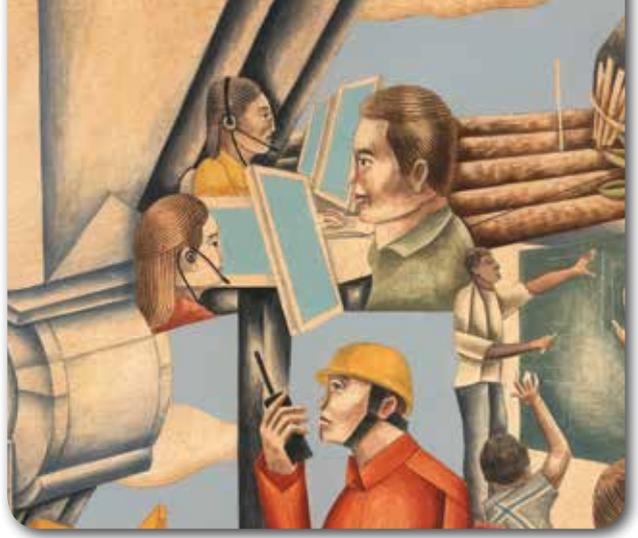


Sept années de vaches maigres



Après un chômage record, l'économie mondiale connaît un lent redressement de l'emploi grâce aux actions déterminées des gouvernements

Prakash Loungani

LA GRANDE Récession commencée en 2007 a entraîné une contraction de l'emploi à l'échelle mondiale d'une amplitude inconnue depuis la Grande Crise des années 30. En 2010, il y avait 30 millions de chômeurs de plus, les trois quarts de la hausse ayant eu lieu dans les pays à revenu élevé.

Cette fois, les pays émergents et les pays à faible revenu, qui auparavant souffraient le plus des récessions mondiales, ont mieux résisté. Dans les premiers, le taux de chômage n'a pratiquement pas bougé (en 2010, il n'avait progressé que de 0,25 points) et dans les seconds, il a même diminué.

Depuis 2010, le monde connaît une reprise lente et inégale. Le taux de chômage global a retrouvé son niveau de 2007 d'environ 5½ %. Dans les pays à revenu élevé, membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il a bondi à 8½ % en 2010, puis a lentement fléchi jusqu'à 7½ % (graphique 1, plage de gauche). L'an dernier, l'emploi a progressé rapidement aux États-Unis, mais est resté quasiment stable dans la zone euro, région largement responsable du faible redressement de l'emploi mondial (graphique 1, plage de droite).

Les «struc» contre les «cyc»

De 2009 à 2011, «deux bandes d'économistes se sont affrontés à propos des causes du chômage élevé», signalait un article de *Slate*. Selon le premier camp, celui des «cyc», les facteurs cycliques ont été la cause principale, voire unique. Son chef de file, le prix Nobel américain Paul Krugman, a écrit : «Pourquoi le chômage reste-t-il si élevé? Parce que la croissance est faible, un point c'est tout.» Pour les «struc», cette faiblesse résultait de l'insuffisance de la demande, que l'État devait donc tenter de stimuler par un assouplissement monétaire et une relance budgétaire.

Selon les «struc», en revanche, le chômage n'était pas seulement imputable à la faiblesse de la croissance, mais aussi à une série de problèmes structurels du marché du travail, illustrés par la hausse du nombre d'offres d'emploi non satisfaites alors même que le chômage augmentait. Ce paradoxe a été mentionné dans un discours

de Narayana Kocherlakota, président de la Banque fédérale de réserve de Minneapolis :

«Les entreprises proposent des emplois, mais ne trouvent pas les candidats idoines. Les chômeurs veulent travailler, mais ne trouvent pas les emplois qui leur conviennent. De nombreux facteurs peuvent expliquer ce décalage — la géographie, les qualifications, la démographie... Mais, quelle que soit la cause, on voit mal ce que peut faire la Fed pour remédier au problème ... elle n'a pas les moyens de transformer les travailleurs du bâtiment en ouvriers de l'industrie.»

Qui l'a emporté?

Quatre ans après, qui a eu raison? Il y a davantage de preuves à l'appui de l'explication cyclique, ce que même Kocherlakota reconnaît maintenant.

Diverses mesures du décalage sont revenues à la normale. Aux États-Unis, par exemple, l'existence de ce décalage s'est accentuée pendant les premières années de la Grande Récession, les postes vacants augmentant dans certaines branches et le chômage ailleurs, mais le phénomène a ensuite diminué.

