

Sans emploi en EUROPE



La solution au chômage dans la zone euro exige de la croissance et un marché du travail plus souple

Aucun pays, si riche soit-il, ne peut se permettre de gaspiller ses ressources humaines. La démoralisation due au chômage massif est notre plus grand excès. Moralement, c'est la plus grande menace à notre ordre social.

— Franklin Delano Roosevelt,
30 septembre 1934

Angana Banerji

DIX-HUIT millions de travailleurs étaient au chômage dans la zone euro fin juin 2014, plus que la population des Pays-Bas. Parmi eux, trois millions avaient entre 15 et 24 ans. Mais les chiffres globaux ne reflètent pas entièrement le chômage des jeunes (graphique 1).

En ramenant le nombre de chômeurs à la population active, la situation est morose. Le taux de chômage des jeunes est à un record historique dans certains pays de la zone euro. Ce taux a toujours été plus élevé que celui des adultes à cause du vieillissement démographique rapide dans la région, qui fait que la population active des 15-24 ans est plus petite que celle des adultes (plus de 25 ans). Mais le chômage des jeunes a augmenté plus vite que celui des adultes depuis le début de la crise financière mondiale en 2008, même si la situation change d'un pays à l'autre. Fin juin 2014, plus de 2 jeunes travailleurs sur 10 étaient au chômage, pour 1 sur 10 chez les adultes.

Les jeunes, les vieux et les inquiets

Comme le disait le président américain Harry Truman : «C'est une récession quand votre voisin perd son emploi; c'est une dépression quand vous perdez le vôtre.» Certains ont souligné que le chômage des adultes et celui des jeunes n'ont pas la même ampleur, en se demandant s'il fallait traiter spécifiquement le chômage des jeunes.

Tous les travailleurs contribuent à la croissance potentielle d'une économie en apportant une force de travail essentielle. Toute forme de chômage est donc préoccupante.

Plus les travailleurs sont au chômage longtemps, moins ils sont capables de produire, car leurs compétences perdent de leur pertinence. Cela limite la capacité de l'économie de sortir de la récession par la croissance; les récessions finissent par durer plus long-



temps, car la main-d'œuvre est moins productive. Il est donc très inquiétant que de plus en plus de travailleurs de la zone euro soient au chômage depuis un an ou plus, grossissant les rangs des chômeurs de longue durée. Le chômage de longue durée représentait 53 % de tous les chômeurs et 40 % des jeunes chômeurs en juin 2014.

Si le chômage est un lourd fardeau pour tous les travailleurs, un chômage élevé chez les jeunes mérite une attention spéciale.

La perte précoce d'un emploi peut « marquer à vie » les travailleurs (voir « Une génération marquée à vie » dans *F&D* de mars 2012), réduisant leurs futures chances de trouver un emploi rémunéré à un salaire correct. De nombreux chercheurs ont trouvé des preuves substantielles de ces séquelles. Ces effets peuvent durer plus d'une décennie et toucher des générations de travailleurs.

De plus, il suffit de lire les gros titres pour voir en quoi un chômage des jeunes élevé peut saper la cohésion sociale, compliquant encore l'avancement des réformes difficiles et nécessaires. Plusieurs études empiriques démontrent cette relation. Des études prouvent aussi qu'être au chômage pendant ses années de formation peut saper la confiance envers les institutions socioéconomiques et politiques et faire s'élever le taux de criminalité.

Le plus notable pour les adultes qui ont un emploi est peut-être qu'un chômage élevé chez les plus jeunes peut fragiliser le système de protection sociale. Vu le vieillissement démographique, le taux de dépendance — le nombre de salariés nécessaire pour soutenir chaque retraité — augmente progressivement chaque année. La charge d'un nombre croissant de retraités est répartie sur de moins en moins de jeunes travailleurs. Un chômage des jeunes élevé et persistant aggrave ces inquiétudes.

Certes, on pourrait atténuer la hausse du taux de dépendance par l'immigration pour reconstituer la population active. Mais, en pratique, la solution migratoire à ce problème est limitée (voir « *Un long trajet* » dans ce numéro de *F&D*). La

réalité est aussi bien différente, car la crise a causé une émigration nette depuis les pays vulnérables de la zone euro. De plus, certains faits indiquent que ce sont les jeunes très qualifiés qui s'en vont et choisissent d'étudier ou de travailler à l'étranger.

Il est donc dans l'intérêt de la société tout entière de régler le problème du chômage des jeunes dans la zone euro.

