PROGRAMME POUR L'APPRETISSAGE MUTUEL:

SÉMINAIRE DU PRINTEMPS 2010

Que faire pour parvenir à une plus grande cohérence entre les mesures à court terme et les réformes structurelles à plus long terme?

Séminaire thématique «Aller de l'avant – Les stratégies de sortie des mesures de crise dans le contexte de la stratégie Europe 2020», 29 juin 2010

Une communication de Iain Begg, European Institute, London School of Economics,

en collaboration avec GHK et CERGE-EI

Date: 4/06/2010

Ce document bénéficie d'un soutien au titre de PROGRESS, le Programme Communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013) de l'UE. Ce programme est géré par la Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne. Il a été créé en vue de financer la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, tels que les fixe l'Agenda social, et de contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne en la matière.

Le programme septennal cible tous les intervenants pouvant contribuer à l'élaboration d'une législation et de politiques de l'emploi et sociales appropriées et efficaces à travers l'UE-27, l'AELE-EEE et les pays candidats et pré-candidats à l'UE.

La mission de PROGRESS est de consolider la contribution de l'UE en soutenant les engagements et les efforts faits par les Etats membres pour créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, et renforcer la cohésion de la société. A ces fins, le rôle de PROGRESS sera de:

- *fournir des analyses et des conseils sur les domaines politiques couverts par PROGRESS;*
- *assurer le suivi et préparer des rapports sur la mise en œuvre de la législation et des politiques dans les domaines couverts par PROGRESS;*
- *promouvoir le transfert des politiques, l'apprentissage mutuel et l'entraide entre les Etats membres en ce qui concerne les objectifs et les priorités de l'UE;*
- *relayer les points de vue des parties prenantes et de l'ensemble de la société.*

Pour plus de précisions, consulter:

http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr

Les informations contenues dans ce document ne reflètent pas nécessairement la position ou les points de vue de la Commission européenne.

TABLE DES MATIÈRES

1 MESSAGES CLÉS/ SYNTHÈSE 4
2 INTRODUCTION 6
3 ENJEUX MACROÉCONOMIQUES DE LA SORTIE DE LA CRISE 7
4 DE LA SAUVEGARDE DES EMPLOIS À LA CRÉATION D'EMPLOIS 9
5 EUROPE 2020 ET LES EMPLOIS DE DEMAIN 11
5.1 Perspectives de l'emploi 12
6 TRAJECTOIRES POSSIBLES 14
6.1 Diversité des contextes nationaux 14
7 QUESTIONS CLÉS, DÉFIS ET OPPORTUNITÉS 16
7.1 Remarques de conclusion 17
8 RÉFÉRENCES 19

1 MESSAGES CLÉS/ SYNTHÈSE

Toutes les économies de l'UE ont été affectées, à des degrés divers et de différentes manières, par la crise et ont assisté à une sérieuse détérioration tant de leurs finances publiques que des conditions de leur marché du travail. Néanmoins, les plans de relance et les mesures spéciales en faveur de l'emploi ont joué un rôle important en limitant la hausse du chômage.

Toutefois, il faut désormais s'attaquer au difficile challenge du retrait de ces mesures spéciales, ce qui va requérir des décisions prudentes quant à la rapidité avec laquelle il faut agir, et dans quel ordre, pour remplacer ces politiques et à la manière de passer de la gestion de crise à une reprise durable.

La politique de l'emploi devra également refléter les objectifs de la stratégie Europe 2020, y compris le nécessaire rétablissement de la croissance de la productivité, ainsi que promouvoir un accroissement de l'emploi. Graduellement, la politique devra également être centrée non plus sur la sauvegarde de l'emploi, mais sur le soutien des nouveaux emplois.

Il existe cependant des risques en période de sortie de crise, notamment si les niveaux d'emploi sont lents à répondre à une reprise de la production. Certains des emplois sauvegardés à l'aide des mesures spéciales risquent de disparaître et la réduction des budgets publics signifiera que la capacité du secteur public en tant qu'employeur en dernier recours risque d'être limitée. De plus, l'érosion des compétences et les problèmes de déséquilibre entre l'offre et la demande risquent d'être exacerbés, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur la pérennité à moyen terme de la reprise.

Les pressions à réaliser des économies budgétaires vont augmenter, forçant les décideurs de la politique de l'emploi à trouver les moyens de « faire plus avec moins » et requérant de beaucoup mieux cibler les dépenses. Néanmoins il faut souligner combien la hausse de l'emploi est importante pour la consolidation budgétaire: un message clé est que les emplois ne sont pas simplement désirables socialement, ils réduisent la pression sur la dépense publique et augmentent les recettes fiscales.

