

COMMENT CONCILIER RESPONSABILITÉ BUDGÉTAIRE ET OBJECTIFS EN MATIÈRE D'EMPLOI

Le fléchissement des cours mondiaux des matières premières et la récession dans plusieurs grandes économies émergentes ont multiplié les recours à des mesures d'assainissement budgétaire. Cependant, les politiques d'austérité instaurées dans de nombreux pays développés après la crise financière et économique mondiale de 2008 ont dans l'ensemble montré qu'elles étaient contre-productives, non seulement en ce qui concerne la viabilité de la dette, mais également pour stimuler la création d'emploi. Etant donné que certains pays émergents restent confrontés à des recettes publiques limitées et à une faible croissance, il est important de tirer les leçons des expériences récentes, et de garder à l'esprit qu'il est possible de concilier objectifs budgétaires et objectifs d'emploi. A cet égard, le rythme et la nature de la consolidation budgétaire sont primordiaux¹.

Principaux constats

- Les mesures visant à améliorer l'équilibre budgétaire durant les périodes de faible croissance économique ne doivent pas nécessairement nuire à la création d'emploi.
- Un assainissement budgétaire fiscalement neutre dans la composition des dépenses et des recettes peut favoriser la création d'emploi.
- Un dosage adéquat de mesures – qui tient compte du rééquilibrage comme de son échéance – est essentiel pour atteindre le double objectif de responsabilité budgétaire et de croissance de l'emploi.

Question de recherche

Au plus fort de la crise financière et économique de 2008, nombre de gouvernements, notamment des pays du G20, ont adopté d'importantes mesures de relance budgétaire pour encourager l'activité. Ces initiatives ont permis d'enrayer la récession mondiale et la hausse du chômage. La poussée de la demande globale n'a toutefois pas duré: l'investissement privé et la consommation n'ont pas repris et la faible croissance a persisté (ce qui est toujours le cas si l'on se réfère aux tendances antérieures). Dans ce contexte de faible demande et de baisse des recettes, la dette publique a nettement augmenté.

Confrontés à la perspective d'un fort endettement public et d'une faible demande globale, de nombreux pays, principalement parmi les économies avancées, ont dès lors délaissé les politiques de soutien à l'emploi

pour lancer des mesures de consolidation budgétaire. Cette approche a souvent été perçue comme un moyen de calmer les marchés financiers à court terme et, plus fondamentalement, d'ouvrir la voie à l'investissement privé et à la croissance (et, partant, à la création d'emploi). Toutefois, ces mesures ayant été mises en place dans une période de confiance atone, elles ont finalement affaibli davantage la demande, elles n'ont pas réussi à stimuler l'investissement privé et elles ont débouché sur une dégradation des finances publiques. Ce type de stratégie a en particulier entraîné une aggravation des perspectives de l'emploi et, puisque le chômage et le chômage de longue durée ont augmenté, le revenu des ménages a chuté et la demande a stagné. Il en a résulté un cercle vicieux de faible demande, de baisse de la consommation et de report des investissements.

¹ Cette note de recherche est basée sur Escudero et López Mourelo (2017).

Les incidences de cette spirale baissière se sont répercutées dans le monde entier, contribuant au ralentissement dans les principales économies émergentes, qui avait commencé en 2015. En effet, le fléchissement d'une durée de six ans de la croissance du PIB mondial a atteint un creux en 2016 en raison de contractions plus fortes que prévu dans plusieurs économies émergentes telles que l'Argentine, le Brésil et la Fédération de Russie. Le ralentissement reste très marqué dans les pays exportateurs de produits de base, et leurs équilibres budgétaires

en sont donc menacés. Aussi, nombre d'entre eux envisagent ou ont déjà engagé des coupes drastiques dans les dépenses. Ces restrictions pourraient avoir de graves conséquences sur l'emploi dans ces pays (le chômage y est déjà parfois reparti à la hausse) et également entraîner des retombées négatives. Si certaines économies développées, en particulier dans l'Union européenne, ont bel et bien bénéficié des prix bas des matières premières, elles pourraient néanmoins être affectées par les politiques d'austérité des pays émergents (encadré 1).

