

Lourde menace sur la croissance

File de chômeurs à l'entrée d'un forum pour l'emploi à Nice, en France.

Helge Berger et Martin Schindler

Maîtrise du chômage et relance de la croissance : les priorités absolues de l'Europe

MÊME si l'économie européenne tournait à plein régime — ce qui n'est clairement pas le cas — il y aurait des demandeurs d'emploi. Dès lors que de nouvelles entreprises innovantes entrent sur le marché et que des sociétés moins productives en sortent, la main-d'œuvre doit évoluer en conséquence, et trouver un nouvel emploi prendra toujours quelque temps. Un certain niveau de chômage fait donc partie intégrante d'une économie saine et prospère.

Mais nous vivons une époque peu ordinaire : depuis le début de la crise de la dette en Europe, le nombre de chômeurs dans la zone euro a atteint près de 20 millions de personnes. Fin 2013, on comptait quelque 12 % de demandeurs d'emploi, soit une fois et demie environ le niveau d'avant la crise (graphique 1). Pire, une part grandissante des chômeurs étaient sans emploi depuis plus d'une année. D'après les derniers chiffres connus, près de la moitié des chômeurs européens sont des chômeurs de longue durée.

Cette situation est préoccupante. Les sacrifices et les difficultés engendrés par le chômage de longue durée concernent de nombreuses familles européennes. De plus, la crise du chômage risque de peser lourdement sur la capacité de l'Europe de renouer demain avec la croissance. En effet, la récente progression du chômage a frappé surtout des groupes vulnérables, notamment les moins instruits et les jeunes : fin 2013, plus de la moitié des moins de 25 ans à la recherche d'un emploi en Espagne et en Grèce n'en avaient pas trouvé (graphique 2). La proportion est de plus d'un tiers en Italie et au Portugal, d'environ 25 % en Irlande et de près de 25 % en moyenne en Europe. De telles statistiques évoquent le spectre d'une génération perdue.

Connaître le chômage à un jeune âge peut avoir de graves conséquences. Faute de pratique, les jeunes bien formés ne peuvent pas utiliser leurs compétences et risquent par conséquent de les perdre, tandis que les moins qualifiés n'ont pas accès à l'apprentissage sur le tas, pourtant essentiel.



Ce problème pourrait avoir des conséquences durables et placer les jeunes dans une situation où ils gagneront toujours moins, ce qui risque de pérenniser une inégalité de revenus qui s'aggrave déjà.

Mais les répercussions à long terme du chômage des jeunes vont bien au-delà de la seule sphère économique : bien des jeunes chômeurs prennent leurs décisions en conséquence, en repoussant mariage et fondation d'une famille, ou en allant chercher du travail à l'étranger. Si les migrations favorisent l'ajustement macroéconomique quand les autres mécanismes sont inopérants, elles peuvent avoir un coût pour ceux qui partent : changement de culture, nécessité d'apprendre une langue nouvelle et non-reconnaissance des diplômes et formations peuvent obliger des travailleurs très qualifiés à se contenter d'emplois peu qualifiés. L'histoire de scientifiques étrangers très bien formés qui deviennent chauffeurs de taxi à Berlin ou à Stockholm n'est pas très loin de la réalité.

Un rapport réciproque

Il est manifestement urgent d'agir : le chômage atteint, dans beaucoup de pays, des niveaux tragiques et inacceptables, et menace de freiner la croissance de l'économie européenne dans les années à venir. Mais si l'appel lancé aux décideurs est limpide, il n'est pas simple d'aider les chômeurs à retrouver un emploi. Un nouvel ouvrage publié par le FMI, intitulé *Jobs and Growth: Supporting the European Recovery* et fondé sur une analyse approfondie effectuée par les services de l'institution, offre aux décideurs une feuille de route pour répondre à cet appel.

La relance de la croissance économique doit être la priorité. Comme l'a douloureusement rappelé la crise, le rapport entre emploi et croissance est réciproque. Le chômage de masse entraîne souvent une baisse de la consommation et des incitations à investir, d'où une croissance molle et des entreprises peu enclines à recruter. Inversement, des taux de croissance élevés favorisent la création d'emplois et soutiennent la demande privée. Ce lien entre chômage et croissance s'applique certainement à l'Europe

aujourd'hui (graphique 3). Le premier moyen et le plus efficace de résorber le chômage consiste donc à relancer la croissance.