Les grands thèmes de la stratégie Europe 2020 mettent en évidence certains impératifs sous-jacents de la politique de l'emploi, tout en attirant l'attention sur la prudence avec laquelle il faut diagnostiquer les problèmes nationaux et trouver des solutions sur mesure. En fait, plusieurs Etats membres dont la compétitivité a décliné vont être confrontés à de sérieux défis quand ils tenteront de la redresser.

Les Etats membres devront également être réalistes quant à leurs perspectives potentielles de reprise. Le scénario le plus optimiste est celui d'une reprise rapide (récession en forme de «V»), mais des perspectives moins favorables sont aussi possibles – une récession en forme de «U», avec une longue période de stagnation avant une reprise réelle. Un scénario encore plus inquiétant est possible, celui d'une récession en forme de «L» avec le spectre d'une décennie perdue, comme lors de la crise japonaise.

Il est évident que les Etats membres confrontés à ces deux dernières trajectoires de reprise devront adopter des stratégies pour réduire les effets dévastateurs des difficultés prolongées sur le marché du travail et pour élaborer des itinéraires efficaces de retour à une croissance durable.

Il faudra introduire des mesures pour stimuler les transitions de l'exclusion ou du chômage vers l'emploi, ainsi que des passerelles efficaces, notamment par le biais de l'éducation et de la formation. Le SPE devra dispenser des services de qualité fournissant l'encadrement nécessaire et alimentés des ressources nécessaires, afin de s'assurer que tous les emplois

disponibles soient pourvus. Il faut encourager la création d'emplois dans les secteurs les plus dynamiques, tout en élaborant des dispositifs d'activation sur mesure tenant compte des circonstances particulières des différents travailleurs, plutôt que des approches identiques pour tous ou d'un contenu trop rigide.

La flexicurité sera un modèle important de la politique de demain, mais elle doit tenir compte des nouveaux impératifs du marché du travail et de la réconciliation des aspects distributifs et sécuritaires de la protection sociale avec une fonction d'investissement social. Il faudra également tenir compte davantage de la flexibilité du point de vue du travailleur ainsi que de l'employeur. Ce qui signifie qu'il faudra un dialogue social efficace permettant de concevoir et de mettre en œuvre de nouvelles approches.

2 INTRODUCTION

Cet article examine les enjeux de la politique de l'emploi inhérents à la sortie de crise. La portée des vastes mesures en faveur de l'emploi est liée aux conditions budgétaires des Etats membres – vu que nombre de ces mesures ont été adoptées pendant la crise ou qu'elles sont envisagées au cours d'une phase de reprise, leur coût peut être très élevé. Vu que les Ministres des finances tentent d'endiguer les déficits publics – en assumant que la reprise continue à agir comme un moteur – il est probable qu'ils cherchent à réduire les dépenses en mettant un terme aux mesures spéciales. Néanmoins, il peut être argué que des dispositifs de promotion de l'emploi bien conçus peuvent avoir un effet positif sur les finances publiques, notamment à moyen terme.

La finalité première des mesures spéciales était de sauvegarder les emplois existants, par le bais notamment de variantes du principe de partage des emplois. Bien qu'il soit évident que la crise a eu des conséquences néfastes sur l'emploi, ces mesures ont contribué à limiter la montée du chômage dans la plupart des Etats membres en dépit de la gravité de la récession. Mais leur faille est qu'elles ont tendance à favoriser les travailleurs et les emplois existant aux dépends des créations d'emploi qui devraient émerger d'un redressement de la croissance économique. Un aspect clé de la stratégie de relance sera donc la manière de gérer le déplacement de la focalisation sur la sauvegarde des emplois vers le soutien de la création d'emplois.

La politique de l'emploi doit prendre en compte les objectifs plus larges de la politique de l'UE et en particulier ceux de la stratégie Europe 2020. Cela nécessitera des approches de la création d'emplois qui soient cohérentes avec les grandes finalités de la stratégie (tels que « l'économie de la connaissance » ou les « emplois verts », par exemple) et ses principaux objectifs, dont notamment l'augmentation de 6 points du taux d'emploi d'ici 2020, tout en renouvelant l'attention privilégiée attachée aux gains de productivité. Il faut souligner deux éléments essentiels de la stratégie Europe 2020. Le premier est l'importance de la stratégie « Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux » qui est à la fois une analyse (menée avant que l'intensité de la crise ne soit devenue apparente – Commission européenne, 2008) de la manière dont le changement économique affectera le marché du travail et un modèle de conception des politiques constituant une des sept « initiatives phares » que contient Europe 2020. Le second est que la flexicurité sera un modèle proéminent des politiques futures, mais que le concept doit être encore amélioré.