Encadré 1. Un retour à l'austérité? Les effets potentiels de l'assainissement budgétaire sur le chômage mondial

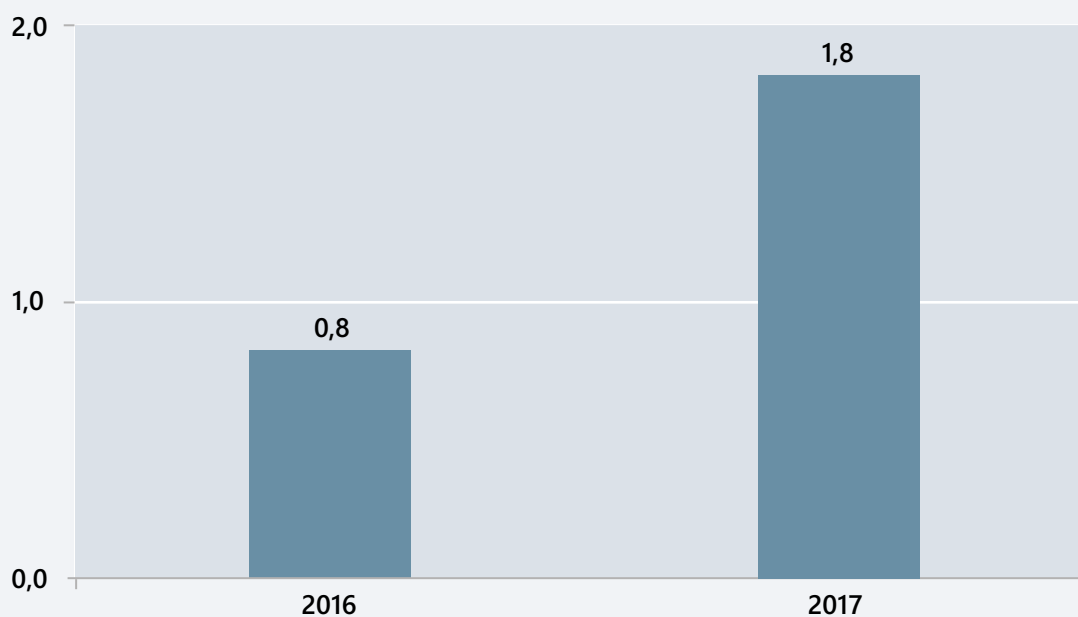
Entre 2004 et 2015, les pays exportateurs de produits de base dépendaient fortement des cours élevés du pétrole pour parvenir à l'équilibre budgétaire. Maintenant que les cours oscillent à des niveaux bien inférieurs à ceux de cette période, certains de ces exportateurs ont commencé à prendre des mesures pour consolider leurs dépenses ou envisagent de le faire. La question reste de savoir quel effet l'ajustement budgétaire aura sur l'emploi.

Pour évaluer cet impact potentiel, le Département de la recherche du BIT a procédé à une série d'estimations, qui donnent des résultats intéressants.

Par exemple, si les exportateurs de produits de base réduisaient leurs dépenses de la moitié du déficit supplémentaire encouru en 2017 en raison de la chute des prix des matières premières, l'on estime que 37 pays diminueraient leurs dépenses, et la baisse moyenne équivaldrait à 2,4 pour cent du PIB.

Dans un tel scénario, le chômage augmenterait globalement de 1,8 pour cent, se concentrant dans les marchés émergents (où se trouvent la majorité des exportateurs de produits de base). La baisse de la demande de ces pays affecterait également les économies développées, mais dans une moindre mesure.

Figure 1. Hausses potentielles du chômage en cas de coupes budgétaires dans les pays exportateurs de matières premières (pourcentages)



Source: BIT (2016).

Les solutions qui marchent

La question se pose donc de savoir comment les grandes économies émergentes feront face à la chute des recettes engendrée par le ralentissement de la croissance et la baisse des cours des matières premières. Existe-t-il des moyens de relancer la croissance et de créer des possibilités d'emploi de qualité sans nuire aux finances publiques? Certaines leçons tirées des expériences menées dans les économies avancées peuvent aider à y répondre. Notamment l'analyse empirique basée sur les mesures d'austérité adoptées par des pays avancés au cours de la crise de 2008 et conduite pour étudier les incidences des différentes stratégies en termes d'emploi et expliquer comment les objectifs budgétaires et d'emploi sont conciliables. Les résultats de l'analyse sont illustrés par plusieurs scénarios, qui montrent que les coupes budgétaires mal conçues ont un effet négatif en matière d'emploi. Deux scénarios fiscalement neutres (c'est-à-dire sans dégradation des finances publiques)² sont précisés ci-après afin d'expliquer comment un ajustement dans la composition des dépenses et des recettes a un impact sur la création d'emploi (figure 2).