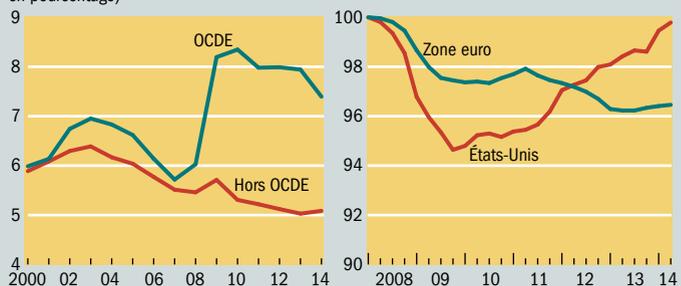
Graphique 1

«Stop and go»

Redressement à deux vitesses des marchés du travail dans le monde.

(moyenne des taux de chômage, en pourcentage)

(emploi, 2008 = 100)



Source : FMI-EIU-OCF Policy Center, International Jobs Report, janvier 2015.



On peut aussi le mesurer par la dispersion du taux de chômage parmi les États. Elle aussi a progressé en 2009–10, signe que le chômage était bien pire dans certains États que d'autres, mais a ensuite retrouvé son niveau d'avant la crise (graphique 2). Il reste à voir si le taux d'activité va se redresser.

Dans les autres pays, où le décalage est moins évident, il y a unanimité sur la prédominance des facteurs cycliques dans le niveau élevé du chômage.

La réalité dément aussi la prévision des structuralistes selon laquelle le retour de la croissance ne suffirait pas à réduire le chômage. Le lien entre emploi et croissance est resté robuste pendant toute la durée de la Grande Récession, dans les pays de l'OCDE comme ailleurs (graphique 3, page de gauche). Le graphique montre la solidité pratiquement inchangée de ce lien dans quatre groupes de pays pendant cette période.

Les exemples individuels confirment la situation d'ensemble. Ainsi, on aurait pu prédire la dynamique du chômage en Espagne après la Grande Récession par la corrélation historique entre chômage et croissance (graphique 3, page de gauche).

L'action des gouvernements a-t-elle été utile?

En 2008–09, la plupart des pays ont eu le mérite de prendre des mesures vigoureuses pour tenter d'amortir l'incidence de la crise sur le chômage. Ils ont vite recouru à la politique monétaire pour stimuler la demande de produits et de services — et donc de travailleurs — en abaissant les taux directeurs, et dans de nombreux cas ont renfloué les établissements financiers. Ils ont aussi pratiqué une relance budgétaire, en partie coordonnée par le groupe des Vingt pays avancés et émergents (G-20).

Certains, comme l'Allemagne, ont essayé de répartir le poids de l'ajustement par le partage du travail plutôt que des licenciements. Les États-Unis et d'autres pays ont prolongé la durée de versement des allocations de chômage. Cela a diminué le coût social du sous-emploi, apparemment sans dissuader les chômeurs de chercher du travail.

Le camp «cyclique» pense que, face à la montée du chômage, ces mesures ont permis d'éviter des conséquences analogues à celles dont l'économie mondiale avait souffert pendant les années 30. Aujourd'hui on peut aisément qualifier ces inquiétudes d'exagérées, mais ce n'était pas le cas en 2008–09. Il faut reconnaître l'action rapide et vigoureuse des gouvernements.

Un tournant

À la mi-2010, certains gouvernements, préoccupés du gonflement de la dette publique — largement dû à la baisse des recettes fiscales liée à la récession et aux renflouements du secteur financier — ont inversé le cap (voir encadré).

Les pays ont durci leur politique budgétaire, mais ont assoupli davantage leur politique monétaire. Aux États-Unis, Charles Evans, président de la Banque fédérale de réserve de Chicago, a justifié vigoureusement la poursuite de l'assouplissement en septembre 2011 :

«Imaginez que l'inflation soit à 5 %, alors que l'objectif est de 2 % ... n'importe quel banquier central digne de ce nom ... serait pris de panique. Face à l'emploi, notre

réaction devrait être la même ... si un taux d'inflation de 5 % a de quoi nous affoler, que dire d'un taux de chômage de 9 %...»

Il en est résulté ce que l'on appelle la règle d'Evans, c'est-à-dire l'engagement explicite pris en 2012 par la Réserve fédérale de maintenir ses taux d'intérêt directeurs très proches de zéro «tant que le taux de chômage dépasse 6½ %» et jusqu'à la réalisation des objectifs d'inflation. La même année, Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne (BCE), a promis de faire «tout ce qu'il faut» pour sauver l'euro.