3 ENJEUX MACROÉCONOMIQUES DE LA SORTIE DE CRISE

La sortie de la crise pose des défis aux gouvernements et aux autres acteurs économiques à divers niveaux. Le premier, et aujourd'hui le plus pressant, est d'ordre macroéconomique et budgétaire. Le redressement de la conjoncture est, pour l'instant, faible dans presque tous les Etats membres. Entre 2007 et 2010, la dépense publique dans l'ensemble de l'UE a augmenté de cinq points pour atteindre 51 % du PIB, tandis que les recettes fiscales ont chuté d'un point, baissant à 41 % du PIB, au cours de la même période. Comme on pouvait s'y attendre, les déficits ont augmenté et, fait plus inquiétant pour les finances publiques, on s'attend à ce que la dette collective nationale de l'UE-27 atteigne 80 % du PIB en 2010 (85 % pour la zone euro), contre 62 % en 2008 (69 % dans la zone euro). De nos jours, seuls quatre des 16 membres de la zone euro ont des niveaux de dette inférieurs aux critères de convergence de Maastricht, qui sont de 60 % du PIB, et alors que les chiffres pour la plupart des pays en dehors de la zone euro sont plus faibles (à l'exception de la Hongrie et du Royaume-Uni), des augmentations significatives des ratios de dette ont été enregistrées dans plusieurs Etats membres

Pour l'instant, l'impact direct de l'augmentation de la dette sur les finances publiques a été tempéré par les très faibles taux d'intérêt pratiqués à travers l'Union européenne, qui signifient que les gouvernements ont été en mesure d'emprunter à de faibles taux d'intérêt, mais cela ne peut durer. En effet, selon les prévisions, les taux d'intérêt imputés aux gouvernements vont augmenter de 2,8 % du PIB en 2010 à 3,1 % l'année prochaine. Il est également clair que la situation s'est détériorée pour les Etats membres qui ont été pris pour cible par les marchés ces dernières semaines et qui sont aujourd'hui confrontés à une prime de risque de crédit sur leur dette souveraine. L'inquiétude à moyen terme est que les taux d'intérêt pourraient bientôt commencer à augmenter, notamment si les banques centrales détectent des signes d'inflation et, dans ce cas, les intérêts payés augmenteront et aggraveront encore le niveau agrégé décroissant des dépenses publiques.

Le débat sur le moment où doit avoir lieu une consolidation fiscale continue, car on craint qu'un durcissement fiscal trop précoce ne ralentisse la reprise mais, dans une perspective à moyen terme, il est certain qu'une telle intervention aura lieu rapidement. En effet, de nombreux gouvernements ont déjà pris des actions pour consolider leurs finances publiques ou lancent actuellement des programmes allant dans ce sens. Dans le contexte de ces situations budgétaires plutôt sombres, les pressions en vue de trouver des économies à réaliser dans les budgets pour la création d'emploi vont augmenter, contraignant les décideurs de la politique de l'emploi à examiner de plus en plus attentivement les mesures en place. Quelques mesures temporaires, telles que les primes à la casse pour les voitures, étaient dès l'origine prévues pour être provisoires et même dans les pays où elles ont été prolongées, il est peu probable qu'elles soient reconduites. En général, cela signifie que « jeter de l'argent au problème », au prétexte que ce qui importait les plus était l'impact keynésien que le stimulus allait avoir, est remplacé par des dépenses plus ciblées.

Du fait de la consolidation fiscale, la fonction publique aura des difficultés dans de nombreux Etats membres à être une source de créations d'emploi et, là où des coupes budgétaires ont été décidées, elle devra dégraisser. L'ampleur des pertes d'emploi dans le secteur public peut être tempérée par les baisses de salaires appliquées par un certain nombre d'Etats membres, mais restera substantielle là où les coupes dans les dépenses publiques représenteront plusieurs points de PIB. Inexorablement, les créations d'emploi ne pourront provenir réellement que du secteur privé ou, éventuellement, des entreprises sociales. Comme toujours, ce sont les PME qui seront la principale source de création

d'emplois, ce qui souligne l'importance de l'établissement de liens appropriés entre la politique de l'emploi et la politique de l'entreprise.

Il faut également souligner qu'une baisse de l'emploi et une dépendance accrue des prestations sociales pourraient conduire à une dégradation des équilibres fiscaux liée à une augmentation automatique de la dépense (au titre notamment des allocations) et à une baisse de l'assiette fiscale. De même, si ceux qui perdent leur emploi se réfugient dans l'économie informelle (ce qui, pour l'anecdote, semble être advenu en Espagne notamment), les recettes de l'Etat vont diminuer. En d'autres termes, le danger associé à la phase de sortie de crise est que réapparaissent nombres des problèmes auxquels la stratégie européenne pour l'emploi avait tenté de remédier au cours de la décennie précédente. Il peut être aussi argué qu'une action précoce pour éviter une montée du chômage a un meilleur rapport coût/efficacité que d'essayer de restaurer l'employabilité des individus après une longue période de chômage.

