

Tendances mondiales de l'emploi 2012

Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi

Résumé analytique

Le monde est face au défi que représente la création de 600 millions d'emplois sur la prochaine décennie

Le monde aborde l'année 2012 en étant confronté à un défi considérable en matière d'emploi et à des déficits de travail décent à grande échelle. Au bout de trois années de conditions de crise permanentes sur les marchés du travail mondiaux et face à la perspective d'une dégradation supplémentaire de l'activité économique, le chômage accumulé au niveau mondial s'élève à 200 millions d'individus – une augmentation de 27 millions depuis le début de la crise. En outre, il faudra plus de 400 millions de nouveaux emplois sur la prochaine décennie pour éviter que le chômage n'augmente encore. Partant, pour générer une croissance durable tout en maintenant la cohésion sociale, le monde doit relever un défi pressant: créer 600 millions d'emplois productifs sur la prochaine décennie, ce qui laisserait encore 900 millions de travailleurs et leurs familles avec moins de 2 dollars EU par jour pour vivre – le seuil de pauvreté – pour l'essentiel dans les pays en développement.

Les marchés du travail mondiaux montrent peu de signes d'amélioration

Face à ces difficultés sur les marchés du travail, les perspectives de création d'emplois au niveau mondial se sont assombries. La projection de référence ne montre aucun changement du taux de chômage mondial entre aujourd'hui et 2016, qui reste à 6 pour cent de la main-d'œuvre mondiale. Cela se traduirait par 3 millions de chômeurs supplémentaires dans le monde en 2012, soit un total de 200 millions d'individus, chiffre qui augmenterait encore pour atteindre 206 millions de chômeurs d'ici à 2016. Si les risques de dégradation se matérialisent et que la croissance mondiale est inférieure à 2 pour cent en 2012, le chômage mondial augmentera plus rapidement pour s'établir à 204 millions en 2012, au moins 4 millions de plus que dans le scénario de référence, avec une augmentation supplémentaire à 209 millions en 2013, soit 6 millions de plus que dans le scénario de référence. En revanche, selon un scénario moins douloureux – qui suppose une résolution rapide de la crise de la dette dans la zone euro –, le chômage mondial s'établirait à environ 1 million d'individus de moins que dans le scénario de référence en 2012, et à 1,7 million de moins en 2013. Cela ne suffirait toujours pas pour modifier sensiblement la courbe du taux de chômage mondial, qui, d'après les projections, devrait demeurer bloqué à environ 6 pour cent.

Les jeunes sont particulièrement touchés par la crise

En 2011, 74,8 millions de jeunes âgés de 15 à 24 ans étaient au chômage, soit une augmentation de plus de 4 millions depuis 2007. Le taux de chômage mondial des jeunes, établi à 12,7 pour cent, demeure supérieur d'un bon point de pourcentage au niveau d'avant la crise. Au niveau mondial, les jeunes ont presque trois fois plus de chances d'être au chômage que les adultes. En outre, selon les estimations, 6,4 millions de jeunes ont abandonné l'espoir de trouver un emploi et ont carrément quitté le marché du travail. Même ceux qui ont un emploi sont de plus en plus susceptibles de se trouver dans l'emploi à temps partiel et souvent dans le cadre de contrats temporaires. Dans les pays en développement, les jeunes sont exagérément

représentés parmi les travailleurs pauvres. Comme, selon les projections, le nombre et la proportion des jeunes chômeurs devraient rester essentiellement inchangés en 2012, et comme la part des jeunes qui se retirent carrément du marché du travail continue d'augmenter, si la tendance actuelle se maintient, il y a peu d'espoir de voir une amélioration substantielle des perspectives de l'emploi à court terme pour les jeunes.

