



# La tragédie du chômage

Mai Chi Dao et Prakash Loungani

## Les autorités peuvent faire plus pour atténuer le chômage et ses coûts humains

**L**E MONDE fait face à une crise de l'emploi. On estime à 210 millions le nombre total de chômeurs. Depuis 2007, il a augmenté de plus de 30 millions et les trois quarts de ces nouveaux chômeurs vivent dans des économies avancées. La situation est particulièrement grave aux États-Unis. Épicentre de la Grande Récession, c'est le pays où le chômage a le plus progressé, avec actuellement 7,5 millions de chômeurs de plus qu'en 2007. En outre, même si la récession est censée y avoir pris fin en juin 2009, il ressort des données relatives aux deux dernières reprises économiques que l'emploi se redresse moins vite que les revenus (voir graphique 1).

À l'heure actuelle, l'indice dit «du malheur», qui combine les taux d'inflation et de chômage, est presque entièrement dominé par le chômage (voir encadré). Le bilan humain de la lente reprise de l'emploi aux États-Unis et dans le reste du monde risque d'être très lourd. Des études ont montré que, pour les individus concernés, le coût du chômage inclut une perte durable de revenus liée à la dévalorisation de la carrière professionnelle, une diminution de l'espérance de vie, ainsi que le déclassement scolaire et économique de leurs enfants. Plus le chômage se prolonge et plus ces coûts sont élevés.

Le problème du chômage a de multiples facettes, mais nous nous concentrerons ici sur :

- son coût humain et sur la façon dont les mesures prises

par les gouvernements pendant la Grande Récession ont empêché qu'il ne soit encore plus élevé;

- les mesures à court terme destinées à soutenir la reprise du marché du travail;
- le défi constitué par les chiffres du chômage de longue durée.

### Le coût humain du chômage

Les travaux consacrés aux effets des récessions précédentes nous donnent une idée précise du coût élevé et durable du chômage pour les demandeurs d'emploi eux-mêmes et leur famille (voir Dao et Loungani, 2010, pour une vue d'ensemble de ces travaux).

Perdre son emploi signifie perdre des revenus, non seulement pendant la période d'inactivité proprement dite, mais à bien plus long terme (voir Sullivan et von Wachter, 2009). Les pertes sont encore plus lourdes quand l'épisode a lieu durant une récession. Les études portant sur les États-Unis et l'Europe montrent que 15 ans, voire 20 ans plus tard, les revenus des anciens chômeurs restent inférieurs de 20 % à ceux de leurs homologues ayant conservé leur emploi. Les effets négatifs sur les revenus de la vie entière sont particulièrement importants quand le chômage a touché un jeune, surtout juste après la fin de ses études. En période de récession, les travailleurs jeunes ont tendance à accepter de moins bons emplois qu'en période de prospérité. Une fois qu'ils ont fondé une famille et sont devenus moins mobiles, il leur est difficile de compenser ce «déclassement conjoncturel».

Ces pertes de revenus substantielles et durables existent également dans d'autres pays, l'Alle-

### Mesurer le malheur

Correspondant à la somme de l'inflation et du chômage, l'indice du malheur est un indicateur de détresse économique que l'opinion a découvert lors de l'élection présidentielle américaine de 1980. Depuis cette date, cet indice a diminué aux États-Unis et dans les économies avancées, essentiellement grâce à la maîtrise de l'inflation (voir graphique 2). En revanche, le problème du chômage subsiste et sa contribution à l'indice du malheur a fortement augmenté durant la Grande Récession.

magne par exemple, et posent un problème d'ampleur comparable. Comme le montre l'exemple allemand, même les pays dotés de systèmes de protection sociale plus généreux et moins frappés par l'inégalité des revenus que les États-Unis ne peuvent pas protéger leurs travailleurs des pertes de revenus sur la vie entière que cause un déclassement professionnel.

Les coûts humains ne se limitent pas aux pertes monétaires : selon des études récentes, les licenciements ont aussi des incidences sur la santé et la vie elle-même. Pour exclure toute association trompeuse (les personnes malades pourraient, par exemple, être moins productives et donc plus susceptibles de se retrouver au chômage) et autres facteurs de confusion, ces études utilisent des séries de données permettant aux chercheurs de tenir compte de l'état de santé préalable, des caractéristiques socioéconomiques, familiales et autres, et de la succession chronologique des événements ayant trait à la santé et à l'emploi. Même si l'on neutralise ces facteurs, les licenciements sont corrélés à court terme avec un risque accru de crise cardiaque et autres pathologies liées au stress. À long terme, le taux de mortalité des travailleurs licenciés est supérieur à celui de leurs homologues ayant conservé leur emploi. En ce qui concerne les États-Unis, on estime que la surmortalité due au chômage persiste jusqu'à 20 ans après la perte d'emploi et peut se traduire par une espérance de vie réduite de 1 à 1,5 an.

