

Under strict embargo until Monday 4 November 2013 at 00:01 GMT

MAÎTRISER LA CRISE DE L'EMPLOI AU PORTUGAL

Rapport établi par l'équipe spéciale interdépartementale de l'OIT sur les pays en crise à l'intention de la Conférence de haut niveau sur le thème «Maîtriser la crise de l'emploi au Portugal» (Lisbonne, 4 novembre 2013)

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

La situation socio-économique reste critique ...

Le Portugal fait face à la pire crise économique et sociale de son histoire économique récente. Depuis le début de la crise mondiale en 2008, un emploi sur sept a été perdu – la plus forte dégradation du marché du travail enregistrée dans les pays européens après la Grèce et l'Espagne. Le taux de chômage a atteint un niveau record de 17 pour cent. Les jeunes travailleurs et les familles ayant des enfants en bas âge ont été touchés de façon disproportionnée par le renversement de la conjoncture.

Le marché du travail n'a connu aucune amélioration depuis le lancement, en 2011, du programme d'aide financière appuyé par la CE, la BCE et le FMI. En fait, la montée du chômage s'est intensifiée ces deux dernières années – quelques signes de ralentissement n'ayant été observés que tout dernièrement.

Certains développements peuvent produire des effets de longue durée qui permettront difficilement de maintenir les niveaux de vie actuels. Le volume des investissements productifs a diminué de plus d'un tiers depuis 2008 – essentiellement ces deux dernières années –, ce qui réduit les gains de productivité et menace la prospérité future. Parmi les demandeurs d'emploi, les plus de 56 pour cent qui n'ont pas d'emploi depuis plus d'un an perdent leurs compétences et leur motivation et auront du mal à participer à un éventuel redressement économique sans un soutien adéquat. De nombreux travailleurs, dont certains des jeunes les plus talentueux et les plus qualifiés, ont dû se résoudre à émigrer. De fait, près de 20 pour cent des habitants sont prêts à s'expatrier de façon permanente si l'occasion se présente.

Les dernières projections du FMI font état d'un redressement économique en 2014 et, en effet, on a enregistré dernièrement certains signes encourageants d'un regain d'activité lié à une hausse des exportations. Cependant, sur la base des tendances actuelles, le redressement projeté sera trop peu marqué pour faire reculer de manière significative le chômage.

... ce qui témoigne du caractère exceptionnellement tendu des conditions macroéconomiques, notamment depuis le lancement du programme d'aide financière

...

Cette situation critique est due à une série de facteurs macroéconomiques et structurels. La politique budgétaire a consisté à réduire au plus vite les déficits, qui avaient atteint des proportions alarmantes. Les mesures de restructuration qui ont été prises dans le secteur public ont eu un effet direct sur le chômage. L'amputation des salaires et des programmes d'aide sociale, conjuguée à certaines hausses d'impôt, a réduit les revenus des familles et la demande intérieure. Les entreprises ont pâti de la situation macroéconomique exceptionnellement tendue qui prévaut depuis 2011. Plus de 20 pour cent des petites et moyennes entreprises indiquent que la difficulté d'accès au crédit est leur

problème le plus pressant – ce qui leur fait perdre des occasions de créer des emplois. Et lorsque les entreprises obtiennent un nouveau prêt, elles doivent payer des intérêts d'environ 5,5 pour cent, en comparaison de 2 pour cent en Allemagne et dans d'autres pays du noyau dur de la zone euro.

La poussée des exportations est une évolution positive qui montre que l'économie a la capacité d'affronter la concurrence sur les marchés mondiaux. Toutefois, cette hausse des exportations ne peut pas compenser le ralentissement continu de la demande intérieure.

... alors que les faiblesses structurelles, antérieures à la crise, des institutions du marché du travail n'ont pas été corrigées ...

Outre les facteurs macroéconomiques, les institutions du marché du travail n'ont qu'en partie réussi à atténuer l'impact de la crise économique sur l'emploi. De ce fait, les politiques actives du marché du travail et les services d'emploi publics n'ont pas suffi à endiguer la forte hausse du chômage observée ces dernières années. De plus, l'effet positif des politiques de l'emploi a été neutralisé par certaines des mesures d'assainissement budgétaire qui ont écourté d'importants programmes de soutien à l'emploi.