La baisse du taux d'activité cache une situation du chômage mondial encore plus grave

Au niveau mondial, il y avait près de 29 millions d'actifs en moins en 2011 que ce à quoi on s'attendait au regard des tendances d'avant la crise, soit 6,4 millions de jeunes et 22,3 millions d'adultes en moins. Cela équivaut à près de 1 pour cent de la main-d'œuvre réelle en 2011, et à près de 15 pour cent du nombre total de chômeurs dans le monde. Si ces travailleurs potentiels étaient tous disponibles pour travailler et cherchaient du travail, le nombre de chômeurs passerait à plus de 225 millions d'individus, soit un taux de 6,9 pour cent, par rapport au taux effectif de 6 pour cent. Les taux d'activité ont plongé dans beaucoup de pays dans la région des économies développées et de l'Union européenne, ce qui s'est traduit par 6 millions d'actifs en moins que ce qui était prévu au regard des tendances d'avant la crise. Si l'on ajoutait cette cohorte aux chômeurs, le taux de chômage de la région passerait de 8,5 à 9,6 pour cent.

La capacité de l'économie mondiale de créer de nouveaux emplois a nettement baissé

Au niveau mondial, le ratio emploi-population a fortement baissé durant la crise, passant de 61,2 pour cent en 2007 à 60,2 pour cent en 2010, ce qui représente la plus forte baisse de ce type jamais enregistrée (depuis 1991). Si l'on se fonde sur les prévisions macroéconomiques actuelles, la projection de référence du BIT concernant le ratio emploi-population n'est pas encourageante, avec une tendance projetée inchangée ou légèrement à la baisse jusqu'en 2016. Le scénario de dégradation envisagé par le BIT se traduirait par un double creux pour ce qui est du ratio emploi-population mondial, qui chuterait probablement au niveau le plus bas jamais enregistré vers 2013. Le scénario d'amélioration ne se traduirait pas par des taux de croissance suffisants pour entraîner une hausse substantielle du ratio emploi-population mondial, qui demeurerait bien inférieur aux niveaux d'avant la crise sur les prochaines années.

En dehors de l'Asie, les régions en développement sont restées à la traîne par rapport aux économies développées en termes de croissance de la productivité du travail, ce qui risque d'aggraver l'écart entre les niveaux de vie et de limiter les perspectives de réduction de la pauvreté

Comme l'économie mondiale se ralentit de nouveau, la convergence des niveaux de vie entre les pays s'est ralentie. L'écart en termes de productivité du travail entre les pays développés et les pays en développement – un indicateur important de la convergence des niveaux de revenu entre les pays – s'est réduit au cours des deux dernières décennies, mais demeure important: la production par travailleur dans la région des économies développées et de l'Union européenne était de 72 900 dollars EU en 2011, contre une moyenne de 13 600 dollars EU dans les régions en développement. Cela signifie que, une fois les corrections faites pour tenir compte des écarts de prix entre les pays, le travailleur moyen d'un pays en développement produit moins d'un cinquième de la production du travailleur moyen d'un pays développé. Les trois régions d'Asie ont représenté la totalité du rattrapage au plan de la productivité du travail entre les pays en développement et les pays développés entre 1991 et 2011, les autres régions en développement restant à la traîne.

Des progrès ont été réalisés en matière de réduction de l'extrême pauvreté parmi les travailleurs au niveau mondial, mais la pauvreté au travail demeure très répandue

Parmi les 900 millions de travailleurs pauvres, il y avait en 2011, selon les estimations, 456 millions de travailleurs dans le monde vivant dans l'extrême pauvreté, au-dessous du seuil de pauvreté fixé à 1,25 dollar EU par jour, soit une diminution de 233 millions depuis 2000 et de 38 millions depuis 2007. Cependant, ce total mondial est fortement influencé par la baisse spectaculaire de la pauvreté au travail dans la région de l'Asie de l'Est, où, grâce à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté rapides observées en Chine, le nombre de travailleurs pauvres a diminué de 158 millions depuis 2000 et de 24 millions depuis 2007. En outre, il y a eu un net ralentissement du taux de progression de la réduction de la pauvreté au travail depuis 2008. Une projection des tendances d'avant la crise (2002-2007) fait apparaître 50 millions de travailleurs pauvres supplémentaires en 2011 par rapport à ce qui était prévu au regard des tendances d'avant la crise. De même, en 2009, il y avait selon les estimations 55 millions de travailleurs supplémentaires vivant avec leurs familles au-dessous du seuil de pauvreté fixé à 2 dollars EU par jour par rapport à ce qui était prévu au regard des tendances d'avant la crise.

