

Les marchés du travail européens et l'UEM

Les défis à venir

La convergence budgétaire et la stabilité macroéconomique ont jusqu'à présent dominé le débat sur la création de l'Union économique et monétaire européenne (UEM).

Les répercussions de l'UEM sur les marchés du travail ont été reléguées au second plan; or, à long terme, l'évolution de ces marchés sera un facteur décisif dans la réussite de l'Union.

*Rüdiger Soltwedel, Dirk Dohse
et Christiane Krieger-Boden*

LES UNIONS monétaires comme l'UEM présentent des avantages indéniables. Elles abaissent les coûts des opérations de change et de couverture et intensifient la concurrence sur les marchés des biens et des facteurs, ce qui stimule les échanges commerciaux, l'investissement, la croissance et l'emploi. Elles contraignent cependant leurs membres à renoncer à deux instruments qui jouent un rôle important dans l'ajustement aux chocs économiques : une politique monétaire indépendante et la dévaluation de la monnaie. Sans l'action compensatrice de ces instruments, des chocs asymétriques — qui touchent seulement certains pays ou régions au sein d'une union monétaire — exercent des pressions sur les marchés du travail nationaux et peuvent provoquer une montée du chômage dans ces régions.

Avant l'établissement de l'UEM le 1^{er} janvier 1999, les taux de change des monnaies des pays membres de l'Union européenne (UE) faisaient office d'«amortisseurs». Les membres de l'UE ripostaient aux chocs asymétriques en ajustant les prix (particulièrement le taux de change nominal) plutôt que la production. L'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède ont été plus vulnérables à ces chocs que l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la France et les pays du Bénélux.

Par ailleurs, l'Espagne, la Finlande et l'Italie sont aussi plus exposées au risque d'une hausse du chômage pendant la période d'adaptation aux chocs (voir le tableau) en raison de la rigidité de leurs marchés du travail. L'Autriche et les Pays-Bas semblent les mieux préparés à s'intégrer harmonieusement à l'UEM du point de vue du marché du travail. Malgré leur extrême vulnérabilité aux chocs asymétriques, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni peuvent compter sur la relative souplesse de leur marché du travail pour absorber ces chocs sans que la situation de l'emploi n'en souffre trop. En revanche, même si de tels chocs y sont rares, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark et la France connaîtraient probablement une augmentation de leur chômage structurel.

Marchés du travail de l'UE : caractéristiques (1998)

Probabilité de chocs asymétriques ¹	Flexibilité du marché du travail ¹	
	Forte	Faible
Faible	Autriche, Pays-Bas	Allemagne, Belgique, France (Danemark) ²
Forte	Irlande, Portugal (Royaume-Uni) ²	Espagne, Finlande, Italie (Grèce, Suède) ²

Source : Dohse et Krieger-Boden (1998)

¹ Par rapport à la moyenne des pays membres de l'UE.

² Les pays indiqués entre parenthèses n'étaient pas membres de l'UEM en mai 2000.

Les tendances historiques de la sensibilité aux chocs dans les pays de la zone euro pourraient se dissiper, notamment parce que certains des principaux facteurs de ces chocs — à savoir le manque de cohésion des politiques monétaires nationales et les attaques spéculatives sur les monnaies nationales — ont été éliminés et que les pays membres ont moins de latitude pour mettre en oeuvre des politiques budgétaires nationales déstabilisatrices. Cependant, l'application d'une politique monétaire commune peut tout de même engendrer des chocs asymétriques. Aux États-Unis, par exemple, la politique monétaire a induit des chocs asymétriques dans certaines régions parce qu'elle n'a pas tenu compte des différences de structure économique entre les régions.

Par conséquent, la probabilité de chocs asymétriques dépend des structures économiques des partenaires d'une union monétaire — et de leur évolution dans le temps. L'incidence de l'UEM sur les structures économiques de ses membres et sur la synchronisation de leurs cycles conjoncturels est une question cruciale qui fait l'objet de deux théories opposées. Selon la première (Frankel et Rose, 1998), le resserrement des liens commerciaux en aval et en amont entre les pays membres d'une union monétaire contribue à harmoniser leurs structures économiques et leurs cycles conjoncturels et à rendre les chocs plus symétriques, surtout si les chocs affectant la demande ou d'autres chocs courants prédominent, ou si les échanges commerciaux sont concentrés dans un secteur d'activité. À l'inverse, pour les tenants de la seconde théorie (Krugman, 1993), une zone monétaire commune permet d'optimiser les économies d'échelle (sous l'effet, par exemple, de la diffusion localisée des connaissances) et favorise ainsi la concentration géographique des industries, ce qui augmente la possibilité qu'un choc donné ait des effets asymétriques sur différentes régions en raison des divergences dans leurs structures de production.

Dans l'abstrait, les deux théories sont tout aussi plausibles l'une que l'autre, et l'examen des données empiriques ne permet pas d'aboutir à des conclusions significatives. Nos estimations indiquent que, dans la plupart des pays membres de l'UE, la spécialisation régionale s'est accentuée au début des années 80 pour reculer au début de la décennie suivante. Dans ce contexte, il y aurait lieu de privilégier une approche prudente dans l'élaboration des politiques et de prévoir des mesures pour parer à d'éventuels chocs.