Selon des estimations de Corley-Coulibaly et Ernst (2010), l'abolition trop tôt des mesures de relance qui aident à maintenir l'emploi aurait des effets positifs à court terme sur les finances publiques, mais se traduirait rapidement par une aggravation des déficits. Ce raisonnement a ses limites et est sujet à des effets non linéaires. Un déficit trop élevé (en valeur absolue ou par rapport aux autres pays) augmenterait les risques perçus par le marché quant au financement des emprunts nationaux et serait au final contre-productif. De même, lorsque les mesures sont maintenues, divers critères, intuitifs pour la plupart, doivent être remplis.

4 DE LA SAUVEGARDE DES EMPLOIS A LA CRÉATION D'EMPLOIS

Le fait que l'emploi se soit relativement bien comporté pendant la crise est à la fois encourageant et témoigne de la volonté de toutes les parties de trouver des moyens innovants pour faire face aux effets potentiellement négatifs de la récession. Le rapport trimestriel de mars 2010 de l'Observatoire européen de l'emploi révèle l'ampleur et l'intensité des mesures prises dans les Etats membres pour préserver l'emploi et stimuler l'accès à l'emploi[1].

Plusieurs risques apparaissent en période de sortie de crise. Le premier d'entre eux est que les emplois qui ont été protégés à l'aide de mesures spéciales ou grâce à des accords entre les partenaires sociaux soient supprimés, ce qui se traduit par une lenteur des niveaux d'emploi à réagir à une reprise de la production. Au début des années 90, le taux de chômage de longue durée avait nettement augmenté et une des conclusions tirées à l'époque en matière de politiques concernait l'importance de la sauvegarde des compétences et des liens avec le monde du travail. Le second, comme sus-dit, est que la capacité du secteur public à jouer un rôle d'employeur de dernier ressort sera limitée, notamment dans les Etats membres confrontés aux plus grands défis en matière de consolidation budgétaire. Etant donné la nature de la crise et de son impact dans certains Etats membres où des secteurs préalablement dynamiques ont été fortement touchés (en particulier le secteur de la construction), un troisième danger est que la capacité de ces industries à se redresser risque d'être limitée. Pour que l'emploi retrouve son dynamisme, les autres secteurs devront engendrer un plus grand nombre d'emplois. De plus, il est probable que l'érosion des compétences et les problèmes de déséquilibre entre l'offre et la demande de qualifications soient exacerbés, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur la pérennité à moyen terme de la reprise.

Face à ces risques, il faudra trouver un équilibre délicat dans les futures politiques de l'emploi, de manière à favoriser la création d'emplois tout en évitant de mettre en danger un plus grand nombre d'emplois existants. Ce qui signifie une nouvelle focalisation, plutôt qu'une reconfiguration radicale des politiques; ainsi, par exemple:

- une part plus importante des efforts en faveur de la formation pourrait cibler directement les chômeurs ou les inactifs plutôt que les personnes ayant actuellement un emploi ou bénéficiant d'un dispositif de chômage partiel;
- les aides à l'emploi visant à subventionner le salaire en vue de maintenir les travailleurs en activité pourraient être remplacées par des investissements dans la recherche d'emploi ou des subventions à l'embauche;
- l'encouragement de la mobilité des travailleurs plutôt que des programmes spéciaux (tels que les primes à la casse) pour les entreprises;
- un soutien ciblé au démarrage et au développement des PME plutôt que des projets publics.

Dans quelques systèmes, les règles gouvernant les aides aux chômeurs sont soit plus strictes, soit appliquées plus rigoureusement, que dans d'autres. Ce qui suggère que, du fait de l'évolution des circonstances due à la sortie de la crise, il faudrait revoir les critères d'éligibilité et leur impact sur le recours à ces aides. C'est ce qu'a fait, par exemple, le

[1] Observatoire européen de l'emploi, Rapport trimestriel, mars 2010; http://www.eu-employment-observatory.net/resources/quarterly_reports_exec_summary/EN-March2010-QRES.pdf

Danemark qui a adapté ses dispositifs de soutien à la formation ciblant les chômeurs en vue de les rendre plus faciles d'accès et plus largement disponibles. Les autres règles régissant le dépôt de CV ont été renforcées, tandis que l'assistance offerte aux employés ayant reçu leur préavis de licenciement a été étendue. Ces initiatives concernent les modalités des mesures plutôt que leur orientation générale, mais elles résultent de propositions introduites par les partenaires sociaux. Elles accordent également une plus grande importance à l'éducation et à la formation, ainsi qu'à l'intensité des contacts avec les services de l'emploi (pour plus de précisions, voir Madsen, 2010) et à la compréhension des obstacles à des transitions efficaces dans les marchés du travail.

Il faut souligner, bien que cela puisse paraître évident, que la période d'ajustement tant à la résorption des mesures à court terme qu'à la réversion des impératifs à moyen et plus long terme va augmenter les pressions sur les services publics de l'emploi. Plus spécifiquement, dans la mesure où les flux d'entrées et de sorties de l'emploi sont plus importants (même si le chômage agrégé n'est pas matériellement différent), la charge de travail des agences du SPE sera accrue. Il faut donc envisager une augmentation au moment opportun des ressources dont disposent ces services. Vu que la crise a déjà entraîné une hausse du niveau chômage à travers l'UE, le risque est que la pression sur la capacité des SPE se traduise par un ralentissement de la vitesse avec laquelle les cas sont traités.