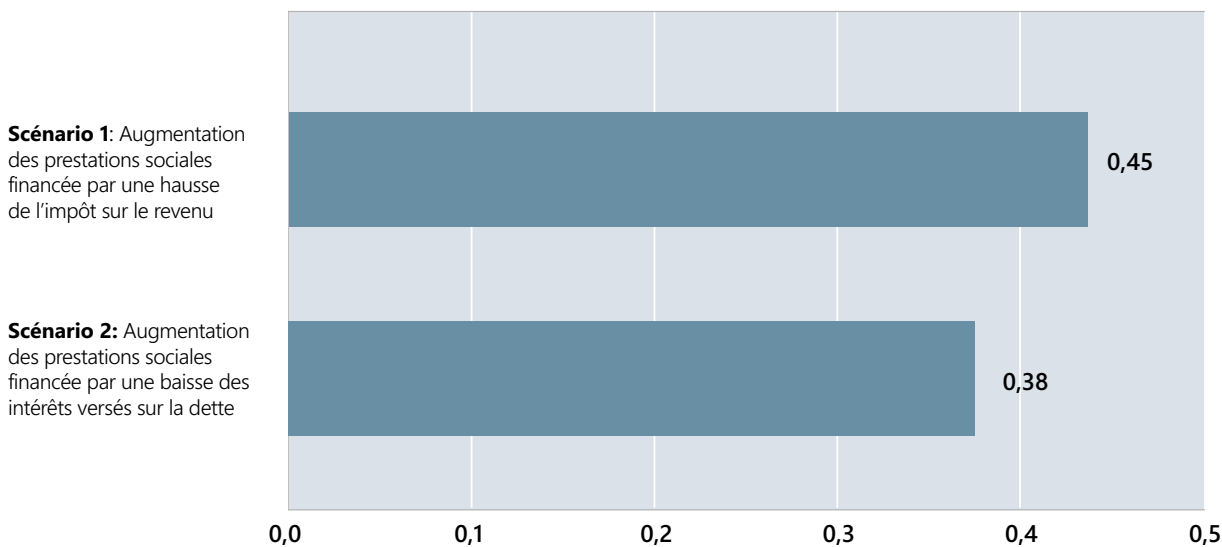
Dans le scénario 1, une augmentation de 1 point de pourcentage des prestations sociales (issues des régimes contributifs ou non contributifs) serait financée

par une hausse équivalente de l'impôt sur le revenu. Dans ce cas, l'emploi augmenterait de 0,45 pour cent en un an (à comparer à une faible hausse de 0,2 pour cent si le scénario de base de consolidation budgétaire continue³ était maintenu).

Le scénario 2 envisage une amélioration similaire des prestations sociales mais en la finançant non pas par une hausse des impôts mais par une baisse des intérêts versés sur la dette. Dans ce cas, l'emploi augmenterait d'environ 0,38 pour cent. Si un tel scénario est peu plausible pour de nombreux pays (ils n'ont pas souvent la capacité de refinancer leur dette à des taux d'intérêt plus bas ou de réduire le coût de la dette existante), il montre néanmoins qu'une stratégie équilibrant réduction de la dette à long terme et politiques de l'emploi peut être plus efficace qu'une politique se focalisant seulement sur la réduction de la dette.

Il convient de noter que le but de cette analyse est de montrer l'importance relative des différents postes de dépenses sur la création d'emploi. Par conséquent, les scénarios ne visent pas à suggérer qu'il existerait un seul train de mesures adéquat, mais plutôt à souligner que les objectifs budgétaires peuvent être cohérents avec les objectifs en matière d'emploi.

Figure 2. Créations d'emploi selon les différents scénarios (pourcentages)



Source: Calculs du BIT basés sur Escudero et López Mourelo (2017).

² D'autres scénarios sont disponibles dans l'analyse d'Escudero et López Mourelo (2017).

³ La consolidation budgétaire continue correspond à l'austérité menée en 2011. Il s'agit d'une combinaison de coupes dans les salaires des agents publics (1,98 pour cent), de baisse de l'investissement public (7,82 pour cent) et de hausse des impôts sur le revenu (3,8 pour cent).

