marchand. Ce délai est comparable à celui du Royaume-Uni et est plus court qu'en Allemagne. La part de

l'emploi à temps partiel est comparable à celle des États-Unis, et plus élevée qu'en Italie et en Espagne. La part du temps partiel subie et le pourcentage de salariés en emploi temporaire sont bien plus élevés qu'au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Tableau 11. Indice de flexibilité du travail dans différents pays

	FRA	DEU	ITA	ESP	GBR	EU	JPN
DMA	3,1	5,1	5,9	1,1	3,0	1,5	8,0
<i>En % de l'emploi salarié</i>							
Emploi à temps partiel	16,9	26,2	14,3	11,8	25,3	17,4	27,3
Part du temps partiel subi	27,0	19,5	28,9	35,5	8,3	6,9	17,6
Emploi temporaire	14,2	14,6	13,9	29,4	5,3	4,2	13,6
Ancienneté (année)	11,7	11,1	12,1	9,7	8,8		
Ancienneté (< 1 mois)	4,7	2,9	2,6	4,5	2,3		
Ancienneté (> 12 mois)	15,3	15,2	12,3	20,4	17,2		
Indice de protection de l'emploi, en 2008	2,9	2,6	2,6	3,1	1,1	0,9	1,7
Emploi temporaire	3,5	2,0	2,5	3,8	0,3	0,3	1,5
Taux de rotation (OCDE, 2003) En %	24,5	16,5			15,3	23,4	

Source : « Chômage à durée indéterminée », *Revue de l'OFCE*, n° 111, 2009.

Chômage structurel : que nous dit le NAIRU ?

Une autre façon d'établir un diagnostic sur le degré de flexibilité du marché du travail consiste à examiner le NAIRU (*Non-accelerating inflation rate of unemployment*). L'étude du NAIRU peut être un moyen d'établir un diagnostic sur le caractère structurel ou conjoncturel du chômage. De ce diagnostic dépend le type de politiques de lutte contre le chômage à mettre en œuvre¹⁸.

Le NAIRU est le taux de chômage pour lequel le taux d'inflation reste stable. Au-delà, l'inflation ralentit, ce qui permet à terme une hausse de l'emploi et une baisse du chômage. En deçà, le mécanisme inverse conduit à une hausse de l'inflation, à des réductions d'emplois et à un retour du chômage à son niveau d'équilibre. Le Nairu dépend du rythme de croissance de la productivité du travail

18. On peut regrouper les politiques de lutte contre le chômage en six catégories : politiques de baisse du taux d'activité, politiques de croissance, de stimulation de la demande de travail, d'incitation des chômeurs à accepter un emploi, d'emplois subventionnés, politiques d'appariement. Voir « Taux de chômage : la France fait-elle vraiment moins bien que ses voisins ? », *Revue de l'OFCE*, n° 103, octobre 2007, pour une présentation plus détaillée.

et des paramètres de la négociation salariale qui sont eux mêmes dépendants de facteurs structurels : taux de remplacement de l'assurance chômage, rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen, degré de coordination des négociations salariales, taux d'intérêt réel, niveau des charges sociales, législation sur la protection de l'emploi, ...

Il convient aussi de distinguer le court terme et le long terme¹⁹ du fait de possibles effets d'hystérèses²⁰. Une hausse du chômage conjoncturel peut en effet conduire à une augmentation du chômage structurel du fait de la perte possible de compétences de certains chômeurs qui, devenus inemployables, ne pèsent plus sur la négociation salariale. Cela implique qu'à court terme, le NAIRU soit proche du taux de chômage observé. Le NAIRU de long terme, qui tient compte de ce mécanisme, est celui qu'il convient de retenir pour mesurer le niveau du taux de chômage structurel.

Le NAIRU étant par nature inobservable, sa mesure pose des difficultés. Il existe plusieurs estimations de son niveau de court terme, fournies notamment par l'OCDE et la Commission européenne (CE)²¹ (tableau 12). Pour 2011, le NAIRU de court terme est estimé à 9 % de la population active par l'OCDE, contre 9,4 % par la Commission européenne, tandis que le taux de chômage observé s'élevait à 9,7 % (métropole + DOM). La Serve et Lemoine (2011) estiment quant à eux le NAIRU de court terme (métropole uniquement) à 8,7 en 2011²² contre 8,1 pour Heyer (2010).

La part du chômage conjoncturel pour 2011 est ainsi estimée à 0,7 point par l'OCDE, contre 0,3 par la Commission, soit 0,4 point d'écart. Au-delà des écarts de mesure, l'OCDE et la Commission considèrent que plus de 90 % du chômage actuel serait de nature structurelle. Mais d'après Heyer (2010), le NAIRU de long terme peut être estimé à 5,3 pour l'année 2012, ce qui correspond à un taux de chômage conjoncturel de 4,1 points en 2011 et de

19. Voir Heyer, Reynes et Sterdyniak, 2007, « Structural and reduced approaches of the equilibrium rate of unemployment, a comparison between France and the United States », *Economic Modelling*, vol. 24, issue 1.

20. D'autres explications peuvent être mobilisées, par exemple en cas de rigidité des prix ou par des modèles du type *insiders/outside*s. Voir Heyer et Timbeau (2002) par exemple.