Mais comment? Il n'existe pas de solutions rapides ou faciles. Relancer et entretenir la croissance est une tâche à la fois complexe et multiforme, qui nécessite d'agir sur bien des fronts à la fois avec des horizons différents. Certes, il semble que le pire de la crise soit passé, mais les taux de croissance et les volumes de production restent inférieurs à leurs niveaux antérieurs. La croissance euro-

Comme l'a douloureusement rappelé la crise, le rapport entre emploi et croissance est réciproque.

péenne ne devrait pas dépasser 1,6 % par an en moyenne entre 2013 et 2017, guère plus de la moitié des 2,6 % enregistrés au cours des cinq années d'avant la crise (FMI, 2014). Il convient donc, à court terme, de continuer d'utiliser le levier monétaire et de poursuivre le rééquilibrage progressif des finances publiques, là où les marchés le permettent, afin de préserver la reprise.

Mais il est tout aussi urgent de continuer à consolider sans relâche le cadre institutionnel de la zone euro. À cet égard, la mise en place des éléments d'une union bancaire constituerait un excellent point de départ. La capacité de régler en temps opportun, avec efficacité et à moindre coût la situation des banques en difficulté grâce à un accès à des ressources publiques communes permettrait de briser le cercle vicieux des difficultés qui se renforcent mutuellement dans les secteurs bancaire et public.

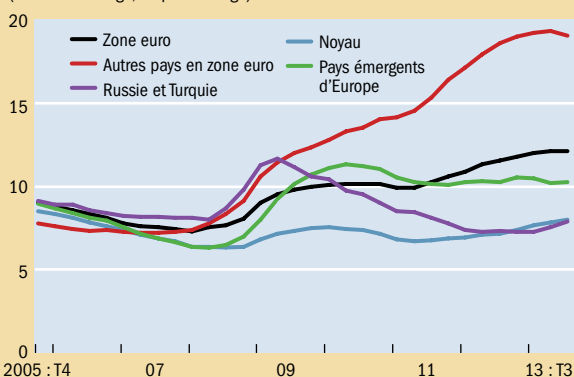
Une avancée sur le front institutionnel dans la zone euro réduirait aussi sensiblement l'incertitude résiduelle des investisseurs,

Graphique 1

Sans emploi

Dans beaucoup de pays, le chômage atteint des niveaux inacceptables depuis la crise.

(taux de chômage, en pourcentage)



Sources : Haver Analytics; calculs des services du FMI.

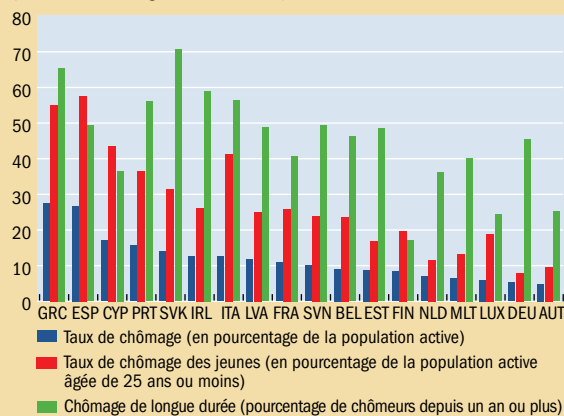
Note : Noyau = Allemagne, Belgique, France et Pays-Bas. Autres pays en zone euro = Espagne, Grèce, Irlande, Italie et Portugal. Pays émergents d'Europe = Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Ukraine. Tous les agrégats sont des moyennes simples.

Graphique 2

Une longue recherche

Le chômage des jeunes est environ deux fois plus élevé que pour le reste de la population; la plupart des chômeurs sont sans emploi depuis plus d'un an.

(mesures du chômage, novembre 2013)



Source : Eurostat.

Note : GRC = Grèce, ESP = Espagne, CYP = Chypre, PRT = Portugal, SVK = République slovaque, IRL = Irlande, ITA = Italie, LVA = Lettonie, FRA = France, SVN = Slovénie, BEL = Belgique, EST = Estonie, FIN = Finlande, NLD = Pays-Bas, MLT = Malte, LUX = Luxembourg, DEU = Allemagne, AUT = Autriche.

qui doivent être sûrs que la crise est bien finie avant d'engager des ressources importantes. En outre, la consolidation des bilans publics et privés doit être réellement engagée partout pour atténuer les facteurs de vulnérabilité. Et il ne fait guère de doute qu'il faut s'attaquer aux faiblesses anciennes sur les marchés du travail et des produits pour jeter les bases d'une croissance durable de la production et de l'emploi en Europe et réaliser la promesse de l'union économique et monétaire au sein de la zone euro.

Séquelles de la crise

Mais tout rebond durable de la croissance sera impossible tant que les séquelles de la crise n'auront pas été effacées des bilans. Dans beaucoup de pays européens, les taux d'endettement des ménages et des entreprises, déjà élevés, se sont aggravés du fait que les revenus ont augmenté moins vite ou ont diminué, tandis que les prix de l'immobilier chutaient. La dette du secteur public s'est aussi considérablement accrue pendant la récession. Vu la faiblesse de la demande mondiale, il est peu probable que l'un ou l'autre de ces secteurs parvienne à surmonter leurs problèmes de dette. Le besoin de désendettement qui en résulte — c'est-à-dire la nécessité de faire diminuer la dette en réduisant la consommation des ménages, l'investissement des entreprises et la dépense publique nette — menacent de freiner la reprise.