L'emploi vulnérable a augmenté de 23 millions d'individus depuis 2009

Le nombre de travailleurs dans l'emploi vulnérable est, selon les estimations, de 1,52 milliard d'individus au niveau mondial, soit une augmentation de 136 millions depuis 2000 et de près de 23 millions depuis 2009. La région de l'Asie de l'Est a connu une baisse de l'emploi vulnérable de 40 millions d'individus depuis 2007, alors qu'il a augmenté de 22 millions d'individus en Afrique subsaharienne, de 12 millions en Asie du Sud, de près de 6 millions en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique, de 5 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes et de plus de 1 million au Moyen-Orient. La part des femmes dans l'emploi vulnérable (50,5 pour cent) dépasse la part correspondante des hommes (48,2 pour cent). Les femmes sont bien plus susceptibles que les hommes de se trouver dans l'emploi vulnérable en Afrique du Nord (55 pour cent contre 32 pour cent), au Moyen-Orient (42 pour cent contre 27 pour cent) et en Afrique subsaharienne (près de 85 pour cent contre 70 pour cent).

La croissance pauvre en emplois dans les pays développés et la faible productivité dans les régions en développement constituent une menace pour un redressement généralisé et limitent les perspectives de développement économique

De plus en plus d'éléments d'information indiquent la formation d'une boucle de rétroaction négative entre le marché du travail et la macroéconomie, en particulier dans les économies développées : le chômage élevé et la faible croissance des salaires réduisent la demande de marchandises et de services, érodant encore la confiance des entreprises, qui hésitent à investir et à embaucher. Il sera capital de rompre cette boucle négative si l'on veut qu'un redressement durable puisse s'installer. Pour générer de telles hausses durables de la productivité dans bon nombre des pays en développement, il faudra procéder à une transformation structurelle accélérée – en passant à des activités à plus forte valeur ajoutée tout en réduisant l'importance de l'agriculture de subsistance comme source principale de l'emploi ainsi que la dépendance vis-à-vis des marchés des produits de base instables pour les recettes d'exportation. Il faut améliorer encore l'éducation et le développement des compétences, établir des régimes de protection sociale adéquats qui garantissent un niveau de vie de base pour les plus vulnérables et renforcer le dialogue entre les travailleurs, les employeurs et les gouvernements pour générer un large développement reposant sur une distribution juste et équitable des gains économiques.

La croissance mondiale va inéluctablement s'affaiblir en 2012

Le redressement qui a commencé en 2009 a été de courte durée et peu marqué. Depuis l'été 2011, les difficultés macroéconomiques dans certaines économies avancées se sont aggravées car l'investissement et la création d'emplois au niveau mondial sont demeurés faibles. Du fait de l'instabilité du secteur financier et de la hausse des primes de risque venant s'ajouter aux incertitudes concernant la dette souveraine, le secteur privé a vu se réduire son accès au crédit tandis que baissait le moral des entreprises et des consommateurs. Même si les pays confrontés à de graves difficultés économiques et budgétaires sur le long terme sont peu nombreux, l'économie mondiale s'est vite affaiblie à mesure que l'incertitude s'étendait au-delà des économies avancées, ce qui l'a encore éloignée de la tendance qui la caractérisait avant la crise. De ce fait, l'économie mondiale s'est encore éloignée de la tendance qui la caractérisait avant la crise et, aujourd'hui, même un double creux demeure tout à fait possible.

Une crise en trois stades

Alors que nous entrons dans la quatrième année de turbulences économiques mondiales, il y a maintenant des éléments indiquant qu'il s'agit d'une crise en trois stades. Au choc initial de la crise, les pouvoirs publics ont répondu par des plans de relance budgétaire et monétaire coordonnés, ce qui a entraîné une reprise de la croissance et permis d'éviter une plus forte contraction et une hausse du chômage, mais s'est avéré insuffisant pour générer un redressement durable de l'emploi, notamment dans les économies avancées.