21. Plus précisément, la Commission calcule un NAWRU (*non-accelerating wage rate of unemployment*).

22. Nous remercions les auteurs, qui nous ont fourni gracieusement une estimation actualisée du NAIRU pour cette étude.

4,6 points en 2012. Il serait donc possible de baisser de 4 à 5 points le taux de chômage observé avant de buter sur la contrainte du NAIRU de long terme. D'autre part, en cas de baisse du chômage liée à un choc conjoncturel, on peut penser que l'employabilité des chômeurs peut s'améliorer. Il en résulte que les politiques conjoncturelles de croissance permettraient de faire baisser à la fois le chômage conjoncturel et le NAIRU de court terme. De ce point de vue, la mise en œuvre de politiques de l'emploi visant à réduire le chômage structurel par l'accroissement de la flexibilité du marché du travail paraît être ni nécessaire ni efficace compte tenu du niveau élevé du chômage conjoncturel.

Tableau 12. Prévision de taux de chômage et de NAIRU pour la France

	OFCE ⁽¹⁾	De la Serve et Lemoine (2011) ⁽¹⁾	OCDE ⁽²⁾	CE ⁽²⁾
Taux de chômage				
2012 T2	9,7	9,7	10,1	10,1
2011	9,2	9,2	9,7	9,7
2012	9,9		10,2	10,2
2013	10,6		10,4	10,3
NAIRU de court terme				
2011	8,1*	8,7	9,0	9,4
2012	8,6	8,8 (T2)	9,0	9,6
2013			9,0	9,8
NAIRU de long terme				
2011	5,3*			
2012	5,3			
2013			9,0	9,8

(1) Métropole uniquement (hors DOM) ; (2) Métropole + DOM

* Eric Heyer, 2010, « Efficacité de la politique économique et position dans le cycle : le cas de la défiscalisation des heures supplémentaires », Document de travail de l'OFCE, n° 26, octobre.

Sources : INSEE, Perspectives économiques de l'OCDE, Eurostat, La Serve et Lemoine, OFCE, 2011.

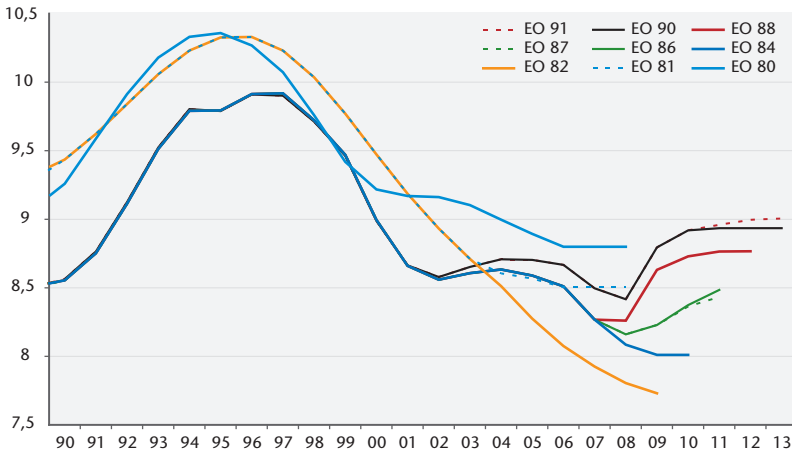
Les fragilités du NAIRU

Par ailleurs, les estimations du NAIRU doivent être utilisées avec prudence si l'on souhaite établir un diagnostic sur la part du chômage structurel dans l'économie, tant prospectivement que rétrospectivement.

En projection, la Commission et l'OCDE retiennent une hausse du taux de chômage de 0,6 et 0,7 point pour 2012-2013 par rapport à 2011, tandis que dans notre prévision, il augmenterait de

1,4 point. Mais le NAIRU de court terme resterait stable selon l'OCDE, alors qu'il se dégraderait de 0,4 point pour la Commission européenne. Le diagnostic en prévision est ainsi différent : pour l'OCDE, toute la hausse prévue est conjoncturelle, tandis que les deux tiers de cette hausse sont de nature structurelle pour la Commission.

Graphique 21. Révisions du NAIRU calculé par l'OCDE entre 2007 et 2012



Sources : Perspectives économiques de l'OCDE, 2007-2012.

Le calcul du NAIRU de court terme est aussi sujet à de fréquentes révisions. Par exemple, si l'on s'appuie sur les *Perspectives économiques* de l'OCDE publiées depuis 2007, on constate que le niveau du NAIRU peut varier de plus d'un point selon les exercices de prévisions, les révisions au cours du temps pouvant aller jusqu'à un point y compris pour des périodes anciennes (graphique 21). L'incertitude sur le niveau du NAIRU est donc importante, et il est très probable que son niveau calculé pour l'année 2011 soit fortement réévalué dans le futur. On ne peut donc pas établir un diagnostic fiable sur la part conjoncturelle du chômage à partir de cet indicateur.

Par ailleurs, les études ne s'accordent pas sur la significativité des déterminants empiriques du NAIRU, et certains facteurs explicatifs en théorie ne ressortent pas des estimations empiriques. Par exemple, Heyer et Timbeau (2002) ne trouvent pas d'effet significatif du salaire minimum ou du taux de remplacement, et trouvent

un effet inverse du coin fiscal-social²³ sur le chômage structurel. Il est dès lors délicat d'utiliser le NAIRU comme outil permettant de définir des politiques structurelles, bien que certains travaux de la Commission européenne préconisent de l'utiliser dans ce sens²⁴.

Que peut-on attendre des politiques de flexibilité sur l'emploi ?

Compte tenu des éléments évoqués, introduire plus de flexibilité consisterait à diminuer les protections dont bénéficient les travailleurs en CDI (par exemple : création d'un contrat unique, ...), afin de diminuer la dualité du marché du travail. En contrepartie, de nouveaux dispositifs et obligations seraient mis en place en direction des chômeurs (portabilité des droits à la formation, meilleur accompagnement pendant les périodes de chômage, renforcement des obligations d'accepter un emploi).