5 EUROPE 2020 ET LES EMPLOIS DE DEMAIN

Les grandes lignes de la stratégie d'après Lisbonne en vue de promouvoir une croissance « intelligente, durable et inclusive » sont progressivement établies, mais il existe des tensions potentielles entre les objectifs fixés. La compatibilité des actions visant à réduire les émissions de carbone et à stimuler la compétitivité externe a souvent été soulignée, mais il peut également y avoir des conflits entre les objectifs sociaux et économiques, ainsi qu'entre les progrès qualitatifs et les objectifs quantitatifs. L'impact de la stratégie Europe 2020 sur l'emploi et sur le marché du travail sera déterminant, étant donné que c'est le domaine politique qui dépasse les frontières entre l'UE en tant qu'union économique et ses ambitions sociales plus larges.

La stratégie Europe 2020 insiste, à juste titre, sur les liens entre le Pacte de stabilité et de croissance et les diverses politiques axées sur l'offre, mais il existe des difficultés dans ces connexions auxquelles il faut remédier. La réforme structurelle est coûteuse pour les finances publiques et implique souvent de dépenser d'abord pour générer des gains plus tard – la réforme des retraites en est un exemple bien connu. La réforme structurelle peut également entraîner des disruptions et risque de faire des gagnants et des perdants qui jugeront le processus selon des perspectives diamétralement opposées. La réponse classique est de lubrifier le processus à l'aide de fonds publics, mais dans les circonstances actuelles, le recours à cette option sera difficile.

Plusieurs Etats membres sont confrontés à de graves problèmes de compétitivité, qui se manifestent dans les déséquilibres macroéconomiques entre les Etats membres, des écarts dont l'ampleur est inquiétante. Le tableau 1 indique la position d'une sélection d'Etats membres. Par rapport à l'Allemagne, qui est globalement parvenue à stabiliser son coût unitaire du travail (CUT) en appliquant principalement de restrictions sur les salaires, le CUT dans l'ensemble de la zone euro (y compris l'Allemagne) a augmenté de 15 % - une hausse de 17 % en France et en Belgique, mais de plus de 25 % en Espagne, en Grèce et en Italie. Bien qu'un changement structurel rapide puisse faire que le CUT ne soit pas une mesure très fiable, l'ampleur de la perte de compétitivité par rapport à l'Allemagne est frappante et permet d'expliquer les positions commerciales divergentes des pays. Cela signifie également que pour combler les écarts, les pays en perte de compétitivité devront avoir des performances supérieures à celles de l'Allemagne en termes de maintien des coûts de la main-d'œuvre sur une longue période – un défi décourageant au regard de la politique de l'Allemagne en matière de coûts du travail. Cela signifie que des efforts plus importants seront nécessaires pour accélérer les réformes du marché du travail inscrites dans les Programmes nationaux de réforme.

Etats membres	Variation 2000-08, %
Espagne	29,3
Italie	26,1
Grèce	25,0
Portugal	21,8
Belgique	17,2
France	17,1
Allemagne	-0,2
Zone euro	**14,8**
Royaume-Uni	22,8
Pologne	6,8

Source: OCDE

5.1 Perspectives de l'emploi

La demande de main-d'œuvre ne peut être considérée comme allant de soi, notamment à court terme. La création d'emplois dépendra en partie de l'existence d'un cadre macroéconomique adapté, en partie des tendances des coûts de la main-d'œuvre et en partie de la capacité à promouvoir l'entreprenariat. Il faut cependant rappeler qu'il y aura toujours des opportunités d'emploi, tant pour répondre à de nouvelles sources de demande de main-d'œuvre que parce que des employés quittent le marché du travail, soit pour cause de départ en retraite, soit pour d'autres raisons. Selon des projections, le rapport entre les emplois créés et les emplois remplacés était estimé à autour de 20 pour 80 en 2006, et on escomptait 100 millions d'ouvertures d'emploi d'ici 2020. Vu les effets de la crise, ce dernier chiffre a probablement diminué, mais il demeure important de reconnaître que les flux d'entrées et de sorties du marché du travail seront considérables.

Il est généralement présumé que les niveaux moyens de compétences requis pour les emplois des dix prochaines années vont augmenter, avec probablement une évolution de la distribution de la demande de qualifications. A l'extrémité supérieure du spectre, les compétences fondées sur les connaissances seront très demandées, et ce sera également le cas d'un large éventail de postes relativement peu qualifiés dans des secteurs tels que les soins à la personne, la sécurité et le commerce de détail. Quant à savoir si on se dirige vers ce qui a été décrit comme une demande de compétences en forme de sablier – forte aux deux extrémités, mais plus faible au milieu, cela reste un débat en cours, mais il semble que la politique du marché du travail devra s'adapter à une nouvelle structure de la demande.