Au deuxième stade, l'aggravation des déficits publics et des problèmes de la dette souveraine a entraîné une multiplication des mesures d'austérité dans l'espoir de gagner la confiance des marchés de capitaux. De ce fait, les plans de relance budgétaire ont commencé de décliner et le soutien de l'activité économique dans les économies avancées a été concentré sur l'allègement quantitatif des politiques monétaires. L'impact conjugué de ces deux facteurs semble avoir été un affaiblissement de la croissance du PIB et de l'emploi. La croissance du PIB a baissé au plan mondial, de 5 pour cent en 2010 à 4 pour cent sur 2011, un mouvement tiré par les économies avancées, au sujet desquelles les prévisions pour 2011 ont été revues à la baisse par le FMI en septembre 2011, à 1,4 pour cent. Entre-temps, cette tendance a aussi commencé de toucher les économies émergentes, où la croissance est demeurée forte tout au long de 2011, bien que les premiers signes de faiblesse aient été constatés au dernier trimestre de 2011 avec une diminution des commandes dans l'industrie.

Le resserrement des politiques et la persistance des hauts niveaux de chômage ont accru la possibilité d'un troisième stade dangereux, caractérisé par un risque accru de formation d'un deuxième creux de la croissance et de l'emploi dans les économies avancées, ce qui intensifierait les graves difficultés des marchés du travail qui sont apparues depuis le début de la crise.

La marge de manœuvre des pouvoirs publics a diminué

Au troisième stade de la crise, la marge de manœuvre des pouvoirs publics a été fortement réduite, de sorte qu'il est devenu difficile de stopper ou même de ralentir la dégradation des conditions économiques. Au stade initial de la crise mondiale, les pays n'ont pas perdu de temps pour prendre des mesures de soutien en faveur du secteur financier et mettre en place des plans de relance. Malgré les gros efforts déployés – dans certains cas, jusqu'à 90 pour cent des dépenses publiques supplémentaires sont été affectées au renflouement de banques –, le secteur financier demeure très vulnérable, ce qui diminue sa capacité de prêter à l'économie réelle. Les conditions du crédit se sont de nouveau resserrées ces derniers mois, en partie du fait de la grande incertitude qui caractérise les perspectives économiques mondiales. Parallèlement, les niveaux élevés de la dette souveraine dans les économies avancées limitent la capacité des gouvernements de ces pays de mettre en œuvre une autre série de plans de relance.

Les conditions économiques se sont avérées plus résistantes dans les économies émergentes d'Asie de l'Est et d'Amérique latine, ce qui a laissé une plus grande marge de manœuvre aux pouvoirs publics dans ces pays. Néanmoins, on constate déjà certains effets d'entraînement là aussi, dus aux difficultés que connaissent les économies avancées. Les sources de croissance mondiale se sont nettement déplacées depuis le début de la crise, les économies émergentes contribuant de plus en plus à la demande mondiale. La croissance des échanges commerciaux entre les économies émergentes a contribué à cette dissociation progressive et à l'émergence de nouveaux centres de croissance, susceptibles de stabiliser la croissance mondiale et de prévenir une plus grave récession à double creux. Dans ces pays, les conditions économiques favorables ont permis aux taux de création d'emplois de dépasser la croissance de la main-d'œuvre, soutenant ainsi la demande intérieure, en particulier dans les grandes économies émergentes d'Amérique latine et d'Asie de l'Est. Cependant, comme les économies émergentes demeurent tributaires des exportations à destination des économies avancées, elles aussi ont connu un ralentissement de leurs taux de croissance au dernier trimestre de 2011. A cet égard, un effort coordonné des responsables politiques des économies avancées et des économies émergentes pourrait contribuer à faire bénéficier l'économie mondiale de ces nouveaux centres de croissance et à empêcher un ralentissement économique mondial.