À court terme, ce type de politique se heurte néanmoins au haut niveau du chômage. En effet, la flexi-sécurité, telle qu'elle a été mise en œuvre par exemple au Danemark, implique que les chômeurs retrouvent rapidement un emploi, pour éviter le chômage de longue durée et les phénomènes de déqualification qui l'accompagnent. Mais cette politique n'est pas possible en période de basse conjoncture, les entrées au chômage étant trop nombreuses, elles créent des files d'attente. D'autre part, certains dispositifs peuvent peser sur les finances publiques en période de crise et de rigueur budgétaire conjuguées. Au Danemark cela s'est traduit par une réduction de la durée d'indemnisation du chômage de 4 à 2 ans, affaiblissant ainsi la sécurité dont bénéficiaient les travailleurs danois²⁵.

Conclusion

En conclusion, la stagnation de la productivité conjuguée au maintien de la dynamique des salaires a conduit les marges des entreprises à des niveaux qui apparaissent difficilement soute-

23. Le coin fiscal-social mesure l'écart entre le coût du travail supporté par l'employeur et le pouvoir d'achat perçu par le salarié. Une hausse du coin fiscal-social entraîne en théorie une augmentation du chômage structurel.

24. Voir par exemple Mc Morrow et Roeger, 2000, « Time-Varying Nairu / Nawru Estimates for the EU's Member States », *European Commission Economic Papers*, n° 145.

25. Voir Ehrel, 2010, « Les politiques de l'emploi en Europe : quelles réactions face à la crise ? », *CEE, Document de travail*, n° 129.

nables. Deux options se présentent pour le rétablissement de la rentabilité des entreprises : une baisse des salaires ou un rebond de la productivité, qui ne pourrait se faire sans douleur que dans l'hypothèse d'un retour de la croissance.

C'est dans cette dernière optique que le gouvernement devrait mettre en place un « choc de compétitivité », par le biais d'une suppression des cotisations sociales employeurs compensée par une hausse d'autres recettes fiscales. Mais si la mesure peut apparaître comme une solution pour stimuler la croissance *via* le commerce extérieur, l'effet récessif de la baisse des salaires réels viendrait annuler ce gain, forcément limité dans un contexte d'atonie du commerce mondial. Car la stagnation de l'économie française en 2012-2013 est fondamentalement induite par la restriction budgétaire, et en l'absence de remise en cause de la stratégie budgétaire, il semble hautement improbable de parvenir à stabiliser le taux de chômage. Dans ce contexte, la mise en place des dispositifs de politique de l'emploi prévus (contrats de générations, emplois d'avenir, développement du chômage partiel, ...) ne sera donc pas suffisante pour réduire l'ampleur des destructions d'emplois marchands.

3. Finances publiques : ça passe ou ça casse...

Depuis la Seconde Guerre mondiale, jamais la France n'avait connu un ajustement aussi brutal et soutenu de ses comptes publics. Le Projet de loi de finances (PLF) pour 2013, auquel s'ajoute celui de la Sécurité sociale, va apporter sa pierre à l'édifice de la consolidation budgétaire entamé en 2011. Au total, l'économie française devrait supporter 35,9 milliards d'euros de restriction budgétaire (1,8 point de PIB) en 2013, portant à 100 milliards l'effort structurel sur trois ans. Pour mémoire, la période précédente de forte consolidation budgétaire, qui a eu lieu de 1994 à 1996, a représenté un effort budgétaire deux fois moins important (impulsion budgétaire négative cumulée de 2,7 points de PIB contre 5,3 points de 2011 à 2013).

Entre 2011 et 2013, les taux de prélèvements obligatoires (PO) augmenteraient de plus de 4 points de PIB, dont 1,8 point uniquement sur l'année 2013 et la dépense publique augmenterait, en moyenne, de 0,7 % en volume entre 2011 et 2013, représentant un gain structurel de 1,4 point de PIB sur les trois années.

Tableau 13. Principaux agrégats des finances publiques

En points de PIB

	2010	2011	2012*	2013*
Solde public au sens de Maastricht	-7,1	-5,2	-4,4	-3,5
Dépenses publiques (DP)	56,6	56,0	56,3	56,8
Taux de croissance des DP** (en volume)	1,3	0,7	0,7	0,8
Prélèvements obligatoires	42,5	43,9	45,0	46,4
Dette publique au sens de Maastricht	82,4	86,0	90,6	93,1

* prévisions OFCE

** déflatées par le prix du PIB

Sources : INSEE, MINEFI, calculs OFCE.

En raison notamment d'une valeur du multiplicateur budgétaire plus élevée (0,9 à court terme pour la seule politique budgétaire nationale, voir partie ci-dessous « Quel multiplicateur budgétaire (national) pour 2013 ? ») que celle sous-jacente à la prévision du gouvernement, la croissance que nous prévoyons pour 2013 serait inférieure (0 % en 2013) à celle contenue dans le PLF pour 2013 (0,8 %) et la réduction du déficit public plus faible (3,5 % du PIB (tableau 13)

contre 3 % dans le Projet de loi de finances (PLF) pour 2013). En effet, toutes choses égales par ailleurs, pour atteindre 0,8 % de croissance du PIB en 2013, il faut retenir un multiplicateur budgétaire de 0,5 en 2013, ce qui n'est pas notre hypothèse.