Une question inhérente est de savoir comment éviter une segmentation de la demande de main-d'œuvre qui exacerberait certains effets négatifs de la récession sur des catégories cibles telles que les jeunes travailleurs et les seniors. La contribution des systèmes éducatifs est essentielle, vu que de toute évidence des forces de travail ayant de meilleurs niveaux d'éducation ont une plus forte probabilité d'avoir un emploi. En ce qui concerne Europe 2020, cela implique qu'une attention privilégiée doit être attachée aux interactions entre les divers domaines de la politique, un aspect qui prendra de plus en plus

d'importance au fur et à mesure que l'économie retrouvera des plus conditions plus normales.

Les emplois verts sont toujours considérés comme une orientation importante du changement et comme une source de création nette d'emplois, mais on peut s'interroger sur leur importance en termes quantitatifs. Il existe dans certains secteurs de réelles opportunités de création de nouveaux emplois, mais dans la mesure où des emplois « propres » remplaceront des emplois « sales » (du type extraction de charbon), les nouveaux emplois seront des substitutions d'emplois existants plutôt que des augmentations nettes du stock d'emplois. Les emplois de l'économie de la connaissance seront également importants, mais là encore il faut être prudent quant à ce que recouvre réellement ce terme.

6 TRAJECTOIRES POSSIBLES

Les événements récents ont démontré que la crise est loin d'être terminée et qu'il existe toujours des risques considérables qu'apparaissent de nouvelles difficultés engendrées par les problèmes liés à la dette souveraine. Le timing sera déterminant lors du choix de la panoplie des politiques requises et il faudra de la finesse pour déterminer quand et comment passer de la gestion de crise à l'accompagnement de la reprise. Il semble également aujourd'hui de plus en plus probable que les Etats membres devront suivre des itinéraires divergents. De telles différences étaient déjà apparentes lors de la récession de 2009 et étaient illustrées par la nature des plans de relance et des mesures en faveur de l'emploi qu'ils contenaient. Mais lors du redressement conjoncturel, il faudra prendre en compte des divergences encore plus marquées.

Trois grands scénarios sont actuellement envisageables. On peut les caractériser par leur forme: la reprise en forme de V est le scénario le plus optimiste, car il implique une inversion relativement rapide des tendances antérieures, avec une reprise plutôt robuste et un retour à la croissance. Une forme de U – ou, comme l'a décrit un commentateur une forme de baignoire – signifie une période de stagnation (qui pourrait impliquer une période relativement longue au bas du U avant que le redressement se confirme) durant laquelle on peut s'attendre à ce que l'emploi progresse très peu, avant qu'intervienne la reprise. Le scénario le plus problématique est en forme de L et ne présente aucune trajectoire évidente de reprise; il signifie le type de stagnation pouvant durer une décennie entière qu'a connu le Japon, avec aucune création nette d'emplois. La section suivante explore les conséquences de ces scénarios pour la politique de l'emploi.

6.1 Diversité des contextes nationaux

Il peut être argué que les types de défis auxquels sont confrontés les Etats membres sont divers et que cette même diversité doit être incluse dans les réflexions sur les politiques. A ce propos, on peut s'attendre à ce que les trajectoires décrites dans la section 6 influent sur la forme que prendront les priorités en matière de politique.

Les pays se caractérisant par un redressement en forme de V peuvent rapidement retourner à des politiques « *business-as-usual* » qui impliquent les actions suivantes:

- abolir dès que possible les dispositifs de sauvegarde de l'emploi afin de se concentrer sur l'encouragement de la création de nouveaux emplois;
- continuer des initiatives parallèles pour accroître les taux d'emploi tout en stimulant la productivité;
- promouvoir les emplois de qualité;
- améliorer les compétences.

En ce qui concerne les pays confrontés à une plus longue période de stagnation illustrée par le scénario en U, le principal défi est de minimiser la durée de la période de stagnation et d'éviter les difficultés liées aux incertitudes quant aux perspectives à plus long terme. Cela nécessitera de parvenir à un équilibrage délicat entre la prolongation des mesures actuelles de sauvegarde des emplois existants et des approches favorisant un retour à des priorités plus normales de la politique de l'emploi. Comme le souligne le BIT (2010), des faiblesses prolongées du marché du travail peuvent laisser des cicatrices durables sur l'économie et la société, qui prendront du temps à s'effacer et laisseront des traces négatives. Mais, étant donné que la clé est la rétention ou la création d'emplois dans le secteur privé, les grandes priorités de la politique doivent refléter cette orientation; il faut donc:

- identifier les obstacles à la création d'emploi et les moyens de les éliminer;
- concevoir une stratégie pour passer progressivement de la sauvegarde des emplois à la création d'emplois;
- favoriser une réelle cohérence entre les politiques macroéconomiques, la politique de l'emploi et la protection sociale, en s'assurant que les synergies sont exploitées et que les conflits entre les politiques sont évités;
- attacher une attention privilégiée aux dangers d'une recrudescence de l'exclusion du marché du travail et à la prévention des déséquilibres entre la demande de main-d'œuvre et l'offre de compétences.

