

**RÉSUMÉ**

# **Crise de l'emploi dans la zone euro:**

## Tendances et réponses politiques

**Résumé**

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL  
INSTITUT INTERNATIONAL D'ETUDES SOCIALES

# Résumé

## **L'emploi reste déprimé dans la majorité des pays de la zone euro...**

Les marchés du travail de la zone euro n'ont pas encore récupéré de la crise qui a frappé l'économie mondiale fin 2008. Le nombre total d'emplois demeure inférieur de 3,5 millions à ce qu'il était avant la crise. Plus inquiétant encore, après une reprise modeste en 2010 et 2011, l'emploi est en recul depuis le début de 2012 dans la moitié des pays de la zone euro pour lesquels nous disposons de données récentes. En avril 2012, le taux de chômage dans la zone euro atteignait 11 pour cent, ce qui représentait 17,4 millions de demandeurs d'emploi.

Certains pays ont été frappés plus durement que d'autres. Les pertes d'emploi ont été particulièrement sévères dans le Sud de l'Europe. L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg et Malte sont les seuls pays où le niveau d'emploi est plus élevé qu'en 2008. Cependant, même dans ces pays, il apparaît que la situation du marché du travail a cessé de s'améliorer. La qualité des emplois s'est elle aussi détériorée, même dans ces économies qui réussissent relativement bien.

## **... et 4,5 millions d'emplois supplémentaires pourraient être perdus...**

Le rapport affirme qu'en adhérant à une stratégie de croissance centrée sur l'emploi pour la zone euro, la reprise est toujours possible à l'intérieur du cadre de la monnaie unique. Remettre le système financier en état, promouvoir l'investissement productif, renforcer l'efficacité des programmes d'emploi, maintenir la protection sociale, favoriser le dialogue social et engager des plans budgétaires propices à l'emploi sortiraient la zone euro du piège de l'austérité et ouvrirait la voie à une reprise durable porteuse de cohésion sociale.

Cependant, si le cours politique des choses ne change pas rapidement, il est possible que 4,5 millions d'emplois supplémentaires soient perdus au cours des quatre prochaines années. Ce qui risquerait d'engendrer des troubles sociaux et d'éroder la confiance des citoyens dans les gouvernements nationaux, le système financier et les institutions européennes.

Tout indique qu'une récession prolongée du marché du travail se prépare. Le chômage de longue durée augmente et beaucoup de travailleurs se retrouvent exclus du marché du travail. Au début de 2012, environ 31,5 pour cent de la population en âge de travailler dans la zone euro étaient soit sans travail soit inactives, ce qui représente une augmentation de 1,5 points de pourcentage par rapport à 2007. Et 44 pour cent des demandeurs d'emploi étaient au chômage depuis plus d'un an.

De plus en plus, les jeunes gens risquent d'être marqués à par leur premier contact avec le monde du travail. En avril 2012, le taux de chômage des jeunes dans la zone euro était supérieur

à 22 pour cent. Il dépassait les 30 pour cent en Italie, au Portugal et en Slovaquie, et même 50 pour cent en Grèce et en Espagne. Le taux de chômage des jeunes restait aussi relativement élevé dans les pays qui enregistrent de bonnes performances économiques comme la Belgique et Malte.

Sans un changement rapide de cap politique – pour affronter la crise et regagner la confiance et le soutien des travailleurs et des entreprises – il sera difficile d’instaurer les réformes nécessaires pour remettre la zone euro sur le chemin de la stabilité et de la croissance.

### **... remettant en cause la primauté des objectifs budgétaires comme colonne vertébrale de la stratégie de politique économique.**

On prend de plus en plus conscience qu’une approche fondée uniquement sur l’austérité budgétaire aura une incidence sur l’emploi sans pour autant réduire de manière significative les déficits budgétaires. Les économies qui ont opté pour une stratégie plus orientée vers la croissance se montrent plus performantes en matière d’emploi, d’investissement et de stabilité financière. Plus fondamentalement, les conditions dans lesquelles l’austérité fiscale aurait pu fonctionner n’ont tout simplement pas été respectées.

L’austérité budgétaire a consisté en des coupes sévères dans les investissements publics et les programmes pro-emploi, ce qui a eu des répercussions directes sur la demande intérieure. Le rythme et l’échelle de ces mesures ont dépassé toutes les composantes positives de la demande, ce qui a induit un effet récessif global. Alors que de plus en plus de pays se tournent vers la rigueur budgétaire, la capacité des exportations à contrebalancer le recul de la consommation intérieure résultant de l’austérité se trouve grandement limitée.