Que faire maintenant?

Le chômage reste à un niveau élevé dans de nombreux pays européens — il est alarmant en Grèce et en Espagne — et on ne prévoit guère d'amélioration en 2015 (graphique 4, page de gauche). Celui de longue durée l'est aussi — même au Royaume-Uni et aux États-Unis où le taux global de chômage a baissé — et le chômage des jeunes est important en Grèce, en Italie, au Portugal et en Espagne (graphique 4, page de droite).

Selon une étude du FMI, 50 à 70 % de la hausse du chômage des jeunes s'expliquent par la faiblesse de la croissance. Elle recommande donc que «la priorité de la politique économique

Graphique 2

Stabilisation

Aux États-Unis, la variation des taux de chômage d'un État à l'autre est revenue aux niveaux d'avant la crise. (écart-type du chômage selon les États)



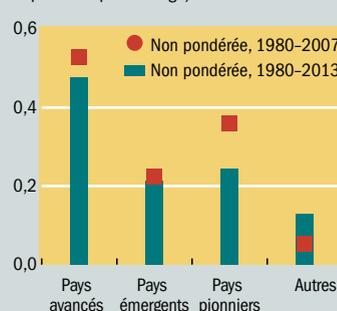
Source : Bureau of Labor Statistics.

Graphique 3

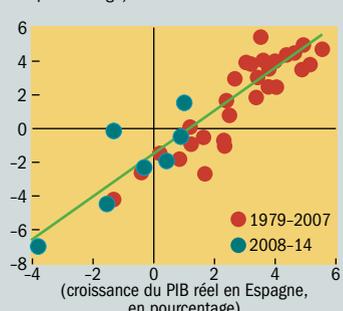
Une corrélation solide

Le lien entre emploi et croissance a résisté à la Grande Récession : quand la croissance s'est accélérée, l'emploi a augmenté.

(augmentation de l'emploi attribuable à un gain de croissance de 1 point, en points de pourcentage)



(augmentation de l'emploi en Espagne, en pourcentage)



Sources : On trouvera dans Ball, Furceri, Leigh et Loungani (2013) plus de précisions sur la couverture géographique et temporelle; voir aussi Furceri et Loungani (2014).

Note : Dans la plage de gauche, les pois indiquent la force du lien entre l'emploi et la croissance de 1980 à 2007 et les barres montrent que le lien a perduré pendant la Grande Récession.

soit de stimuler la demande globale dans la zone euro, surtout par une vigoureuse politique monétaire accommodante allant de pair avec les réformes structurelles nécessaires». (Voir «Le chômage en Europe» dans ce numéro de *F&D*.)

Il est encourageant que la BCE s'efforce de soutenir la demande. En janvier 2015, elle a annoncé un nouvel assouplissement considérable de la politique monétaire. Sur le plan budgétaire, des projets d'infrastructures tels que des investissements transfrontaliers dans les transports, les communications et les réseaux d'énergie, ont été mis en place pour dynamiser la croissance.

Ces mesures de relance s'accompagnent de plus en plus de réformes structurelles destinées à remédier à des faiblesses antérieures à la Grande Récession. Outre l'évolution vers une union bancaire, pour stimuler l'offre du crédit, des réformes sont effectuées au niveau national : ouverture des marchés de produits et de services, par exemple celui de l'énergie, simplification réglementaire et approfondissement des marchés de capitaux.

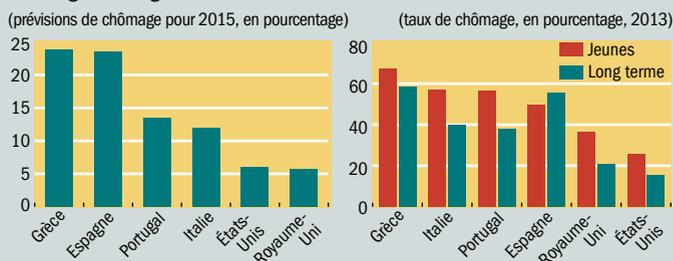
Des pays tentent aussi de mettre fin à la dualité du marché du travail, certains salariés ayant des contrats permanents qui assurent une forte protection de l'emploi, alors que d'autres, souvent jeunes, sont recrutés sous contrat temporaire et bénéficient de peu de protection ou de formation. Ainsi, l'Italie a adopté une loi autorisant un nouveau type de contrat de travail qui prévoit une protection progressivement croissante, de nature à inciter les employeurs à s'intéresser aux jeunes travailleurs.