Un autre instrument clé en temps de crise est la pratique du maintien dans l'emploi. Au Portugal, cette pratique a été remise en cause par l'importance relativement grande du travail temporaire et par le phénomène du travail non salarié «économiquement dépendant». Ces deux tendances ont précédé la crise et se sont intensifiées depuis lors.

Par ailleurs, la couverture de la négociation collective – instrument qui s'est révélé essentiel pour éviter les suppressions d'emplois au sein d'entreprises viables dans des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie – a connu un fléchissement sans précédent. La réforme de la négociation collective mise en œuvre en 2011 visait à promouvoir les accords au niveau de l'entreprise entre employeurs et travailleurs. Pour l'heure, elle n'a cependant abouti qu'à une réduction globale de la couverture conventionnelle, ce qui a eu pour effet d'exercer une pression à la baisse sur les salaires et de réduire encore la demande intérieure. La proportion de travailleurs percevant le salaire minimum a plus que doublé depuis le début de la crise.

Une nouvelle stratégie est nécessaire ...

Un nouveau départ semble nécessaire pour remédier à cette situation. La réorientation des politiques doit tenir compte de la longue période de stagnation que le Portugal a connue avant la crise. Entre 2000 et 2008, le taux de chômage a suivi une tendance modérée à la hausse. Le revenu réel moyen de la population portugaise a stagné, à la différence de celui de la majorité des pays de l'Union européenne. Pendant cette période, on a pu aussi observer l'émergence de déséquilibres importants, notamment un recul de l'effort d'investissement, l'apparition d'un déficit marqué de la balance courante et un accroissement de la dette publique.

... et possible grâce à l'adoption d'une approche plus axée sur l'emploi ...

Le rapport attire l'attention sur les nombreux avantages d'une stratégie cohérente axée sur l'emploi. Une telle approche se fonde en premier lieu sur des mesures visant à atténuer les contraintes financières qui pèsent sur les petites entreprises. Le gouvernement a favorisé la mise en place d'un système de garantie du crédit, dont l'utilité ne fait aucun doute. Mais le véritable problème réside dans la situation financière des banques et leur répugnance à accorder de nouveaux prêts, plutôt que d'investir dans des avoirs financiers plus sûrs. Il s'agit là d'un domaine où une évolution rapide vers une union bancaire dans la zone euro susciterait très vite des progrès substantiels en matière d'investissement durable et de reprise de l'emploi.

Deuxièmement, l'appareil de production serait renforcé par des mesures visant à faciliter le passage de petites à de moyennes entreprises, à favoriser la conquête de nouveaux marchés à l'exportation et à tirer profit de nouvelles formes d'avantage comparatif. Le dynamisme des autres pays lusophones et l'importance de la diaspora portugaise dans certains pays sont des atouts majeurs à cet égard.

Troisièmement, des institutions du marché du travail bien conçues peuvent aider les demandeurs d'emploi et favoriser la mise en place d'un nouvel appareil de production. Le rapport donne des exemples de bonnes pratiques, consistant notamment à faciliter le passage à des formes stables d'emploi, à renforcer les services d'inspection du travail, à assurer un taux de couverture approprié des conventions collectives allant de pair avec une meilleure compétitivité des entreprises et à mettre en œuvre des politiques du marché du travail et des services d'emploi publics efficaces. La compétitivité du pays devrait permettre qu'à l'avenir, la hausse des salaires suive de plus près celle de la productivité. Cela devrait en outre mettre un terme au recul de la demande et donc faciliter le processus de transformation.

Quatrièmement, le fait de porter une attention particulière aux groupes défavorisés, et notamment aux jeunes, est à la fois une urgence sociale et une nécessité économique. Les programmes de garanties pour la jeunesse se sont révélés spécialement utiles pour lutter contre le chômage des jeunes dans des pays tels que la Suède ou la Finlande. La Commission européenne a fait part de son intention de financer des programmes analogues dans ses Etats Membres. Le Portugal a d'autant plus besoin de ces ressources qu'il doit faire face à des contraintes budgétaires particulièrement strictes. Toutefois, selon les estimations figurant dans le rapport, les ressources nécessaires pour financer ces interventions sont bien supérieures aux montants proposés par la Commission.