De la même manière, 13 pays de la zone euro sur 17 ont mené des réformes liées à la flexibilité du marché du travail, souvent dans le sens d’un assouplissement des conditions de licenciement. Cependant, dans un contexte macroéconomique morose, ces réformes sont susceptibles d’entraîner un nombre accru de licenciements sans aucun effet d’entraînement sur la création d’emplois, au moins jusqu’à ce que la reprise économique prenne de l’ampleur.

La politique d’austérité a laissé de côté la réforme indispensable du système financier, épicerie de la crise. En effet, sur ce front, les progrès sont très lents. Il s’ensuit que dans les pays qui ont été frappés par la récession les banques n’ont pas retrouvé leur rôle normal qui consiste à accorder des prêts à l’économie réelle. En 2011, l’investissement privé exprimé en pourcentage du PIB a décliné dans tous les pays de la zone euro, sauf un, malgré la faiblesse des taux d’intérêt et l’ampleur des liquidités détenues par les grandes entreprises. Cette tendance crée surtout des difficultés aux petites entreprises qui représentent deux tiers de l’emploi dans la zone euro.

Enfin, des différences de compétitivité considérables continuent d’opposer les pays au sein de la zone euro. Si les coûts unitaires de main-d’œuvre ont quelque peu convergé depuis le début de la crise, on a accordé peu d’attention au rôle qu’une stratégie coordonnée en matière d’emploi et de croissance pourrait jouer pour atténuer les disparités de compétitivité au sein même de la zone euro.

## **Pour résorber la crise de l'emploi dans la zone euro, nous devons remettre d'urgence le système financier en état...**

Aucune reprise ne sera possible sans que le système financier soit remis sur pied. Au cours des périodes de croissance passées, une hausse de l'investissement équivalant à 1 pour cent du PIB s'accompagnait de la création d'1,4 million d'emplois dans l'ensemble de la zone euro sur environ deux ans. Cela donne à penser que si les circuits du crédit étaient restaurés et le ratio d'investissement par rapport au PIB ramené à ce qu'il était avant la crise (ce qui signifie une augmentation de moins de deux points de pourcentage du taux d'investissement rapporté au PIB pour atteindre 21,5 pour cent), environ deux tiers des emplois perdus depuis le début de la crise seraient récupérés.

Remettre en état le système financier veut dire que l'on règle rapidement la question de la solvabilité de nombreuses banques. Il est hautement souhaitable de s'orienter vers une union bancaire, à condition que les actionnaires des banques en difficulté – qui, avec les gérants qu'ils ont élus, portent la principale responsabilité des pratiques toxiques et qui dégagent d'énormes dividendes quand tout allait bien – contribuent à garantir les pertes. La participation des grands détenteurs d'obligations peut être nécessaire ainsi. Cela est de la première importance parce que la restructuration des banques va inévitablement conduire à une augmentation de la dette publique. La Déclaration du sommet de la zone euro du 29 juin constitue un pas dans la bonne direction bien qu'elle nécessite encore des mesures concrètes de suivi.

Pour éviter la résurgence des pratiques inappropriées du passé, une nouvelle réglementation est également indispensable. Ce qui signifie qu'il faut renforcer les contrôles pruden­tiels au niveau de la zone euro, lutter contre les prises de risques et les rémunérations excessives qui ne sont pas liées à la performance du secteur, clarifier les responsabilités, en l'état actuel, de certaines banques, prendre les mesures économiques et légales qui s'ensuivent, et garantir que les banques se concentrent sur leur mission originelle d'intermédiaire plutôt que de développer des activités pour leur propre compte. Les récentes propositions faites en ce sens par la Commission européenne vont dans la bonne direction, mais une fois de plus, nécessitent des actions concrètes de suivi. Il va également falloir que la Banque centrale européenne assume un rôle plus important dans ce domaine.

## **... deuxièmement, promouvoir la croissance et l'emploi, en tenant compte de la situation initiale des pays, notamment par le biais de politiques d'investissement et de revenus élaborées avec soin...**

La promotion de l'investissement pourrait amplement contribuer à améliorer les perspectives d'emploi dans les pays frappés par la crise, à restaurer la compétitivité et à réduire les déséquilibres internes à la zone euro. Elle passe par l'amélioration des conditions de crédit pour les petites entreprises et le renforcement ou la création de systèmes de garanties de prêts à ces entreprises, ainsi que par des incitations publiques à l'investissement, ou par des investissements publics directs qui pourraient stimuler les initiatives privées et créer des emplois. Dans ces pays, le lancement d'une stratégie de réindustrialisation permettrait d'accentuer la cohérence entre les différents instruments politiques.