L'investissement reste déprimé, ce qui pèse sur la création d'emplois

Au vu de l'incertitude croissante concernant les perspectives mondiales, l'investissement s'est développé d'une manière inégale dans le monde. Dans les économies avancées ainsi qu'en Europe orientale, les problèmes du secteur financier restés sans solution, la grande incertitude concernant les perspectives mondiales et la moindre propension des ménages à consommer ont ralenti la reprise de l'investissement des entreprises. Au début de la crise, l'investissement des entreprises a baissé jusqu'à des niveaux jamais atteints jusque-là, ce qui avait souvent entraîné une destruction nette de l'appareil productif et des effets particulièrement néfastes sur la création d'emplois. Compte tenu de la lenteur du redressement de l'investissement, la création d'emplois n'a pas pu reprendre, ce qui a accentué les pertes d'emplois. En revanche, les économies émergentes, profitant de leur forte performance globale, ont rapidement retrouvé leurs taux d'investissement d'avant la crise, et ceux-ci devraient encore augmenter à moyen terme. Ce ralentissement de l'investissement est de mauvais augure pour la reprise de la création d'emplois dans les économies avancées au vu des liens qui ont toujours existé entre les deux. De fait, une forte croissance de l'investissement – plus que l'expansion de la production – a toujours été un indicateur essentiel de la baisse des taux de chômage. A cet égard, le BIT estime qu'il est nécessaire de renforcer les incitations visant à provoquer une reprise plus rapide de l'investissement – en l'augmentant encore de 2 points de pourcentage du PIB mondial, soit 1 200 milliards de dollars EU à l'échelle mondiale – pour absorber entièrement le déficit d'emploi provoqué par la crise.

Les déséquilibres structurels provoquent une baisse à moyen terme des tendances de la croissance de l'emploi

Les déséquilibres structurels qui se sont accentués au cours de la décennie écoulée sont la cause d'une détérioration supplémentaire des perspectives de l'emploi. Les bulles spéculatives qui se sont formées dans le secteur du logement et d'autres secteurs avant la crise ont créé des écarts sectoriels substantiels qu'il faut corriger et qui nécessiteront de longs et coûteux déplacements d'emplois dans toute l'économie mais aussi entre les pays. La forte croissance de la liquidité a provoqué l'essor du secteur du logement et du secteur financier, essor qui se poursuit encore dans certaines économies, entraînant une affectation inappropriée des ressources et créant des problèmes structurels sur le marché du travail qui demanderont probablement du temps pour être complètement absorbés. Ces frictions structurelles expliquent aussi la faible

réactivité de l'emploi par rapport à la croissance, en particulier dans les économies où l'essor a déjà fait place au marasme, comme aux Etats-Unis, en Espagne ou en Irlande. A l'avenir, la correction de ces déséquilibres limitera probablement l'efficacité des interventions des pouvoirs publics car les politiques macroéconomiques classiques peuvent être moins efficaces lorsqu'il s'agit de rééquilibrer les tendances de la croissance sectorielle. Si l'on veut surmonter ces obstacles, il faut donc mettre en place des moyens d'action supplémentaires pour permettre une réaffectation plus rapide des emplois et des travailleurs dans l'ensemble de l'économie ainsi qu'une croissance plus rapide de l'emploi.

Pour s'attaquer à ces questions, il faut des politiques coordonnées au niveau mondial...

Pour lutter contre la récession prolongée du marché du travail et placer l'économie mondiale sur la voie d'un redressement plus durable, il est nécessaire de mettre en place plusieurs changements stratégiques. Premièrement, il faut que les politiques mondiales soient plus fermement coordonnées. La mise en œuvre simultanée de dépenses publiques financées par le déficit et de mesures d'allègement monétaire par beaucoup d'économies avancées et émergentes n'est plus une option réaliste pour aucune d'entre elles. De fait, la forte augmentation de la dette publique et les préoccupations qu'elle a suscitées concernant la viabilité des finances publiques dans certains pays ont forcé ceux qui étaient le plus exposés à une hausse des primes de risque liées à la dette souveraine à prendre de strictes mesures d'économies. Cependant, les effets d'entraînement induits par les dépenses budgétaires et la création de liquidité peuvent être importants d'un pays à l'autre et – si celles-ci sont utilisées d'une manière coordonnée – permettraient aux pays qui disposent encore d'une certaine marge de manœuvre de soutenir tant leurs propres économies que l'économie mondiale. Ce sont des mesures de financement public coordonnées de ce type qui sont nécessaires aujourd'hui pour soutenir la demande globale au niveau mondial et stimuler la création d'emplois à l'avenir.