Le déficit public baisse depuis 2010 et devrait atteindre 4,4 puis 3,5 points de PIB en 2012 et 2013, après 5,2 points en 2011 et 7,1 points en 2010. Depuis 2010, l'effort budgétaire structurel est contrarié par le creusement du déficit conjoncturel en raison de l'élargissement de l'écart de production sur la période 2010-2013. Au final, la baisse du déficit public serait de 4,1 points de PIB de 2010 à 2013 alors que l'amélioration du solde public structurel serait de 5,8 points de PIB (tableau 14) sur la période (dont près de 75 % proviennent de la hausse des taux de PO et 25 % d'un effort de réduction structurel des dépenses publiques), le déficit public conjoncturel augmentant de 1,3 point de PIB. A cela s'ajoute, les charges d'intérêts qui augmenteraient de 0,2 point de PIB de 2010 à 2013 sous l'effet de l'augmentation de la dette publique et la baisse de 0,2 point de PIB des recettes non fiscales.

Tableau 14. Décomposition de la variation du solde public

En points de PIB

	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Solde public	-7,1	-5,2	-4,4	-3,5	
Variation du solde public (E=A+B+C+D)	0,5	1,9	0,8	1,0	4,1
Variation des taux de PO (A=A1+A2)	0,4	1,4	1,1	1,4	4,3
<i>dont mesures nouvelles sur les PO (A1)</i>	<i>0,2</i>	<i>1,0</i>	<i>1,2</i>	<i>1,4</i>	<i>3,8</i>
<i>dont élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB* (A2)</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>
Gains dus à l'écart entre la progression des dépenses publiques et le PIB potentiel** (B=B1+B2)	0,1	0,4	0,5	0,4	1,4
<i>dont dépenses publiques primaires (B1)</i>	<i>0,1</i>	<i>0,6</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>1,6</i>
<i>dont charges d'intérêts sur la dette publique (B2)</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>
Variation solde conjoncturel (C)	0,1	0,1	-0,7	-0,8	-1,3
Impact des recettes non fiscales sur le PIB (D)	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,2
Variation solde structurel (E=A+B1)	0,5	2,0	1,6	1,8	5,8
Effort structurel (F=A1+B1)	0,3	1,6	1,6	1,8	5,4

* Il s'agit de l'évolution spontanée des recettes fiscales (hors mesures discrétionnaires), qui reflète la différence de dynamique des assiettes fiscales par rapport à celle du PIB.

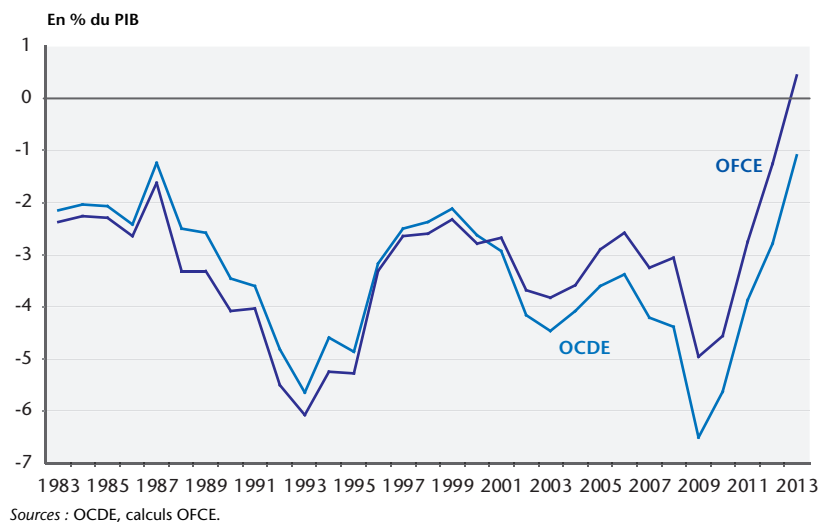
** Cela correspond à l'écart entre la croissance du PIB potentiel et celle du PIB effectif (c'est-à-dire la variation de l'écart de production à son potentiel), pondéré par la part des dépenses primaires dans le PIB. Il reflète le fait que les dépenses primaires augmentent au rythme du PIB potentiel indépendamment de la croissance observée.

Sources : INSEE, MINEFI, calculs OFCE.

Quel diagnostic sur le solde public structurel ?

La politique budgétaire menée depuis 2011 a amélioré profondément la situation des finances publiques de la France. Quelle que soit la mesure retenue, que ce soit celle de l'OCDE ou celle de l'OFCE, le diagnostic est sans appel : en 2013, jamais la France n'avait connu, d'un point de vue structurel, de situation budgétaire aussi favorable depuis trente ans (graphique 22) : selon notre mesure, la France dégagerait même pour la première fois des excédents structurels en 2013 et l'OCDE, dans son rapport de juin 2012, estimait le déficit structurel à seulement 1,1 point de PIB pour 2013. Le gouvernement, quant à lui, estime le déficit structurel de la France à 1,6 point de PIB en 2013, ce qui laisse supposer un relativement faible déficit d'activité malgré une baisse du PIB par tête de 2 points entre 2008 et 2013 (3 points selon notre prévision).