S'agissant des pays dont la trajectoire est en forme de L, notamment ceux qui connaissent les pressions budgétaires les plus sévères, les impératifs sont différents. Un ajustement significatif visant à rééquilibrer l'économie sera crucial et, dans le cadre de cet ajustement, les réformes du marché du travail seront déterminantes. Les priorités comprennent probablement:

- des actions visant à réduire les rigidités dans le marché du travail;
- la consolidation des services de l'emploi afin de s'assurer que les emplois vacants existants soient pourvus et que des conseils adaptés soient offerts aux chômeurs;
- le renforcement du dialogue social pour faciliter la prise des décisions difficiles relatives aux réformes.

7 QUESTIONS CLÉS, ENJEUX ET OPPORTUNITÉS

La manière dont les pays gèrent leur sortie de la crise est devenue l'une des questions clés en ce qui concerne la politique pour la prochaine décennie. Pour l'instant, l'attention a été centrée principalement sur les politiques budgétaires, mais les politiques de l'emploi et du marché du travail acquièrent de plus en plus d'importance. Toute reprise économique restera incomplète sans un retour de la croissance de l'emploi et il faut souligner que la stabilité macroéconomique de la reprise dépendra de la capacité à moyen terme à créer un nombre suffisant d'emplois. Une reprise sans création d'emploi pourrait entraîner la conjonction dommageable d'une surchauffe de certains éléments de l'économie avec une persistance du chômage, comme dans les années 90. On risquerait des déséquilibres accrus de l'économie entravant le potentiel de croissance, ainsi que des divisions sociales. Le corollaire est qu'il faut continuer d'accorder une priorité suffisante à la promotion de l'emploi.

De toute évidence, le contexte budgétaire n'est pas favorable et il y aura de fortes pressions à faire davantage avec moins de moyens. Ce qui signifie notamment qu'il faudra trouver des mesures en faveur de l'emploi ayant un bon rapport coût/efficacité et peser soigneusement les atouts des différentes approches. Cela implique également que des solutions administratives ou réglementaires paraîtront plus attrayantes que des dépenses, mais il est important de ne pas laisser la balance pencher trop d'un côté: les fonds dépensés judicieusement aujourd'hui dans la promotion de l'emploi peuvent par la suite générer des recettes fiscales.

Plusieurs types de mesures sont nécessaires pour favoriser une reprise riche en emplois, certaines relevant spécifiquement de la politique de l'emploi ou du marché du travail et d'autres de domaines qui leur sont complémentaires. Il faut, d'une part, des mesures appropriées encourageant les transitions de l'exclusion ou du chômage vers l'emploi, ainsi que des passerelles efficaces. D'autre part, les SPE doivent dispenser des services de qualité fournissant le soutien nécessaire et être dotés de ressources suffisantes. De plus, les mesures d'activation doivent être conçues et adaptées aux circonstances particulières des différents travailleurs, plutôt qu'être des mesures identiques pour tous ou d'un contenu trop rigide.

Il est nécessaire de redoubler les efforts pour améliorer la qualité de l'éducation et sa pertinence pour le marché du travail. Parallèlement, les dispositions relatives au transport, au logement et à la garde des enfants peuvent toutes véritablement aider à faire coïncider les individus avec les emplois vacants. Par ailleurs, l'interaction entre les incitations fiscales et les systèmes de prestation peut affecter la volonté de rechercher un emploi. Les retours à la formation sont plus élevés en période de grave récession car, selon l'OIT (2010), les coûts d'opportunité sont plus faibles.

Malgré la généralisation des réformes des marchés du travail et la résilience comparative du marché du travail dans de nombreux pays depuis le début de la récession, il reste encore beaucoup à faire pour consolider ces réformes. Il est probable que la marche à suivre est une approche fondée sur la flexicurité, mais il est nécessaire de disposer d'une réelle capacité d'ajustement du modèle aux circonstances particulières de chaque Etat membre. Il faudra devra également améliorer ce modèle pour tenir compte davantage de la flexibilité du point de vue du travailleur et de l'employeur, tout en réconciliant les aspects distributifs et sécuritaires de la protection sociale avec les finalités d'investissement social.