... remettre en état et réglementer le système financier...

Deuxièmement, une remise en état et une réglementation plus substantielles du système financier rétabliraient la crédibilité et la confiance, ce qui permettrait aux banques de surmonter le risque de crédit qui a alimenté cette crise. Toutes les entreprises en tireraient avantage, mais surtout les PME, qui non seulement sont celles qui ont le plus besoin de crédit, mais aussi celles qui créent en définitive plus de 70 pour cent des emplois. Une réforme globale des marchés financiers, comprenant des marges de sécurité plus importantes dans le secteur bancaire national, aiderait puissamment le marché du travail et ajouterait jusqu'à un demi-point de pourcentage à la croissance de l'emploi, en fonction de la situation de chaque pays.

... faire en sorte que les mesures de relance ciblent l'emploi...

Troisièmement, cibler l'économie réelle pour soutenir la croissance de l'emploi est ce dont on a le plus besoin aujourd'hui. La faiblesse de la création d'emplois et l'anémie de la croissance des revenus du travail qui en a découlé ont été à la base du ralentissement de l'activité économique mondiale et de la dégradation des finances publiques. Le BIT est particulièrement préoccupé par le fait qu'en dépit de plans de relance de grande envergure ces mesures n'ont pas permis d'inverser l'augmentation de 27 millions de chômeurs depuis l'impact initial de la crise. Manifestement, les mesures des pouvoirs publics n'ont pas été bien ciblées et il faut réévaluer leur efficacité. De fait, les estimations portant sur divers instruments du marché du travail en ce qui concerne les économies avancées montrent que les politiques actives et passives relatives au marché du travail se sont avérées très efficaces pour stimuler la création d'emplois et soutenir les revenus. Les éléments d'information par pays concernant tout un éventail de politiques de ce type – y compris l'élargissement des indemnités de chômage et

des programmes de partage du travail, la réévaluation des salaires minima et des subventions salariales ainsi que le renforcement des services publics de l'emploi, des programmes de travaux publics et des incitations à l'entrepreneuriat – indiquent que ces politiques produisent des effets sur l'emploi et les revenus.

... et encourager le secteur privé à investir...

Quatrièmement, les mesures de soutien publiques supplémentaires à elles seules ne suffiront pas à susciter une reprise durable de l'emploi. Les responsables politiques doivent agir avec détermination et d'une manière coordonnée pour réduire la peur et l'incertitude qui entravent l'investissement privé de façon que le secteur privé puisse relancer le principal moteur de la création d'emplois au niveau mondial. Les mesures pour inciter les entreprises à investir en usines et en matériel et à embaucher seront essentielles pour déclencher une reprise forte et durable de l'emploi.

... sans risquer de compromettre la stabilité budgétaire

Cinquièmement, pour être efficaces, les plans de relance supplémentaires ne doivent pas risquer de compromettre la viabilité des finances publiques en augmentant encore la dette publique. A cet égard, si les dépenses publiques vont de pair avec des augmentations des recettes, cela peut toujours stimuler l'économie réelle, grâce au multiplicateur de budget équilibré. Lorsque la demande est hésitante, développer le rôle des pouvoirs publics pour ce qui est de la demande globale contribue à stabiliser l'économie et constitue un nouveau facteur de relance, même si l'augmentation des dépenses s'accompagne de hausses simultanées des recettes fiscales. Comme on le fait valoir dans le présent rapport, les multiplicateurs de budget équilibré peuvent être non négligeables, surtout dans l'environnement actuel où les capacités sont très largement sous-utilisées et les taux de chômage sont élevés. En même temps, équilibrer les dépenses par des recettes plus importantes garantit la maîtrise du risque budgétaire pour satisfaire les marchés de capitaux. Par conséquent, les taux d'intérêt ne seront probablement pas affectés par une telle option de politique, ce qui permettra au facteur de relance de produire tous ses effets sur l'économie.