Les pays excédentaires ont les moyens de rééquilibrer la croissance afin d'amortir les effets d'une demande affaiblie émanant des pays frappés par la crise et de soutenir l'effort global d'ajustement dans la zone euro. Une hausse des salaires alignée sur la croissance de la productivité, comme cela commence à se faire, concourrait de manière significative à ce processus de rééquilibrage. Il serait aussi très utile de traiter la question des emplois atypiques.

D'un autre côté, les pays déficitaires ont restauré leur rapport compétitivité-coût dans une certaine mesure. En moyenne, la moitié de la hausse relative des coûts unitaires de main-d'œuvre, depuis l'introduction de l'euro, a été compensée depuis 2008. Cela résulte essentiellement de la réduction des salaires réels et des gains de productivité du travail. Les prix, d'autre part, se sont ajustés légèrement, affaiblissant ainsi l'effet de la réduction des coûts salariaux unitaires sur la compétitivité dans les pays déficitaires et en ajoutant à la détresse de ceux dont les revenus ont chuté.

Aborder les problèmes de compétitivité sans provoquer une récession longue et profonde, nécessitera des mesures qui stimulent la productivité et une modération des prix dans les pays déficitaires, ainsi qu'une reprise des salaires dans les pays excédentaires après un certain nombre d'années pendant lesquelles les hausses de salaires ont été toujours en retard sur celles de la productivité. En outre, le rééquilibrage interne global de la zone euro ne devrait pas affaiblir la position concurrentielle de la région par rapport aux autres pays.

Dans tous les cas, le dialogue social a un rôle primordial à jouer en matière de politique salariale. Bien loin d'empêcher les ajustements, une négociation collective coordonnée faciliterait la transition vers une zone euro plus compétitive tout en accréditant l'idée que les réponses sont équitables. A cet égard, les mouvements récents dans certains pays visant à affaiblir ou suspendre la négociation collective sont contreproductifs.

### **... de programmes efficaces en faveur de l'emploi, y compris les « les garanties pour les jeunes »...**

Les politiques d'emploi, notamment les programmes actifs du marché du travail conçus de façon appropriée, pourraient jouer un rôle déterminant pour promouvoir la reprise de l'emploi. Il est tout aussi important de veiller à ce que les jeunes ne restent pas prisonniers d'emplois précaires. Certains pays, comme l'Autriche, ont trouvé le moyen d'assurer que les emplois temporaires sont un tremplin vers des contrats plus stables. Cela exige de prendre des précautions lors de l'élaboration des réglementations.

Dans un certain nombre de pays de la zone euro, comme l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas, de nouveaux programmes de formation ont facilité la transition école-travail et ont garanti que les jeunes restent en contact avec le marché du travail. La réussite de ces programmes s'articulera autour de services de l'emploi efficaces.

Le lancement d'un programme spécial contre le chômage des jeunes, semblable aux «garanties-jeunes» que pratiquent les pays Nordiques, est un impératif. Dans le cadre de ces garanties, le gouvernement s'engage à offrir aux jeunes appartenant à une catégorie définie comme prioritaire – chômeurs, non scolarisés, ou avec une courte expérience professionnelle – une place dans un programme d'éducation, de formation ou de travail ou une aide spécifique à la recherche d'emploi. Pour un coût budgétaire estimé à moins de 0,5 pour cent des dépenses

publiques de la zone euro, plus aucun jeune ne serait laissé à l'abandon. En Suède, 46 pour cent des jeunes demandeurs d'emploi ont connu la réussite à la suite de cette garantie.

### **... de plans budgétaires réalistes pour soutenir l'emploi tout en atteignant les objectifs de maîtrise des déficits à moyen terme...**

Il est essentiel de ramener les déficits budgétaires à des niveaux soutenables à moyen terme. Pourtant, le rythme et la nature des politiques de réduction du déficit peuvent compliquer la réalisation des objectifs budgétaires. C'est pourquoi une approche d'assainissement budgétaire qui soit aussi favorable à l'emploi ne serait pas seulement socialement responsable, mais contribuerait également à stimuler la croissance économique et à atteindre les objectifs budgétaires.

En particulier, certaines des politiques évoquées ci-dessus exigent de mobiliser des ressources financières. cela pourrait être en partie financé par la suppression de gaspillages ou par des mesures fiscales. A cet égard, l'élargissement de l'assiette de l'impôt foncier ou la taxation de certains types de transactions financières serait tout à fait de circonstance parce que ces taxes ont moins d'effet de distorsion que celles qui pèsent sur le travail ou l'investissement réel.

Le recentrage des fonds structurels européens sur l'emploi et la mobilisation de la Banque européenne d'investissement pour financer des projets d'investissement constitueraient aussi d'importants changements stratégiques. Plus encore, les faits relatés dans le rapport montrent qu'une telle politique serait payée en retour par de meilleures perspectives d'emploi et par une restauration des comptes publics à moyen terme.