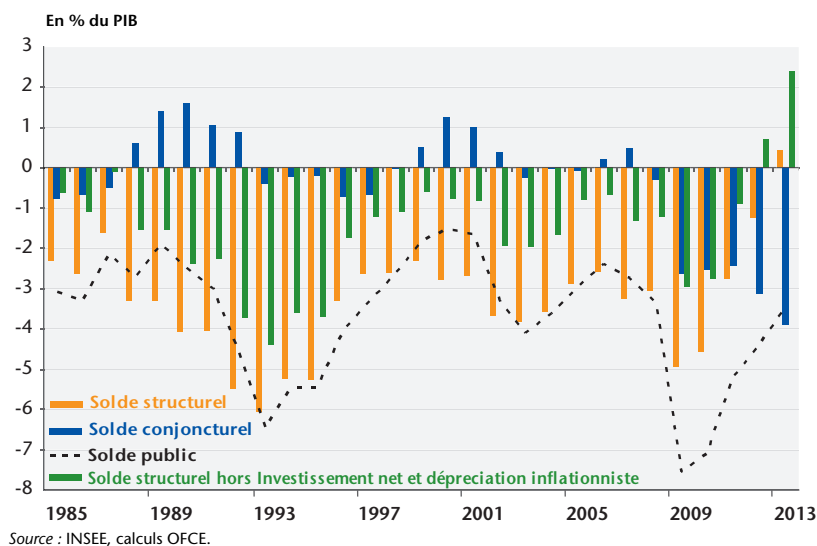
Graphique 22. Solde public structurel



En revanche, selon notre mesure, les déficits publics conjoncturels n'ont jamais été aussi élevés depuis la Seconde Guerre mondiale. Si le niveau de déficit public est assez proche en 2013, 2007 ou 1991, il reflète pourtant des situations très différentes. En effet, les déficits publics légèrement inférieurs à 3 % du PIB en 1991 et 2007 masquaient des déficits publics structurels élevés (compris entre 3 % et 4 % selon la méthode retenue) qui pouvaient

justifier des politiques budgétaires de réduction des déficits structurels (graphique 23). En 2013, la forte politique de rigueur ne peut pas se justifier par le niveau des déficits structurels, relativement faible aujourd'hui. Seul le niveau encore élevé des déficits publics, indépendamment de la répartition entre conjoncturel et structurel, et la peur d'une hausse des taux qui serait liée à la perte de confiance des marchés quant à la capacité de la France à réduire sa dette publique peut justifier une telle politique.

Graphique 23. Décomposition du solde public



De plus, l'investissement net de la dépréciation du capital peut être financé par endettement car toute hausse de la dette a pour contrepartie un surplus d'actifs. À cela, il faut ajouter la dépréciation naturelle de la dette liée à l'inflation. Ces deux composantes (investissement net + dépréciation inflationniste) représentent 2 points de PIB en 2012 et 2013. Or le déficit public structurel de la France est, selon nos calculs, dès 2012 inférieur à 2 points de PIB, ce qui pourrait justifier une politique budgétaire neutre en 2013 ou très faiblement restrictive. Même en retenant l'hypothèse de déficit structurel de l'OCDE moins favorable que la nôtre pour 2012 (2,8 % du PIB contre 1,2 % pour l'OFCE), afin d'atteindre les 2 % de déficit structurel en 2013, il faudrait une impulsion budgétaire négative de « seulement » 0,8 point de PIB en 2013 (contre

1,8 point de PIB prévu). Et en retenant l'hypothèse de déficit structurel du gouvernement (1,6 point de PIB en 2013), la politique budgétaire restrictive aurait pu se limiter à 1,4 point de PIB.

Selon cette approche et indépendamment de toute autre considération, notamment autour de la valeur des multiplicateurs budgétaires autour du cycle, la politique de rigueur en 2013 est surdimensionnée par rapport à la situation des finances publiques. Seule une analyse reposant sur une hypothèse de déficits publics principalement structurels et de multiplicateurs budgétaires faibles justifierait une telle politique de rigueur car celle-ci permettrait alors de positionner rapidement l'économie sur une trajectoire de réduction de la dette publique, en points de PIB.

Les principales mesures de PO en 2013

L'effort budgétaire représente, en 2013, environ 36 milliards d'euros (1,8 point de PIB) si l'on intègre à la fois les mesures prises dans le cadre du Projet de loi de finances pour 2013 et les différentes mesures décidées précédemment (tableau 15). Le choc budgétaire résultant du PLF pour 2013 serait de 28 milliards d'euros, dont 20 uniquement sur les taux de PO de 2013. Parmi les 8 milliards d'euros restant, près de 5 milliards de hausse de PO sont issus de la seconde loi de finances rectificative de l'été 2012, le reste étant principalement dû à la première loi de finances rectificative pour 2012 et à la hausse des cotisations qui résulte de la révision de la réforme des retraites de l'été 2012.

Au total, l'effort budgétaire se décompose entre une hausse de prélèvements obligatoires pour environ 28 milliards d'euros (1,4 point de PIB) et une économie structurelle sur la dépense publique primaire de 8 milliards d'euros (0,4 point de PIB). La hausse de la pression fiscale et sociale représenterait environ 16 milliards pour les ménages et 12 milliards pour les entreprises. Au sein des ménages, la hausse discrétionnaire de l'IRPP serait de 6,4 milliards, dont 3,2 issus de la Loi de finances pour 2013 (contre 4 dans le PLF car la proposition d'imposition au barème des plus-values mobilières sera largement amendée et le rendement de la mesure devrait baisser d'environ 0,8 milliard et devrait être compensé par le maintien de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés pour les très grandes entreprises), le reste

provenant de la Loi de finances rectificative pour 2012 (dont 1,7 milliard uniquement avec la désindexation du barème de l'IRPP). Si la hausse de l'IRPP liée au PLF 2013 sera ciblée sur les hauts revenus, sa contribution (3,2 milliards) représente seulement 11 % de la hausse des PO (20 % pour si l'on se limite aux seuls ménages) en 2013 et moins de 9 % de l'effort budgétaire total.