La perte d'emploi peut nuire à la réussite scolaire des enfants du chômeur concerné. D'après une étude, les enfants de parents ayant perdu leur emploi ont un risque accru (+15 %) de redoublement. À long terme, la perte de revenus du père peut amoindrir les perspectives de gains des enfants. Au Canada, par exemple, les enfants dont les pères avaient perdu leur emploi gagnaient en moyenne 10 % de moins que les enfants de pères l'ayant conservé. La corrélation reste valable quelles que soient les caractéristiques individuelles ou familiales pouvant influencer sur le niveau des revenus. En Suède, les enfants dont les parents ont de faibles revenus ont ensuite des taux de mortalité supérieurs aux autres, même après neutralisation de leurs propres revenus et de leur niveau d'études.

Plus le chômage se prolonge et plus les coûts qui y sont associés risquent d'être élevés. Non seulement les pertes monétaires sont plus importantes, mais les demandeurs d'emploi perdent

confiance en eux, leurs compétences s'émoussent et leurs liens avec le marché du travail se distendent. Cela modifie le regard des employeurs potentiels et réduit les chances de décrocher un poste. Les données du Bureau américain du recensement montrent qu'un actif inoccupé depuis plus de six mois n'a qu'une chance sur dix de retrouver un emploi dans les 30 jours. Si l'épisode de chômage dure moins d'un mois, en revanche, les chances sont d'une sur trois. Le chômage de longue durée signifie donc que le chômage conjoncturel peut s'enkyster et devenir un problème structurel.

### Les gouvernements à la rescousse

La majorité des pays ont élaboré des plans d'action solides sans lesquels le chômage et les coûts humains qui lui sont associés auraient été encore plus importants. Globalement, ces dispositifs comportaient trois volets :

- soutien de la demande globale par des mesures d'ordre monétaire et budgétaire;
- formules de chômage partiel et allocations d'assurance chômage pour soulager les tensions sur le marché du travail;
- subventions à l'embauche pour limiter les licenciements et accélérer le redémarrage de l'emploi.

Les banques centrales se sont rapidement employées à stimuler la demande globale en abaissant les taux d'intérêt directeurs puis, comme les taux étaient proches de zéro et ne pouvaient pas baisser davantage, en opérant un assouplissement quantitatif, c'est-à-dire des achats directs de titres publics à long terme, et en intervenant d'autres manières.

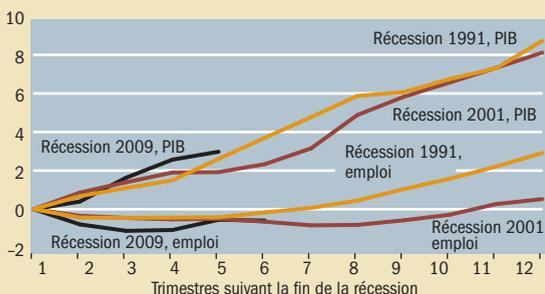
Les politiques budgétaires ont été adaptées à la conjoncture en devenant moins restrictives et les gouvernements ont accepté que les pertes de recettes imputables à la récession se traduisent par des déficits cycliques plus importants plutôt que d'essayer de réduire les dépenses en proportion des pertes. En outre, nombre de gouvernements ont apporté un soutien direct à leur secteur financier (stimulation budgétaire et «renflouement» des banques; voir l'article intitulé «Une relance efficace» dans le présent numéro de *F&D*).

Pour remédier aux situations douloureuses liées aux marchés du travail, des politiques actives de promotion de l'emploi sont venues compléter les mesures monétaires et budgétaires. L'une des principales initiatives a été de subventionner des programmes

Graphique 1

#### Le marché de l'emploi se rétablit moins vite que le reste de l'économie

Les reprises qui ont débuté en 1991, 2001 et 2009, montrent que l'emploi remonte bien moins vite que le PIB. (variation en pourcentage à compter de la fin de la récession)



Sources : Bureau d'analyse économique aux États-Unis (BEA); Bureau des statistiques du travail aux États-Unis.