Cependant, toutes les formes de dette ne se valent pas. Les économistes débattent toujours du lien entre dette et croissance, mais les études du FMI montrent que des niveaux élevés d'endettement du secteur privé peuvent s'avérer particulièrement problématiques. En effet, si un endettement très élevé des ménages et des entreprises entraînent à coup sûr un ralentissement de la croissance — du fait surtout qu'ils créent des vulnérabilités et réduisent la consommation et l'investissement —, il semblerait que, lorsque la viabilité des finances publiques n'est pas menacée, la dette du secteur public en tant que telle peut être moins problématique. On peut donc en déduire qu'en facilitant dès aujourd'hui le désendet-

tement du secteur privé, les gouvernements pourraient favoriser une croissance autonome demain. En fonction de la situation du pays concerné, les décideurs pourraient ainsi mettre en place ou renforcer les microstructures adaptées, comme des dispositifs

Un rebond du chômage des jeunes peut avoir de graves conséquences économiques et sociales.

efficaces pour traiter les cas d'insolvabilité des entreprises — prévoyant par exemple des procédures de faillite rapides et souples pour les particuliers et les entreprises — pour éviter les périodes prolongées de désendettement et préserver la croissance.

À terme, bien sûr, la dette publique devra aussi baisser. L'histoire nous enseigne que cela est difficile, mais pas impossible, même en période de croissance faible. Ainsi, au début des années 90, la Belgique, le Danemark et l'Islande ont réussi à réduire la dette publique de plus de 30 % du PIB, malgré une croissance au départ proche de zéro, voire négative. L'astuce consiste à réduire les déficits budgétaires de manière progressive, là où les marchés le permettent, avec des politiques ancrées par l'engagement solide de poursuivre le rééquilibrage budgétaire à moyen terme et de limiter l'impact de l'assainissement des finances publiques sur la croissance grâce à des mesures judicieuses en matière de revenus et de dépenses. Par exemple, il sera utile de supprimer les dépenses moins productives, de préserver l'investissement public et de privilégier la fiscalité indirecte plutôt que la fiscalité directe, et dans certains pays il est peut-être encore possible de privatiser. Qui plus est, les épisodes de rééquilibrage peuvent aussi offrir l'occasion d'engager des réformes des impôts ou des subventions de nature à rehausser la croissance.

Créer les conditions nécessaires

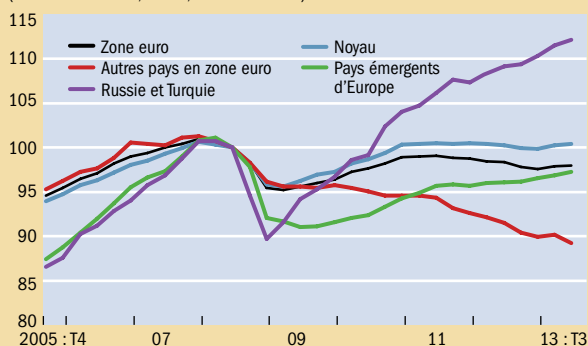
Les possibilités de réformes de nature à relancer la croissance à long terme ne se limitent pas au seul domaine budgétaire. La situation des pays varie, mais tout porte à croire que des réformes structurelles véritablement ambitieuses peuvent influencer considérablement sur ce que les économistes appellent la croissance potentielle — la capacité d'un pays d'enregistrer une croissance durable des revenus et de l'emploi —, ce qui aidera les ménages et les entreprises à consolider leurs bilans. Selon des études du FMI, des réformes simultanées sur les marchés des produits et de l'emploi sont celles qui ont le plus de chances de relancer la croissance potentielle, même si les réformes prioritaires et leur conception optimale varieront grandement d'un pays à l'autre. Ainsi, les mesures visant à rehausser la productivité dans le secteur des services en Allemagne, comme un renforcement de la concurrence et des investissements publics dans l'énergie et les transports, peuvent contribuer à relancer investissement, revenus et demande intérieure, alors qu'en Espagne l'ajustement pourra être facilité par une flexibilité accrue du marché du travail. Ailleurs, nombre d'économies des Balkans non membres de l'Union européenne (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine, Monténégro et Serbie) doivent s'attaquer aux problèmes de fond engendrés par une transition retardée, un mauvais climat d'investissement et la faiblesse des flux d'investissement direct étranger.