### **... et troisièmement, renforcer la coordination politique dans la zone euro.**

La crise actuelle a clairement montré que les chocs économiques dans un monde globalisé ignoraient les frontières nationales et que les déséquilibres économiques d'un pays pouvaient aisément s'étendre à l'ensemble de la zone euro et au-delà. Il est dès lors essentiel que le risque lié aux dettes souveraines onéreuses et à la sous-capitalisation des banques privées soit traité de manière coordonnée.

Les citoyens sont en train de perdre confiance dans la capacité des gouvernements de gérer les économies. Les citoyens et les gouvernements sont en train de mettre en doute la rationalité et la probité des marchés financiers, qui sont à leur tour en train de perdre confiance dans la capacité des gouvernements à financer les déficits budgétaires. La "confiance" est donc un complexe réseau de relations qui exige un effort politique global et coordonné de la part des membres la zone euro.

Le renforcement des institutions pertinentes de l'UE et de la zone Euro est donc essentiel. Une plus grande coordination a probablement commencé à se produire, comme en témoigne la Déclaration de fin juin du sommet de la zone euro. Auparavant, en avril 2012, la Commission européenne a adopté un ensemble de recommandations pour l'emploi dans le but de soutenir la croissance et l'emploi, de renforcer les institutions de l'UE et la position des partenaires sociaux, et de créer un authentique marché du travail de l'UE. La Commission européenne a proposé une communication intitulée «Agir pour la stabilité, la croissance et l'emploi», publiée en mai 2012, qui s'inscrit dans le prolongement de cette nouvelle approche. La Commission

recommande notamment aux Etats membres de «faire en sorte que leurs mécanismes de fixation des salaires reflètent de manière adéquate l'évolution de la productivité et stimulent la création d'emplois» et plaide pour une plus grande application des politiques actives du marché du travail.

Cette approche, qui consiste à briser un cercle vicieux et à lancer une spirale vertueuse, où l'emploi, peut faciliter la reprise et restaurer la compétitivité. Elle peut aussi contribuer à l'application de la clause sociale horizontale du Traité européen de Lisbonne et à la promotion du dialogue social et des droits et principes garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, par les conventions du Conseil de l'Europe et les normes internationales du travail, toutes largement ratifiées dans l'UE.

La mesure dans laquelle les problèmes de la zone euro peuvent être résolus dépend aussi de la capacité des autres grands acteurs mondiaux de soutenir une reprise durable, en particulier ceux dont les exportations vers les pays développés ont été le principal moteur de la croissance. Des tensions financières exacerbées dans la zone euro pourraient avoir des conséquences dramatiques pour le reste de l'économie mondiale.

En général, l'ampleur des réformes nécessaires pour mettre fin à la crise est telle que toute stratégie politique requiert aussi le soutien de la totalité des acteurs sociaux afin d'être crédible pour les marchés. A cet égard, le dialogue social n'est pas seulement un outil garantissant une répartition équitable des efforts indispensables à la reprise, mais aussi une «caution» essentielle pour les investisseurs.

### **Un pacte pour l'emploi est vital pour stabiliser la zone euro en tant que région dotée d'une monnaie unique.**

La crise a lancé d'énormes défis à la zone euro. Sa stabilité en tant que zone à monnaie unique est menacée. Le rapport montre que des tensions financières supplémentaires dans la zone euro déboucheraient sur un chômage nettement plus élevé à court terme, tant dans les pays qui souffrent d'un déficit que dans ceux qui dégagent des excédents. Tous les pays perdraient, et de ce fait chaque pays a intérêt à voir changer la direction de la politique actuelle. Autrement, la contagion aux autres marchés européens du travail et à l'économie globale serait inévitable.

Le rapport affirme qu'en adhérant à une stratégie de croissance centrée sur l'emploi pour la zone euro – comme celle décrite ci-dessus – la reprise est encore envisageable à l'intérieur du cadre de la monnaie unique. Le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT et l'Appel à l'action pour les jeunes, qui a récemment été lancé par la Conférence internationale du travail, proposent un portefeuille de politiques sur lesquels les pays de la zone euro pourraient continuer à s'appuyer. D'autres acteurs mondiaux, notamment ceux qui se sont appuyés sur la croissance des exportations, ont également un rôle à jouer pour soutenir une reprise équilibrée.

Les marges de manœuvre se réduisent. Toutefois, l'expérience de la Suède, qui a surmonté sa crise financière au début des années 1990 grâce à une stratégie inclusive, montre qu'une dynamique positive peut être enclenchée. Cette stratégie de croissance et d'emploi serait primordiale pour raviver la confiance dans la pérennité de la zone euro en tant que zone monétaire unique.