Graphique 2

#### Mesurer la détresse économique

L'indice du malheur, qui est la somme des taux d'inflation et de chômage, est désormais dominé par le chômage puisque les grands pays ont maîtrisé l'inflation. (en pourcentage)



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

devant dissuader les entreprises de licencier grâce à des réductions du temps de travail et des salaires. Ces programmes de chômage partiel peuvent permettre de mieux répartir le poids de la récession entre employeurs et salariés, de diminuer le coût des embauches futures et de préserver le capital humain des travailleurs jusqu'à la reprise. Durant la Grande Récession, les gouvernements allemand, italien et japonais ont eu massivement recours à ce type de programmes. Bien qu'il soit encore trop tôt pour les évaluer en détail, ces programmes semblent avoir contribué de façon déterminante à contenir le chômage. Pour soulager les souffrances liées au chômage, des dispositifs d'allocations ont également été mis en place. Nombre de pays avaient déjà prolongé la durée d'indemnisation des programmes existants; d'autres leur ont emboîté le pas car la récession traînait en longueur : aux États-Unis, par exemple, les droits à allocations ont été portés de 26 à 99 semaines. En période de récession, les effets potentiellement négatifs de l'indemnisation sur les efforts de recherche d'emploi sont jugés très modestes (Dao et Loungani, 2010).

Le troisième volet de la stratégie a consisté en subventions visant à accélérer la reprise de l'emploi. Il est difficile de concevoir des subventions efficaces : les entreprises peuvent recevoir des subventions pour des emplois qu'elles auraient de toute façon créés ou qui n'auraient jamais dû l'être et sont voués à disparaître. Néanmoins, au plus fort de la récession, le coût de ces inefficiences était moindre que le coût d'un fort taux de chômage. En outre, les mesures prises par les pouvoirs publics pour concentrer les subventions sur les travailleurs les plus durement touchés ont probablement contribué à réduire les coûts d'inefficience. Les subventions ont profité aux catégories vulnérables telles que les chômeurs de longue durée et les jeunes (Autriche, Finlande, Portugal, Suède et Suisse, par exemple), aux régions les plus sinistrées (comme en Corée ou au Mexique) ou à des secteurs particuliers (le secteur japonais des services, entre autres).

## Et maintenant?

La stratégie en trois volets adoptée en pleine crise devrait être poursuivie l'année prochaine, mais l'importance de chaque volet devrait varier à mesure que la reprise se raffermira et en fonction des situations nationales.

Le redressement de la demande globale étant le meilleur antidote contre le chômage, les politiques budgétaire et monétaire devraient, autant que possible, continuer d'accompagner ce redressement. Les programmes de réduction des déficits que les pays avancés prévoient pour 2011 impliquent une baisse moyenne du solde structurel équivalant à 1,25 point de PIB. Au-delà, la demande intérieure — encore fragile — serait asphyxiée.

Quoi qu'il en soit, il est clair que l'état des finances publiques varie selon les pays. Il existe de fortes disparités en ce qui concerne le ratio dette/PIB (voir graphique 3). De quelle marge de manœuvre budgétaire, c'est-à-dire de gonflement de leur dette, les pays disposent-ils? Pour répondre à cette question, Ostry *et al.* (2010) ont défini un «plafond d'endettement», qui correspond au ratio dette/PIB au-delà duquel la réponse budgétaire normale d'un pays à l'augmentation de sa dette ne lui permet plus d'en assurer la viabilité. La réponse considérée comme normale pour un pays est estimée en fonction de ses antécédents en matière d'imposition et de dépenses.

La différence entre le plafond d'endettement et le ratio anticipé pour 2015 permet d'estimer la marge budgétaire existante. L'incertitude qui entoure l'estimation de la réponse budgétaire normale se répercute naturellement sur l'estimation de la marge budgétaire disponible. Dans le graphique 3, les pays où la probabilité est plutôt faible que la marge atteigne au moins 50 % du PIB sont indiqués en rouge. La Grèce, l'Islande, l'Italie et le Japon en font partie. Ceux qui ont des chances modérées de disposer d'une marge budgétaire d'au moins 50 % du PIB apparaissent en noir. Il s'agit de l'Irlande, de l'Espagne, du Royaume-Uni et des États-Unis. Ces calculs montrent que, à l'heure actuelle, de nombreux pays avancés doivent opter pour des programmes d'assainissement budgétaire crédibles à moyen terme et non pour l'imposition immédiate de camisoles de force.