Devant l'austérité budgétaire, il est crucial de cibler efficacement les fonds publics. Il faut mettre en lumière un certain nombre de principes de bonne pratique. Premièrement, il serait bénéfique de s'assurer que les chômeurs persévèrent dans leur recherche d'emploi

et soient réceptifs aux offres d'insertion. Cela aide à réduire les risques de chômage de longue durée et les problèmes plus durables qu'il engendre. Deuxièmement, l'équilibre entre les devoirs et la solidarité est au cœur des approches promouvant l'activation, dont un aspect est que les prestations sont de plus en plus souvent conditionnées à l'obligation d'accepter les offres d'emploi proposées. Mais lorsque les offres d'emploi sont rares, il devient plus difficile d'imposer des sanctions sur cette base, aussi faudrait-il plutôt envisager des alternatives telles que l'obligation de suivre une formation.

Troisièmement, en période de faible demande de main-d'œuvre, les opportunités de trouver des emplois qu'ont les individus souffrant de difficultés multiples sur le marché du travail sont encore plus faibles et des efforts supplémentaires seront requis des SPE pour éviter un enlisement dans une exclusion plus profonde. Les solutions envisageables comprennent l'élaboration d'itinéraires dont la première étape est la formation, suivie par des emplois aidés ou dans des entreprises sociales, avant d'envisager l'insertion dans un emploi non subventionné dans le secteur privé.

Il faut souligner l'importance d'une approche stratégique de l'offre de main-d'œuvre, même si des considérations à court terme peuvent militer contre des mesures qui augmentent la taille immédiate de la population active et risquent donc d'entraîner une hausse des taux de chômage. De nos jours, une grande partie des emplois dans chaque Etat membre sont dans des services qui sont rarement soumis directement à la concurrence internationale. Nombre de ces emplois – le lest de l'emploi – sont des postes relativement routiniers dans les services à la personne, ce qui signifie que l'emploi médian ne correspond plus désormais à celui d'un homme travaillant à plein temps dans le secteur manufacturier. De même, la dichotomie entre les emplois typiques et atypiques pourrait non seulement s'avérer difficile à maintenir, mais aussi devenir de plus en plus obsolète en tant que concept politique, ce qui implique qu'on pourrait avoir besoin d'un nouveau paradigme permettant de comprendre la demande de main-d'œuvre pour l'adapter aux changements.

7.1 Conclusions

Elaborer et mettre en oeuvre une politique de l'emploi appropriée à la phase de reprise peut constituer un défi inhabituel en raison des conditions macroéconomiques et budgétaires difficiles, ainsi que du fort niveau d'incertitude lié au fait qu'on ne sait pas si les risques de résurgence des difficultés économiques ont été atténués.

L'implication des partenaires sociaux dans la poursuite d'une reprise de l'emploi présente de nombreux volets. Comme le souligne l'*Accord-cadre sur des marchés du travail inclusifs* négocié par les partenaires sociaux en mars 2010, il existe divers obstacles à surmonter si ont veut promouvoir l'emploi. Ils comprennent des barrières affectant:

- la disponibilité de l'information sur les emplois à pouvoir et comment y accéder;
- les pratiques en matière de recrutement, y compris la mesure dans laquelle elles permettent d'atteindre les candidats qualifiés qui sont en dehors du marché du travail;
- l'investissement dans les compétences et les qualifications, en particulier celles qui sont les plus demandées;
- un dialogue efficace entre les représentants des différents intérêts sur le marché du travail;
- la flexibilité permettant de concilier vie professionnelle et responsabilités familiales, ainsi que les autres facettes des conditions de travail;
- la sensibilité des approches aux différentes catégories au sein du marché du travail et à des facteurs de risque tels que la discrimination à l'égard de certaines catégories comme par exemple les mères célibataires ou les immigrés.

Enfin, il faut mentionner la capacité de la coordination au niveau de l'UE à générer les résultats désirés (et désirables). Les dispositifs de sauvegarde des emplois expérimentés sur une vaste échelle au cours des deux dernières années avec l'application d'approches innovantes de l'activation et de la création d'emploi ont montré combien il est important de redoubler les efforts pour partager les connaissances des effets générés et de se fonder sur leurs résultats. Mais l'efficacité de la coordination dépend de la volonté des gouvernements et de leur capacité à écouter les avis et à être réceptifs aux nouvelles approches.

8 RÉFÉRENCES

Commission européenne, *Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux: Anticiper et faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail* - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, adoptée le 16 décembre 2008, OPOCE, Luxembourg, 2008.

Corley-Coulibaly, M., et Ernst, E., *Promoting employment recovery while meeting fiscal goals*, International Institute for Labour Studies, Genève, 2010.

Mandl, I., en collaboration avec Salvatore, L., *Tackling the recession: employment-related public initiatives in the EU Members States and Norway*, Eurofound, Dublin, 2009.

BIT, *Accélérer une reprise riche en emplois dans les pays du G20: Leçons de l'expérience*, BIT, Genève, 2010.

Madsen, P.K., *Long-term unemployment in Denmark*, European Employment Observatory, 2010