Solutions communes

La bonne nouvelle est qu'en s'attaquant au chômage des jeunes, on ne néglige pas nécessairement celui des adultes. Le FMI a récemment publié une étude (Banerji *et al.*, 2014) qui analyse les facteurs du chômage dans 22 pays avancés d'Europe. On y conclut que les deux types de chômage ont beaucoup de points communs : ils sont fortement influencés par les mêmes facteurs et peuvent être traités, à des degrés différents, par les mêmes politiques.

Mais certains facteurs sont « plus égaux que les autres » pour citer George Orwell. Dans notre étude, un des facteurs les plus importants du chômage en Europe est la croissance de la production. Les variations de l'activité économique expliquent en moyenne près de 50 % de la hausse du chômage des jeunes depuis la crise et environ 60 % de celle du chômage des adultes. L'importance de la croissance varie selon les pays; l'Espagne est un exemple extrême où les variations de l'activité économique semblent expliquer 90 % de la hausse du taux de chômage des jeunes pendant la crise.

Ces chiffres sont probablement des estimations prudentes. Les marchés du travail ont souvent beaucoup de particularités propres à chaque pays qu'il est difficile de généraliser ou de mesurer de façon cohérente pour tous. Bien des facettes de l'économie influent aussi sur le mode et la vitesse d'action des variations de la politique économique et de la production sur le marché du travail. Par exemple, pendant la crise, les entreprises allemandes ont choisi de retenir leurs salariés vu leur expérience des pénuries de main-d'œuvre. Par conséquent, les travailleurs allemands ont connu une baisse de leur temps de travail moyen au lieu d'être licenciés.

Il est clair que les politiques qui stimulent la croissance économique profitent à tous les salariés dans tous les pays. Toutefois, les effets des variations des résultats économiques sur la baisse du chômage varient significativement entre les pays (graphique 2). Les réponses les plus fortes se verraient dans les pays les plus vulnérables de la zone euro — par exemple Chypre, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Dans les pays comme l'Allemagne, où le chômage est faible, les réponses seraient moins grandes. Malgré ces variations, dans tous les pays, le taux de chômage des jeunes réagit plus fortement que celui des adultes à la croissance de la production — environ trois fois plus en moyenne.

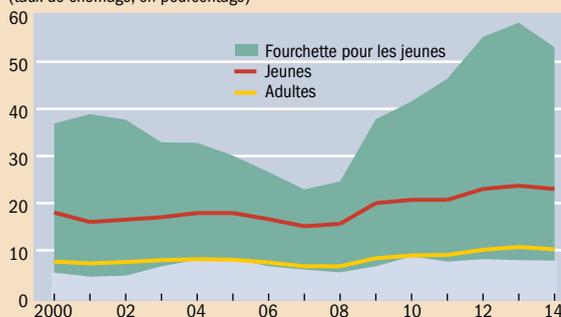
Le fort effet de la croissance sur le chômage des jeunes peut s'expliquer par le fait que les conditions d'emploi des jeunes salariés sont souvent plus fragiles que pour les adultes. La probabilité d'être recruté en contrat temporaire est trois fois plus grande pour les jeunes que pour les adultes dans la zone euro. Ils travaillent également dans des secteurs vulnérables aux récessions. Par exemple, un jeune salarié sur quatre à

Graphique 1

Un tableau morose

Le chômage des jeunes en Europe est presque le double de celui des adultes; dans certains pays, la moitié des jeunes sont sans emploi.

(taux de chômage, en pourcentage)



Sources : Eurostat; calculs des services du FMI.

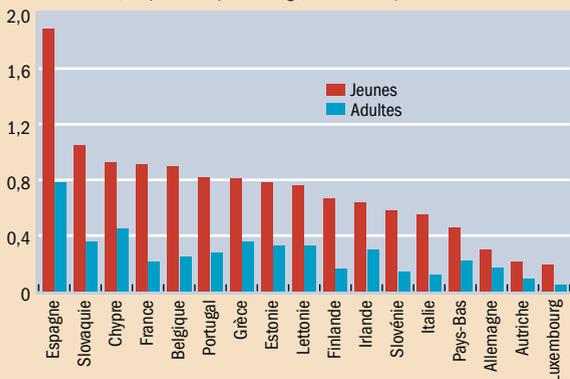
Note : La zone ombrée indique la fourchette des taux de chômage des jeunes dans les pays de la zone euro.

Graphique 2

Croissance et emploi

L'effet sur le chômage des jeunes d'une baisse de la croissance est, en moyenne, trois fois plus fort que pour les adultes.

(hausse du taux de chômage attribuable à une baisse de 1 point de la croissance, en points de pourcentage, 1983-2012)



Sources : Eurostat; calculs des services du FMI.