La politique monétaire demeure un levier puissant pour soutenir la demande globale. La pression inflationniste est contenue — dans les pays avancés, l'inflation non corrigée devrait se stabiliser autour de 1,5 % en 2011. La poursuite d'une politique monétaire accommodante est donc possible dans la plupart de ces pays. Qui plus est, si la croissance s'essouffle, la politique monétaire devrait être la première ligne de défense dans beaucoup de pays avancés. La majorité des banques centrales ayant déjà ramené les taux d'intérêt à quasiment zéro, elles devront sans doute à nouveau recourir plus massivement à l'assouplissement quantitatif. Bien que des mesures de stimulation de la demande semblent s'imposer pour assurer la reprise dans la plupart des pays avancés, leurs effets sur les flux de capitaux internationaux ainsi que sur les changes et le solde extérieur des pays émergents doivent aussi être pris en compte.

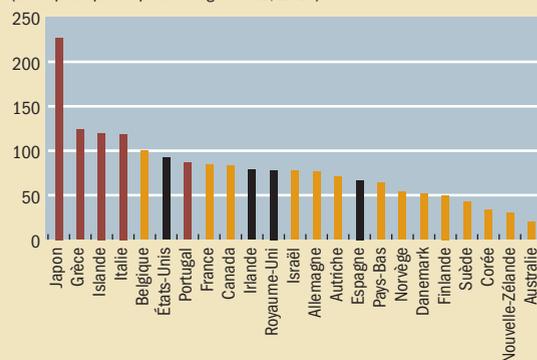
Si la reprise se confirme, les subventions liées aux dispositifs de travail à horaires réduits et les diverses subventions à l'embauche apparues durant la crise pourraient disparaître progressivement. En effet, elles grèvent les finances publiques et peuvent inciter

Graphique 3

### Capacité de réaction

La capacité d'un pays à s'endetter davantage, c'est-à-dire sa marge de manœuvre budgétaire, ne dépend pas seulement de son ratio dette/PIB mais aussi de ses antécédents en matière de dépense et d'imposition. Les pays indiqués en rouge n'ont guère de marge, les pays indiqués en noir légèrement plus.

(dette publique en pourcentage du PIB, 2010)



Sources : Calculs des auteurs se fondant sur la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI; Ostry *et al.* (2010).

Notes : une barre rouge indique que la marge budgétaire d'un pays est probablement inférieure à 50 % du PIB; une barre noire correspond à une probabilité modérée de disposer d'une marge supérieure à 50 % du PIB.

les entreprises à continuer d'exploiter le filon même quand la conjoncture redevient favorable. En outre, si la situation de certaines entreprises ou secteurs est durablement compromise, le fait de les subventionner peut empêcher la réaffectation des ressources à d'autres secteurs. L'octroi d'allocations de chômage devrait être conditionné au suivi de formations professionnelles et à la fourniture de services à la collectivité pour éviter que les chômeurs ne se coupent complètement du monde du travail.

### Le défi du chômage de longue durée

Le pourcentage de chômeurs de longue durée, c'est-à-dire sans emploi depuis au moins 27 semaines, a augmenté depuis le début de la Grande Récession dans la plupart des pays avancés. Dans les rares cas contraires, comme en France, en Allemagne, en Italie et au Japon, le chômage de longue durée était à un niveau déjà très élevé avant la crise. Aux États-Unis, la part du chômage de longue durée dans les chiffres globaux du chômage augmente à

chaque récession, et ce depuis 1980. Néanmoins, la hausse observée lors de la Grande Récession est alarmante : près de la moitié des chômeurs sont sans emploi depuis au moins 27 semaines.

Il est probable que cette progression récente procède de facteurs structurels. C'est lié au fait que les récessions peuvent avoir des impacts très différents selon les secteurs. Certains secteurs souffrent et redémarrent au même rythme que l'ensemble de l'économie. D'autres, comme ceux des services (soins de santé, par exemple), se remettent vite des effets de la récession. Enfin, certains secteurs restent définitivement marqués. Il s'agit souvent de ceux dont la croissance avant la récession est — *a posteriori* — jugée excessive (hautes technologies avant la bulle des sociétés informatiques, secteur du bâtiment avant la Grande Récession, etc.).