Les ménages sans emploi constituent un autre groupe important auquel les décideurs doivent accorder davantage d'attention. Ce groupe se caractérise souvent par une pauvreté persistante des enfants, qui suscite des préoccupations sur le plan social et laisse aussi à penser que l'intervention des pouvoirs publics pourrait s'avérer tout à fait rentable à long terme. Le rapport donne des exemples de programmes destinés aux ménages sans emploi.

Il faut souligner que le Portugal est relativement bien placé pour mettre en œuvre de tels programmes. Il dispose en effet d'une solide capacité institutionnelle, notamment par rapport à d'autres pays en crise. De plus, il bénéficie d'un système de protection sociale plus redistributif que

celui de beaucoup d'autres pays. Il importe donc de maintenir le pouvoir d'achat des prestations d'aide sociale pour assurer le succès de cette stratégie.

Cinquièmement, il faut aussi remédier à certaines insuffisances du système éducatif, qui existaient avant la crise. Malgré les améliorations notables apportées ces dernières années – surtout en ce qui concerne la qualité de l'enseignement secondaire et universitaire –, seulement 68 pour cent des jeunes terminent le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, en comparaison de 75 pour cent en moyenne dans les pays avancés. En général, le passage de l'école à la vie active peut être facilité par un système d'apprentissage, l'acquisition d'expérience professionnelle et l'exécution de stages dans le cadre des programmes d'enseignement et l'instauration d'un nouveau partenariat entre les établissements d'enseignement, les entreprises, les représentants des travailleurs et les jeunes eux-mêmes.

Sixièmement, une stratégie axée sur l'emploi nécessite une participation active des partenaires sociaux en leur qualité d'acteurs clés du monde du travail. Le dialogue social à propos des choix stratégiques difficiles et des compromis possibles est non seulement crucial pour parvenir à des solutions équilibrées, mais permettra en outre de renforcer la confiance et d'élaborer plus aisément une vision positive de l'avenir.

... qui fera reculer le chômage et permettra d'atteindre les objectifs budgétaires à un rythme légèrement moins soutenu que celui actuellement envisagé

Certaines de ces politiques auront inévitablement un coût pour les finances publiques. Toutefois, comme le montre le rapport, ces coûts, après avoir connu une augmentation essentiellement à court terme, seront compensés par la remise en route d'un processus de reprise de l'emploi. Selon les simulations de l'OIT, une réorientation vers des politiques axées sur l'emploi devrait contribuer à réduire le chômage dans une proportion pouvant atteindre 2 pour cent d'ici à 2015. Quant au rythme de réduction du déficit budgétaire, il devrait être plus lent en 2014, puis plus rapide dans les années qui suivent.

Il serait aussi extrêmement souhaitable de mettre en place un système de soutien à l'emploi bien conçu à l'échelle de la zone euro. Il s'agit d'une question à étudier dans le cadre des débats de l'Union européenne sur les aspects sociaux de l'union monétaire européenne. De plus, un renforcement du rôle de la Banque européenne d'investissement contribuerait à libérer le potentiel d'investissement du Portugal.

L'OIT est disposée à collaborer avec le Portugal à une amélioration de l'emploi pour une économie meilleure

L'OIT est en mesure de recenser et d'analyser les meilleures pratiques en matière d'interventions et d'en tirer des indications dont le gouvernement du Portugal et les partenaires sociaux pourraient tirer parti pour choisir des programmes adaptés à leurs besoins particuliers. Elle pourrait aussi apporter son concours pour l'élaboration des politiques, en donnant des conseils au sujet de la conception de ces dernières et en encourageant la participation des partenaires sociaux aux différentes étapes du

processus. De plus, l'OIT pourrait directement faciliter la mise en œuvre de ces mesures en assurant un renforcement des capacités par le biais d'activités de formation spécialisées dans des domaines tels que l'inspection du travail, le dialogue social ou les services d'emploi publics. Enfin, elle pourrait aider le gouvernement à se mettre en rapport avec d'autres organisations internationales en vue d'assurer la mise en œuvre d'une stratégie cohérente du point de vue macroéconomique et sur le plan de l'emploi.