L'augmentation des PO des ménages proviendrait principalement de la hausse des prélèvements sociaux et des cotisations sociales (8,7 milliards d'euros) prévue dans le Projet loi de finances de la Sécurité sociale pour 2013 (2,9 milliards) et les mesures de la Loi de finances rectificative pour 2013 (5,3 milliards qui incluent la remise en cause de la défiscalisation des heures supplémentaires, la limitation des niches sociales, de l'épargne salariale, la hausse de la CSG sur les revenus du capital, ...) et la réforme des retraites avec une hausse du taux de cotisation (0,5 milliards). Enfin la réforme des droits de succession augmenteraient les PO de 1,1 milliard. La réforme de l'ISF conduit à une hausse de la fiscalité sur le patrimoine de 1 milliard d'euros par rapport à la situation qui prévalait sous le gouvernement précédent. En revanche, les recettes de l'ISF, en 2013, seraient inférieures de 1,3 milliard par rapport à 2012 en raison de la contribution exceptionnelle sur la fortune qui avait été mise en place dans le cadre de la Loi de finances rectificative pour 2012 et dont le rendement était supérieur à celui issu de la nouvelle réforme.

Pour les entreprises, les mesures prises passent principalement par la hausse de l'impôt sur les sociétés prévue dans le PLF 2013 (8 milliards d'euros dont 4 milliards liés à la réforme de la déductibilité des charges financières). 2,3 milliards d'euros proviennent d'une hausse des cotisations sociales et des prélèvements sociaux dont 1,8 sont issus du PLFSS 2013, le reste étant lié à la hausse des taux de cotisations patronales dans le cadre de la réforme des retraites. Enfin d'autres mesures, comme les mesures sectorielles sur la fiscalité des assurances ou la contribution exceptionnelle du secteur pétrolier, viendront augmenter la pression fiscale des entreprises de 1,9 milliard en 2013. Compte tenu des incertitudes quant à l'incidence de la fiscalité des entreprises il est probable que les hausses décidées en 2013 seront *in fine* supportées par les ménages si les hausses des prélèvements sont répercutées dans les prix.

Tableau 15. Principales mesures ayant un effet sur le déficit public structurel en 2013

	Mesures (en Mds)	Multiplicateur budgétaire estimé à court terme	Impact sur le PIB (en %)
Ménages	15,7	0,8	-0,6
Impôt sur le revenu	6,4	0,7	-0,2
PLF 2013 (imposition au barème IRPP revenus du capital, nouvelles tranches...)*	3,2	0,6	-0,1
LFR II 2012 (Remise en cause défiscalisation des heures supplémentaires)	0,5	0,4	0,0
LFR I 2012 (desindexation barème IRPP, rabot niches fiscales, suppression dispositif Scellier...)	2,7	0,8	-0,1
ISF	-1,3	0,3	0,0
PLF 2013 (Réforme de l'ISF)	1,0	0,3	0,0
LFR II 2012 (Contrecoup de la contribution exceptionnelle 2012)	-2,3	0,3	0,0
Droits de succession	1,1	0,3	0,0
LFR II 2012 (retour sur les allègements de droits de succession)	1,1	0,3	0,0
Cotisations sociales et prélèvements sociaux	8,7	0,9	-0,4
PLFSS 2013 (Réforme prélèvements sociaux indépendants, hausse des droits sur la bière et le tabac...)	2,9	1,0	-0,1
LFR II 2012 (Remise en cause de la défiscalisation des heures supplémentaires, limitation niches sociales épargne salariale, hausse CSG revenus du capital...)	5,3	0,8	-0,2
Réforme des retraites (hausse des cotisations)	0,5	1,0	0,0
Autres	0,8	0,6	0,0
PLF 2013 (renforcement taxe logements vacants, durcissement malus automobile...)	0,9	0,6	0,0
LFR II 2012 (baisse taux TVA livre)	-0,1	1,0	0,0
Entreprises**	12,2	0,8	-0,5
Impôt sur les bénéfices des sociétés	8	0,7	-0,3
PLF 2013 (limitation déductibilité charges financières, réforme du cinquième acompte...)	8	0,7	-0,3
Cotisations sociales et prélèvements sociaux	2,3	1,0	-0,1
PLFSS 2013 (Relèvement du taux de cotisation CNRACL, réforme taxe sur les salaires...)	1,8	1,0	-0,1
Réforme des retraites	0,5	1,0	0,0
Autres	1,9	0,5	-0,1
PLF 2013 (mesures sectorielles fiscalité entreprises d'assurance)	1,3	0,8	-0,1
LFR II 2012 (contribution exceptionnelle du secteur pétrolier, taxation des opérations financières...)	0,6	0,2	0,0
Total Prélèvements Ménages et Entreprises	27,9	0,8	-1,1
Économie structurelle sur la dépense publique primaire	8,0	1,3	-0,5
Total impulsion budgétaire	35,9	0,9	-1,7

* Ce montant intègre la révision à la baisse du rendement initialement prévu dans le PLF 2013 de la mesure de soumission au barème de l'IRPP des plus values mobilières qui devrait être compensée par le prolongement de la contribution exceptionnelle de 5 % d'IS pour les très grandes entreprises.

** Cette répartition ne mesure pas l'incidence fiscale finale qui peut être supportée par les ménages si les hausses de fiscalité sur les entreprises sont répercutées sur les prix.

Sources : PLF 2013, PLFSS 2013, LFR I et II 2012, calculs OFCE.