Le graphique 4 représente un indice du changement structurel aux États-Unis fondé sur le rendement des actions dans divers secteurs. Plus la dispersion des rendements est importante, ce qui reflète la diversité attendue des destins de chaque secteur, plus la valeur de l'indice est élevée. On a observé dans le passé que plus les changements structurels qui précèdent ou accompagnent une récession sont intenses, plus le chômage de longue durée est important. Pendant la Grande Récession, la montée en flèche de l'indice est allée de pair avec une flambée du chômage de longue durée. Des évolutions parallèles comparables ont été observées dans de nombreux autres pays avancés (Chen *et al.*, à paraître).

Avec l'aide des politiques monétaire et budgétaire, la demande globale se rétablira et fera reculer le chômage de longue durée. Toutefois, divers éléments montrent que les effets du redressement sur les chiffres de ce type de chômage sont trop longs à se manifester et de toute façon peu sensibles. Ainsi, aux États-Unis, l'évolution du taux des fonds fédéraux, l'instrument traditionnel de la politique monétaire, a davantage d'impact sur le chômage de courte durée (graphique 5, cadre de droite). Au contraire, l'indice du changement structurel est plus étroitement associé au chômage de longue durée (graphique 5, cadre de gauche).

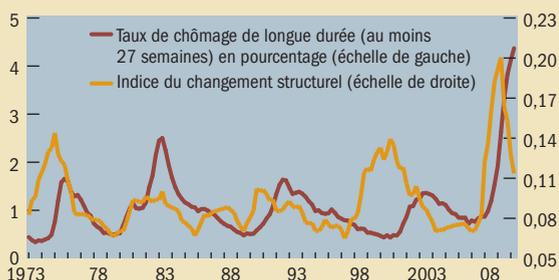
Il semble donc que la lutte contre le chômage de longue durée réclamera, outre des mesures de stimulation de la demande globale, des politiques du marché du travail plus ciblées (formations de recyclage, par exemple) afin de permettre le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée. ■

*Mai Chi Dao et Prakash Loungani sont respectivement économiste et conseiller au Département des études du FMI.*

Graphique 4

#### Revers de fortune

Aux États-Unis, une grande partie du chômage de longue durée est le résultat d'évolutions irréversibles dans certains secteurs.



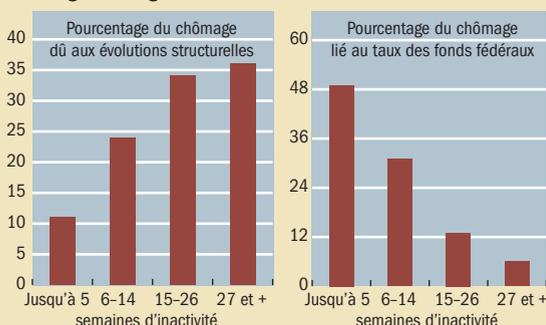
Sources : Bureau des statistiques du travail aux États-Unis; DataStream.

Notes : Le terme de chômage de longue durée désigne une période d'inactivité d'au moins 27 semaines. L'indice du changement structurel se fonde sur les rendements des actions dans divers secteurs. Plus la dispersion des rendements est importante, ce qui reflète la diversité attendue des destins de chaque secteur, plus la valeur de l'indice est élevée (échelle de 0 à 1).

Graphique 5

#### Implacable chômage

Les modifications du taux des fonds fédéraux, instrument traditionnel de la politique monétaire de la Réserve fédérale, ont plus d'effets sur le chômage de courte durée que sur le chômage de longue durée.



Sources : Bureau des statistiques du travail aux États-Unis; calculs des auteurs.

#### Bibliographie :

Chen, J., P. Kannan, P. Loungani, et B. Trehan, à paraître, "Stock Market Dispersion and U.S. Long-Term Unemployment," *IMF Working Paper* (Washington: International Monetary Fund).

Dao, Mai Chi, and Prakash Loungani, 2010, "The Human Cost of Recessions: Assessing It and Reducing It," *background discussion paper for the Joint International Labor Organization-IMF conference on the Challenges of Growth, Employment, and Social Cohesion, September* (Oslo).

Ostry, Jonathan D., Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, and Mahvash S. Qureshi, 2010, "Fiscal Space," *IMF Staff Position Note 10/11* (Washington: International Monetary Fund).

Sullivan, Daniel, and Till von Wachter, 2009, "Job Displacement and Mortality: An Analysis Using Administrative Data," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124, No. 3, p. 1265-1306.