À en juger par l'expérience des pays de l'OCDE, le chômage de longue durée réagit beaucoup moins à la croissance que le chômage global. Il devrait donc faire l'objet de politiques plus

Graphique 4

Mauvaises nouvelles sur tous les fronts

Les prévisions du chômage, ainsi que le chômage des jeunes et le chômage de longue durée sont à des niveaux alarmants.



Source : FMI, *Mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale*, janvier 2015.

Note : Le chômage à long terme est un chômage qui dure un an ou plus.

ciblées. Selon Katz *et al.*, (2014) il faut mettre l'accent sur les prestations d'assurance-chômage et la formation lorsque l'économie est en perte de vitesse et passer à des politiques actives du marché du travail, telles que l'aide à la recherche d'un emploi, lorsque la reprise est amorcée. Il arrive aussi que les personnes inactives depuis longtemps peinent à conserver un emploi quand elles en trouvent et il semblerait que des incitations financières puissent les y aider.

Le chômage a un coût élevé. Même après avoir retrouvé un emploi, de nombreuses personnes licenciées subissent une perte durable de revenu et des problèmes de santé, les familles sont en détresse et la cohésion sociale est menacée. Lors de la Grande Récession, le chômage et ses conséquences auraient été bien pires si les gouvernements n'avaient pas réagi rapidement en adaptant leurs politiques monétaires et budgétaires. Le recul du chômage actuellement élevé de la zone euro exige qu'elles apportent un appui continu, aussi favorable que possible à la croissance. ■

Prakash Loungani, conseiller au Département des études du FMI, est responsable du projet du FMI «Emplois et croissance».

Bibliographie :

- Ball, Laurence, Davide Furceri, Daniel Leigh, and Prakash Loungani, 2013, "Does One Law Fit All? Cross-Country Evidence on Okun's Law," *New School talk*, September 10.
- Draghi, Mario, 2012, *speech delivered at the Global Investment Conference, London, July 26.*
- Evans, Charles, 2011, "The Fed's Dual Mandate: Responsibilities and Challenges Facing U.S. Monetary Policy," *speech delivered at the European Economics and Financial Centre, London, United Kingdom, September 7.*
- Furceri, Davide, and Prakash Loungani, 2014, "Growth: An Essential Part of the Cure for Unemployment," *IMFdirect blog*, November 19.
- Katz, Lawrence F., Kory Kroft, Fabian Lange, and Matthew Notowidigdo, 2014, "Addressing Long-Term Unemployment in the Aftermath of the Great Recession," *Vox*, December 3.
- Kocerlakota, Narayana, 2010, "Inside the FOMC," *speech delivered in Marquette, Michigan, August 17.*
- Krugman, Paul, 2011, "The Fatalist Temptation," *New York Times blog*, July 9.
- Ledbetter, James, 2010, "Strucs vs. Cys," *Slate*, August 24.

Le FMI et l'assainissement budgétaire

Le retournement de la politique budgétaire de 2010, avec la maîtrise des dépenses de crise, a reçu l'aval du FMI, non pas parce que celui-ci croyait en l'«austérité expansionniste», selon laquelle l'assainissement budgétaire peut être bon pour la croissance. Bien au contraire, les études du FMI montraient que :

- l'assainissement budgétaire ferait baisser la production et augmenter le chômage; le FMI a aussi cherché à savoir si ses services utilisaient les bons «multiplicateurs budgétaires» (c'est-à-dire si cet effet restrictif était correctement mesuré);
- dans le passé, l'assainissement a aggravé les inégalités dans les pays avancés et les pays émergents (voir «Un remède douloureux», dans *F&D* de septembre 2011);
- lors des reprises mondiales antérieures, les politiques budgétaires et monétaires avaient toutes deux accompagné la reprise.

C'est pourquoi le FMI a déconseillé de mettre fin trop tôt à la stimulation budgétaire, au risque d'enrayer la reprise naissante, et recommandé seulement un «retrait» modéré et mesuré, sauf en cas de contraintes financières aiguës. La conception de ses programmes a tenu compte des conséquences de l'assainissement sur les pauvres et la Directrice générale, Christine Lagarde, a défendu cette démarche, la considérant comme étant «la riposte appropriée» compte tenu des prévisions de croissance disponibles en 2010.