Graphique 3

Un synchronisme malheureux

La crise a durement touché le PIB et les revenus, ce qui explique en grande partie le chômage en Europe.

(niveau du PIB réel, indice, 2008 T3 = 100)



Source : Haver Analytics; calculs des services du FMI.

Note : Noyau = Allemagne, Belgique, France, et Pays-Bas; autres pays en zone euro = Espagne, Grèce, Irlande, Italie et Portugal; Pays émergents d'Europe = Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Ukraine. Faute de données, l'Irlande et le Luxembourg sont exclus des moyennes du troisième trimestre 2013. Tous les agrégats sont des moyennes simples.



Un ouvrier sur un chantier à Athènes.

Une réforme globale est une des clés de la réussite — ne régler les problèmes que partiellement peut même aggraver la situation. C'est ce que montrent les deux dernières décennies de réformes parcellaires du marché de l'emploi dans nombre d'économies européennes. Bien que les marchés de l'emploi aient été dans l'ensemble assouplis, les efforts de réforme n'ont souvent été que partiels et asymétriques — avec, par exemple, la restriction des licenciements pour les emplois temporaires, mais pas pour les autres. Cette situation a souvent conduit, entre autres choses, à l'apparition de marchés du travail à deux vitesses, où les conditions applicables aux contrats permanents n'ont rien à voir avec celles des contrats de plus court terme. Des marchés du travail à deux vitesses, ajoutés à une absence de flexibilité salariale, surtout au bas de l'échelle, peuvent aboutir à ce que les entreprises pressées de réduire les coûts soient obligées de licencier, faute de pouvoir ajuster les salaires. Des groupes vulnérables, telles les personnes peu qualifiées et les jeunes, sont en général plus touchés, ce qui provoque de néfastes rebonds du chômage des jeunes dans certaines économies européennes. Cette situation peut avoir, on l'a vu, de graves conséquences économiques et sociales.

Profiter des changements

En s'attaquant à leurs faiblesses structurelles, les pays peuvent aussi mieux tirer parti de la dynamique d'exportation créée par les chaînes d'approvisionnement mondiales. Ces relations prennent une importance croissante, car les entreprises éclatent de plus en plus leurs processus de production et s'implantent là où elles trouvent les compétences et les facteurs de production qui leur conviennent le mieux. L'expérience de certains pays d'Europe de l'Est, comme la République tchèque et la Slovaquie, donne à penser que certaines des réformes visant à renforcer la croissance peuvent aussi améliorer la compétitivité d'un pays et sa capacité d'attirer les investissements étrangers dans des secteurs d'exportation à haute productivité, ce qui profite à l'économie toute entière. De telles dynamiques peuvent expliquer la chute du chômage en Slovaquie avant la crise. Entre autres choses, une plus grande intégration de la chaîne d'approvisionnement pourrait aussi aider à résorber les écarts croissants entre les soldes courants au sein de la zone euro

observés avant la crise. En fait, la réduction récente des déficits courants dans les pays les plus touchés par la crise a été provoquée en grande partie par la crise elle-même : en l'absence d'emplois et de croissance, les dépenses consacrées à la consommation de biens et de services intérieurs et importés sont généralement faibles. Il serait nettement préférable que ces déséquilibres soient résorbés par une croissance plus rapide des exportations, et non par une contraction des importations et des niveaux de vie.

Relancer l'emploi et la croissance en Europe ne sera pas chose facile. Certains signes encourageants permettent d'espérer que le pire est peut-être finalement derrière nous, mais l'impact de la crise se fera sentir encore pendant un certain temps, et les défis qui en résultent pour les décideurs sont immenses. On peut se réjouir toutefois qu'il existe une feuille de route pour parvenir à un redressement complet.

À court terme, les actions visant à stimuler la demande de biens et de services, notamment une politique monétaire accommodante, peuvent aider à préserver la reprise. L'achèvement de l'infrastructure institutionnelle de la zone euro — le plus urgent étant d'aller vers une union bancaire totale — réduira les incertitudes et le risque de nouvelles crises. Il existe aussi diverses possibilités pour, le cas échéant, remédier aux dégâts causés par la crise dans les bilans des ménages et des entreprises, et une réforme complète pourra éliminer les obstacles structurels à une croissance de la production et de l'emploi à long terme.

Rien de tout cela ne sera facile, mais il est temps que les gouvernements fassent le nécessaire pour que les Européens soient plus nombreux à retrouver enfin un emploi. ■

Helge Berger est conseiller et Martin Schindler économiste principal au Département Europe du FMI.

Cet article se base sur les conclusions d'une nouvelle étude du Département Europe du FMI intitulée Jobs and Growth: Supporting the European Recovery.

Bibliographie :

Fonds monétaire international (FMI), 2014, Mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale (Washington, janvier).