

L'emploi, nouveaux acteurs nouveaux instruments

Lionel Fontagné

Cercle des économistes

Problématique

Les politiques traditionnelles de promotion de l'emploi (emplois aidés, emplois publics, baisses de charges, encadrement administratif des licenciements) ne sont pas parvenues à endiguer la montée du chômage et la disparition des emplois offerts autour du salaire minimum, aux jeunes non qualifiés, dans les bassins d'emploi en difficulté, aux seniors en rupture de trajectoire professionnelle. L'existence de poches de chômage localisées et ciblées sur des groupes sociaux spécifiques, au-delà de ce que laissent penser les statistiques globales, a des effets sociétaux délétères. Ceci suggère la combinaison de facteurs favorisant la montée du chômage structurel avec des éléments conjoncturels liés à la faiblesse de la croissance.

En première analyse, de nouveaux acteurs apparaissent, ainsi que de nouveaux instruments. En raison du changement d'échelle du problème à traiter et des interactions entre économies, le niveau national serait surdéterminé par des problèmes plus globaux, appelant des réponses dépassant le niveau national. Ce serait donc la présence d'externalités des politiques économiques qui justifie l'intervention d'acteurs supra nationaux.

Selon cette première interprétation de la situation actuelle, la Commission européenne ou la Banque centrale européenne seraient de nouveaux acteurs sur les questions d'emploi. L'emploi n'est pourtant pas une prérogative européenne (à la différence de la concurrence par exemple) et l'objectif premier de la Banque centrale n'est pas le plein emploi, mais la stabilité des prix. Les « nouvelles politiques » de ces « nouveaux acteurs » seraient respectivement le Plan Juncker ou le quantitative easing (QE). On peut aussi considérer que la BCE est un acteur indirect des politiques d'emploi, en promouvant les politiques s'attaquant à la dimension structurelle du chômage : le discours de Mario Draghi (*Introductory speech by Mario Draghi, President of the ECB, ECB Forum on Central Banking, Sintra, 22 May 2015*) en est un exemple récent.

Une interprétation différente peut être toutefois faite. En réalité les politiques budgétaires peuvent difficilement jouer leur rôle contra-cyclique en raison de l'accumulation des déficits structurels : les politiques nationales n'ont plus de levier sur le chômage conjoncturel. Facteur aggravant, en l'absence de capital politique suffisant, de nombreux gouvernements renoncent à engager des réformes structurelles dont de toute façon l'effet ne pourrait être ressenti qu'à long terme. Au final, l'espace vide laissé par la vacuité des politiques nationales donne l'illusion que l'utilisation de nouveaux instruments par de nouveaux acteurs est susceptible de dénouer le problème de l'emploi.

Ce constat soulève cinq interrogations :

1. Le problème d'emploi est-il avant tout conjoncturel ou structurel ? Au sein même de la zone euro, les situations sont-elles homogènes ?

- 2.** Quel rôle jouent les facteurs démographiques dans la situation actuelle du marché de l'emploi ?
- 3.** Du côté des politiques conjoncturelles, comment, en présence de contextes institutionnels très différents, espérer que des politiques uniformes type QE puissent avoir les effets différenciés nécessaires sur les différentes économies de la zone euro ? Les nouveaux instruments utilisés peuvent-ils encore évoluer vers une meilleure adéquation aux besoins ? Par exemple, les Banques centrales ne devraient-elles pas avant tout viser à refinancer des crédits aux secteurs de l'économie contraints, comme les PME ?
- 4.** Comment définir un mandat européen en matière de politique d'emploi, au-delà des incantations relatives à la compétitivité ? Quelle est la place du fonds d'ajustement à la globalisation ? Devrait-on disposer d'une compensation des chômeurs organisant des transferts entre économies européennes soumises à des chocs asymétriques ? Comment promouvoir les politiques structurelles ?
- 5.** Quelles leçons l'Europe, hésitant à s'engager vers un modèle plus fédéral, peut-elle tirer de l'expérience brésilienne ?