Considérations sur la politique à mener

Les décisions politiques optimales varient considérablement dans le temps et d'un pays à l'autre en raison de différents facteurs économiques, sociaux et politiques. Il est clair qu'il n'existe pas de panacée pour remédier au problème de l'emploi en période de faible croissance. Néanmoins, comme le montrent cette note et l'analyse détaillée sur laquelle elle se fonde, des leçons peuvent être tirées des différentes mesures que les gouvernements des pays avancés ont adoptées en réponse à la crise de 2008. Et la principale leçon est qu'une politique budgétaire aboutie ne s'impose pas au détriment de la création d'emploi.

La consolidation budgétaire peut être contre-productive en période de faible demande

Lorsque la croissance économique faiblit, les recettes publiques chutent, ce qui peut s'expliquer par divers facteurs souvent interdépendants. Dans les pays exportateurs de matières premières par exemple, les recettes publiques pâtissent souvent directement de la baisse des cours du pétrole ou d'autres ressources naturelles. Dans d'autres cas, la croissance peut faiblir en raison d'une perte de confiance et du manque d'investissement, ce qui a une incidence négative sur la consommation et les recettes d'impôt sur le revenu, qui engendrent à son tour une érosion des finances publiques. Lorsque les recettes déclinent, les gouvernements choisissent soit de réduire les dépenses, afin de stimuler la confiance dans les marchés et de stabiliser les équilibres budgétaires, soit de donner la priorité à l'investissement public et à l'emploi, afin de soutenir l'économie jusqu'à la reprise de la demande du secteur privé. Malheureusement, c'est la première alternative que la plupart des pays avancés ont choisie durant la crise de 2008.

Dans une période de croissance molle, une réduction des dépenses a moins tendance à stabiliser l'économie qu'à créer un cercle vicieux de perte de confiance, de moindre consommation, de faible investissement, de

perte d'emplois et, paradoxalement, de dégradation des recettes publiques, ce qui à son tour ouvre la voie à davantage d'austérité budgétaire.

Les principales économies émergentes confrontées au difficile équilibre budgétaire devraient par conséquent tenir compte de ces résultats et du constat montrant que le calendrier de la consolidation budgétaire est essentiel dans toute stratégie visant à relancer la confiance, l'activité économique et l'emploi, sans quoi les mesures risquent d'être contre-productives et de renforcer les déséquilibres. En outre, réduire les déficits budgétaires dans un contexte de faible demande globale peut également entraîner des retombées négatives, affecter d'autres pays et aggraver la situation mondiale.

L'importance du rééquilibrage budgétaire

Face à la baisse des recettes et à la pression croissante pour réduire les déséquilibres budgétaires, et compte tenu des limites de la politique monétaire, il importe de se poser la question clé de savoir comment les mesures budgétaires peuvent stimuler l'activité économique et la création d'emploi sans dégrader les budgets publics. Comme le montrent les données empiriques résumées dans cette note, les ajustements fiscalement neutres dans la répartition des recettes et des dépenses peuvent encourager la création d'emploi. Pour ce faire, l'accent doit être mis sur les postes de dépenses et de recettes liés à l'emploi comme au social.

En d'autres termes, puisque les Etats cherchent comment rogner les dépenses afin d'atteindre leurs objectifs en termes d'emploi et de dette, il est essentiel d'envisager de modifier la répartition des dépenses et des recettes en faveur de mesures sociales et de l'emploi (par exemple les prestations sociales et l'impôt sur le revenu). Comme la note l'a souligné, une telle politique entraînerait de la création d'emploi, de meilleures recettes et, à terme, une amélioration des finances publiques.

Lectures complémentaires

BIT (Bureau international du Travail). 2012. *World of Work Report: Better Jobs for a Better Economy*. Résumé en français: «Le monde du travail en 2012: de meilleurs emplois pour une économie meilleure» (Genève, Institut international d'études sociales).

—. 2016. *World Employment and Social Outlook: Trends 2016*. Résumé en français: «Emploi et questions sociales dans le monde: tendances 2016», janvier (Genève).

Escudero, V.; López Mourel, E. 2017. «The employment effect of changes in the composition of fiscal consolidations», *International Review of Applied Economics*, vol. 31, n° 1, pp. 45-68.

Pour des renseignements complémentaires ou des précisions, s'adresser à Verónica Escudero (escudero@ilo.org) ou à Elva López Mourel (lopezmourel@ilo.org) de l'Unité de l'analyse des tendances et de l'évaluation des politiques du Département de la recherche du BIT.