Chypre, en Espagne, en Grèce, en Irlande et au Portugal travaillait dans le secteur de la construction avant la crise du marché du logement. Ces conditions d'emploi font que les jeunes sont les derniers recrutés, mais les premiers licenciés en cas de ralentissement.

Marchés plus souples

Selon l'étude du FMI, des marchés du travail rigides peuvent favoriser la hausse du chômage des jeunes et des adultes, et certaines de ces caractéristiques — comme la protection de l'emploi dans les contrats de travail — sont particulièrement pertinentes pour les jeunes. Les réformes du marché du travail peuvent donc aider à faire baisser le chômage.

Les taxes sur le travail sont un exemple notable de réforme bénéfique. Un moindre coin fiscal sur les salaires — la différence entre ce que les salariés coûtent à l'employeur et leur revenu net — rend les embauches moins coûteuses, augmente la demande en travailleurs et profite aux chômeurs de tous les âges.

Les jeunes ont une contrainte supplémentaire. Plus que les adultes, ils gagnent probablement le salaire minimum, car ils sont souvent peu qualifiés. Comme les salaires se sont progressivement ajustés à la baisse dans bien des pays de la zone euro pendant la crise, il est important de s'assurer que le salaire minimum ne soit pas trop élevé par rapport au salaire moyen du pays, ce qui risquerait de rendre les jeunes salariés trop coûteux à embaucher par rapport aux adultes.

On peut aussi réduire le chômage des adultes et des jeunes en baissant le coût d'opportunité du travail — par exemple en réduisant des allocations chômage trop généreuses. En effet, de moindres incitations financières à rester au chômage peuvent pousser les travailleurs à chercher et à accepter des offres d'emploi qu'ils auraient pu ne pas envisager.

Une autre réforme qui peut aider à remettre les gens au travail est d'aménager les obligations de protection de l'emploi

dans les contrats de travail. Cela peut réduire significativement le chômage des jeunes et des adultes. Mais l'effet est plus fort pour les jeunes à cause de l'incidence disproportionnée des contrats temporaires pour les 15-24 ans. De grandes disparités de protection entre contrats temporaires et contrats permanents (la «dualité du marché du travail») risquent d'enfermer les jeunes dans une sous-classe permanente et de dissuader les employeurs d'investir dans leur capital humain.

Pour traiter ce problème, on peut allier les contrats temporaires à un développement des compétences piloté par l'industrie. Il serait particulièrement utile pour les jeunes travailleurs d'améliorer les systèmes de formation professionnelle. Dans les pays vulnérables de la zone euro, seul un jeune en contrat temporaire sur quatre est dans un programme de formation professionnelle ou d'apprentissage, contrairement à des pays comme l'Allemagne ou l'Autriche, où ces formations sont presque la norme. Plusieurs pays d'Europe ont utilisé ces systèmes avec succès pour limiter les séquelles du chômage et préparer les travailleurs au marché.

Il peut être utile d'orienter les politiques actives du marché du travail vers les jeunes. Ces programmes interviennent sur le marché pour réduire le chômage, mais, actuellement, la plupart de ces programmes ne cible pas les jeunes. Les programmes devraient être adaptés au contexte institutionnel, économique et social de chaque pays, car il est prouvé qu'il n'y a pas de recette universelle. Le succès de ces programmes n'est pas non plus assuré s'ils ne sont pas bien conçus et appliqués. L'étude du FMI recommande d'insister sur l'éducation et la formation sur poste pour développer les compétences professionnelles.

Long chemin vers le plein-emploi

Le chômage actuellement élevé dans la zone euro est la conséquence des retombées économiques de la crise financière mondiale et des rigidités du marché du travail antérieures à la crise dans bien des pays. Il serait utile pour tous les travailleurs que les politiques se concentrent sur la faiblesse de l'économie et les dysfonctionnements du marché du travail.

La priorité principale des dirigeants devrait être de relancer la croissance par une combinaison de politique monétaire favorable, d'investissement public accru dans les pays avec l'espace budgétaire nécessaire et de mesures aidant les banques à recommencer à prêter. Sans croissance forte, il sera difficile de réduire sérieusement le chômage. Il est aussi important de faire avancer les réformes critiques qui facilitent les embauches pour les entreprises, garantissent une égalité de traitement à tous les salariés et permettent aux travailleurs de préserver et d'améliorer leurs compétences entre deux emplois. ■

Angana Banerji est économiste principale au Département Europe du FMI.

Cet article s'inspire de la note de discussion n°14/11, récemment publiée, des services du FMI, «Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions», par Angana Banerji, Sergejs Saksonovs, Huidan Lin et Rodolphe Blavy.