Par ailleurs, la dépense publique primaire augmenterait de 0,8 % en volume en 2013, soit un rythme comparable à celui de 2011 et 2012. Avec une croissance potentielle estimée à 1,5 % en 2013, cela représente une économie structurelle de 0,4 point de PIB pour 2013. Pour cela, le gouvernement table sur un recul des dépenses de l'Etat, hors corrections au titre des matériels militaires et hors recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes, contribuant pour -0,2 point à la croissance de la dépense totale. La croissance de la dépense des administrations de Sécurité sociale resterait contenue du fait notamment de la maîtrise des dépenses de santé (progression de l'ONDAM à 2,7 % en 2013, soit un rythme inférieur à 3 % pour la quatrième année consécutive) et d'une évolution modérée des dépenses d'assurance vieillesse malgré les effets de l'extension du dispositif carrières longues.

Quel multiplicateur budgétaire (national) pour 2013 ?

À partir des variantes de multiplicateur budgétaire, réalisées avec *e-mod.fr*, pour les principaux prélèvements fiscaux et sociaux ainsi que les principales composantes de la dépense publique au cours du cycle¹ et des différentes évaluations que nous avons pu mener, notamment dans le cadre de l'évaluation du programme économique du quinquennat², nous avons appliqué un multiplicateur budgétaire spécifique à chaque mesure (tableau 15). Les multiplicateurs à court terme ne prennent en compte que les effets directs des mesures sur l'activité domestique indépendamment des politiques budgétaires de nos partenaires commerciaux qui amplifient l'impact de la politique nationale. On suppose par ailleurs que la politique monétaire n'est pas modifiée. Les valeurs à long terme des multiplicateurs sont différentes de ceux de court terme et moins élevées sauf à conserver durablement un écart de production négatif. Selon nos calculs, la hausse des prélèvements sur les ménages en 2013 aurait un effet multiplicateur de 0,8 et amputerait la croissance de 0,6 point de PIB. La hausse des PO sur les entreprises aurait également un effet multiplicateur de 0,8 et rédui-

1. Pour plus de détails, voir Creel, Heyer, Plane 2011 « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011.

2. Pour plus de détails, voir OFCE, 2012 « Évaluation du programme économique du quinquennat », sous la dir. Heyer, Plane, Timbeau, *Revue de l'OFCE*, Hors-série, juillet.

rait le PIB de 0,5 point de PIB en 2013. Le multiplicateur budgétaire à court terme associé à la dépense publique est de 1,3 ; il est donc supérieur à celui qui est associé aux prélèvements. Ce résultat est conforme avec les résultats de la littérature empirique la plus récente (pour plus de détails, voir encadré dans la synthèse internationale « Multiplicateurs budgétaires : la taille compte ! »). La perte d'activité estimée résultant de la restriction sur la dépense publique serait de 0,5 point de PIB en 2013.

Au total, le multiplicateur budgétaire interne moyen associé à la politique d'austérité menée en France en 2013 serait de 0,9 et cette politique amputerait le PIB de 1,7 %.

Tableau I. Résumé des prévisions pour l'économie française

Moyenne annuelle, en %

	2011	2012	2013
<i>En % de variation aux prix chaînés :</i>			
PIB	1,7	0,1	0,0
Importations	5,2	1,0	1,3
Dépenses de consommation des ménages	0,2	-0,3	-0,6
FBCF totale, dont :	9,5	0,6	-0,5
Sociétés non financières	5,1	-0,2	-1,4
Ménages	3,2	1,0	0,5
Administrations publiques	-1,8	1,7	0,7
Exportations	5,5	2,6	2,0
Contribution des stocks à la croissance, en %	0,8	-0,7	0,1
Demande intérieure hors stocks	0,8	0,2	-0,2
<i>Compte des ménages, en termes réels %</i>			
Salaires bruts	1,1	-0,1	0,2
Salaires nets	1,0	0,1	0,2
Prestations sociales	1,3	1,6	3,1
Prélèvements sociaux et fiscaux	3,1	3,2	5,5
Revenu disponible	0,8	-0,5	-0,3
Taux d'épargne, en % du RDB	16,2	16,0	16,2
Déflateur de la consommation en glissement %	2,0	1,9	1,6
en moyenne %	1,8	1,9	1,6
<i>Compte des sociétés non financières, en %</i>			
Taux de marge	28,5	27,9	28,0
Taux d'épargne	13,5	12,9	12,8
Taux d'investissement (en volume)	18,0	18,0	17,7
Taux d'autofinancement (hors stock)	66,9	64,3	65,7
<i>Compte du reste du monde et des administrations</i>			
Taux de prélèvement obligatoire, en % du PIB	43,9	45,0	46,4
Solde public au sens de Maastricht, % du PIB	-5,2	-4,4	-3,5
Solde commercial, en milliards ? (1)	-55,8	-50,7	-37,4
<i>Emploi salarié, en glissement annuel %</i>			
Emploi total, en glissement annuel %	0,4	-0,3	-0,5
Chômage BIT, en millions	0,3	-0,3	-0,5
Taux de chômage BIT moyen, en %	2,616	2,928	3,170
Taux de change \$/?	9,2	9,9	10,6
Taux d'intérêt à court terme (2)	1,39	1,28	1,26
Taux d'intérêt à long terme (3)	1,4	0,8	0,7
	3,3	2,8	2,8

(1) FAB/FAB, au sens de la comptabilité nationale.

(2) Taux PIBOR puis EURIBOR à trois mois.

(3) Taux des OAT à 10 ans.

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE e-mod.fr 2012-2013.

Tableau II. France. Ressources et emplois en biens et services, aux prix chaînés

	Niveau (prix chaînés)	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %		
		2011				2012				2013				2011	2012	2013
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
PIB	1 801	0,9	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	1,7	0,1	0,0
Importations	515	3,5	-0,9	0,0	-1,1	0,7	1,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	5,2	1,0	1,3
Dépenses de consommation des ménages	990	0,0	-0,8	0,3	-0,1	0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,2	-0,3	-0,6
Dépenses de conso. des administrations	370	-0,1	0,0	0,2	0,2	0,5	0,4	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	1,2	0,7
FBCF totale, dont :	368	1,5	0,5	0,2	1,3	-0,8	0,5	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	3,5	0,6	-0,5
Sociétés non financières	192	2,3	0,0	-0,5	1,9	-1,4	0,6	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	5,1	-0,2	-1,4
Sociétés financières	14	4,0	3,2	2,3	1,9	1,0	0,4	-0,3	-0,4	-0,1	0,2	0,4	0,4	8,3	4,5	0,1
Ménages	101	0,0	1,3	1,2	0,5	-0,4	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	3,2	1,0	0,5
Administrations publiques	57	0,7	0,1	0,4	1,0	-0,1	0,9	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	-1,8	1,7	0,7
ISBLSM	3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	1,3	1,0	0,8
Exportations	488	1,3	0,7	1,6	1,4	0,1	0,2	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	5,5	2,6	2,0
Contribution																
Demande intérieure hors stocks		0,2	-0,3	0,2	0,2	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,8	0,2	-0,2
Variations de stocks		1,2	-0,1	-0,4	-1,3	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	-0,7	0,1
Solde extérieur		-0,7	0,5	0,4	0,7	-0,2	-0,4	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,4	0,1

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE e-mod.fr 2012-2013, octobre 2012.

Tableau III. Déflateur de la consommation et taux de salaire horaire

	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %		
	2011				2012				2013				2011	2012	2013
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
Déflateur de la consommation	0,5	0,5	0,4	0,5	0,7	0,2	0,5	0,5	0,3	0,4	0,5	0,4	1,8	1,9	1,6
Salaire horaire moyen brut	0,9	0,6	0,4	0,5	0,7	0,5	0,6	0,7	0,5	0,7	0,8	0,7	2,4	2,3	2,6

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE *e-mod.fr* 2012-2013, octobre 2012.

Tableau IV. Emploi et productivité par tête

	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %		
	2011				2012				2013				2011	2012	2013
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
Branches principalement marchandes															
Effectifs	0,3	0,3	0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	0,7	-0,2	-0,8
Productivité par tête	0,8	-0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	1,2	0,3	1,1

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE *e-mod.fr* 2012-2013, octobre 2012.

V. Éléments du compte des ménages

	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %		
	2011				2012				2013				2011	2012	2013
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
Masse Salariale brute (1)	0,5	0,4	0,0	-0,1	-0,1	0,2	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	1,1	0,1	0,2
Masse Salariale nette (1)	0,4	0,4	-0,1	0,0	0,0	0,2	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	0,1	0,2
Prestations sociales (1)	0,4	0,6	0,3	0,1	0,2	0,7	0,5	0,7	1,2	0,6	0,6	0,6	1,3	1,6	3,1
Revenu disponible réel (1)	0,2	0,4	-0,3	-0,1	-0,1	0,4	-0,3	-0,4	0,1	0,0	0,0	0,1	0,8	-0,2	-0,2
Taux d'épargne en % du RDB	15,6	16,7	16,2	16,1	16,0	16,1	16,0	15,9	16,0	16,1	16,2	16,4	16,2	16,0	16,2
Taux d'épargne en logement	8,0	8,2	8,3	8,4	8,3	8,3	8,4	8,4	8,4	8,5	8,5	8,5	8,2	8,4	8,5
Taux d'épargne financière	6,6	7,4	6,7	6,6	6,5	7,4	7,4	7,2	7,0	7,1	7,2	7,3	6,9	7,1	7,2

(1) Aux prix chaînés de l'année précédente.

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE e-mod.fr 2012-2013, octobre 2012.

VI. Commerce extérieur et parts de marché

	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %		
	2011				2012				2013				2011	2012	2013
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
Importations en volume	3,5	-0,9	0,0	-1,1	0,7	1,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	5,2	1,0	1,3
Prix des importations	3,0	0,2	0,8	0,8	0,7	-0,6	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	5,4	1,4	0,0
Demande interne	0,8	-0,3	0,5	0,6	-0,1	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	2,2	0,7	0,1
Exportations en volume	1,3	0,7	1,6	1,4	0,1	0,2	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	5,5	2,6	2,0
Prix des exportations	1,4	0,3	0,3	0,4	0,6	-0,4	0,3	0,4	0,3	0,6	0,7	0,7	3,3	1,1	1,7
Demande mondiale	2,9	1,3	0,3	-0,6	1,0	0,6	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	8,0	1,8	2,2

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE e-mod.fr 2012-2013, octobre 2012.

VII. Taux d'intérêt et taux de change

	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %		
	2011				2012				2013				2011	2012	2013
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
Taux d'intérêt															
A court terme (1)	1,1	1,4	1,6	1,5	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	1,4	0,8	0,7
A long terme (2)	3,5	3,5	3,0	3,2	3,0	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	3,3	2,8	2,8
1 euro = ... dollar	1,37	1,44	1,41	1,35	1,31	1,28	1,26	1,26	1,26	1,26	1,26	1,26	1,39	1,28	1,26

(1) Taux PIBOR puis EURIBOR à 3 mois

(2) Taux des OAT à 10 ans

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE e-mod.fr 2012-2013, octobre 2012.