Une perspective régionale

S'il existe des différences structurelles entre les économies nationales au sein de l'UE, lesquelles sont responsables d'une plus grande susceptibilité aux chocs dans certains pays membres, on observe aussi des différences marquées entre les diverses régions de nombreux partenaires de l'UE. L'UEM aura vraisemblablement des répercussions différentes selon les

«Le problème du chômage en Europe comporte ... une dimension régionale prononcée, les taux de chômage économiquement faibles étant plus de dix fois supérieurs à ceux des régions les plus performantes.»

régions. En Allemagne, par exemple, elle sera probablement plus bénéfique à la région du Rhin, située dans la partie occidentale du pays à proximité de la Belgique, de la France et des Pays-Bas, qu'à la Haute-Lusace, à l'Est du pays et contiguë à la Pologne. De plus, sur le plan de la composition sectorielle, l'économie de l'Allemagne occidentale s'apparente davantage à celles de la plupart des pays de l'UE que celle de l'Allemagne orientale, ce qui donne à penser que cette dernière peut être plus vulnérable aux chocs asymétriques. On peut établir le même parallèle entre l'économie du Mezzogiorno en Italie et celles, plus avancées, du nord et du centre du pays.

En fait, au sein de l'UE, l'asymétrie des chocs est beaucoup plus marquée à l'échelle des régions qu'à l'échelle des pays. Les écarts entre les taux de croissance du PIB des régions d'un même pays sont près du double des écarts entre les taux des différents pays.

Le problème du chômage en Europe comporte aussi une dimension régionale prononcée, les taux de chômage des régions économiquement faibles étant plus de dix fois supérieurs à ceux des régions les plus performantes. Ces disparités régionales sont non seulement beaucoup plus tenaces en Europe qu'aux États-Unis, mais elles se sont accentuées avec les années : entre la fin des années 70 et 1995, la dispersion des taux régionaux de chômage dans les pays membres de l'UE a triplé.

Le chômage affecte surtout les régions et pays situés à la périphérie de l'UE : l'Allemagne orientale, le sud de l'Espagne la Finlande, l'Irlande et le sud de l'Italie. Le marché du travail y est très rigide — autrement dit, les conditions sur le marché du travail ne s'adaptent pas rapidement à l'évolution de l'offre et de la demande — et l'UEM leur sera probablement moins profitable, pour plusieurs raisons : ils commercent relativement peu avec les autres pays de l'UEM, sont moins avantagés par la suppression des taux de change et sont plus vulnérables aux chocs asymétriques.

Si l'UEM risque de perturber les marchés du travail en Europe, c'est principalement en raison de la forte probabilité de chocs touchant certaines régions (asymétriques), combinée avec l'absence dans les régions de mécanismes efficaces d'adaptation. Pour surmonter les chocs, il est crucial que les régions touchées puissent s'appuyer sur des marchés du travail locaux qui fonctionnent bien. Alors qu'aux États-Unis, la migration de la main-d'œuvre facilite grandement l'adaptation des régions aux chocs, en Europe, la faible mobilité inter-régionale de la main-d'œuvre fait principalement reposer le poids de l'adaptation sur la flexibilité des salaires dans les régions. Les études empiriques montrent toutefois que la politique salariale dans les pays européens n'est pas confinée à la région : les salaires pratiqués dans les régions prospères ont un effet d'entraînement sur les salaires dans les régions en difficulté, où la croissance de la productivité est plus lente que dans le reste de l'économie. En outre, les paramètres institu-

tionnels du marché du travail, comme les prestations de chômage, le salaire minimum, la législation du travail et la réglementation des heures de travail, sont définis pour la plupart par l'administration centrale et offrent peu de marge de manœuvre aux régions pour s'ajuster aux chocs.

Le manque de mobilité de la main-d'œuvre et de flexibilité dans l'établissement des salaires entraîne soit un accroissement des transferts interrégionaux, soit une augmentation du chômage (apparent ou déguisé) dans les régions victimes des chocs. Mais les transferts à long terme, loin de constituer un mécanisme d'ajustement, font plutôt obstacle à l'ajustement et aux changements structurels. Un dernier point, et non le moindre : des transferts généralisés s'accompagnent de risques moraux considérables.

L'UEM donnera-t-elle une impulsion à la réforme du marché du travail?

Dans leurs efforts pour préparer l'union monétaire et faire face à l'intensification des pressions les poussant à l'ajustement, les pays membres de l'UE ont pris des voies divergentes. Certains ont essayé d'étouffer la concurrence, une démarche qui peut facilement les enfermer dans un cercle vicieux. D'autres ont mis en oeuvre, à des rythmes et degrés différents, des mesures pour décentraliser et déréglementer leurs économies et pour assouplir leurs marchés du travail (les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont ceux qui se sont engagés le plus loin dans cette voie), donnant peut-être ainsi naissance à un cercle vertueux.

Le scénario du cercle vicieux repose sur les efforts que déploient la classe politique, les syndicats et les groupements d'intérêts spéciaux, d'une part pour faire échec aux forces poussant à l'ajustement qui découlent de l'achèvement du marché unique, de la mondialisation des marchés et de l'entrée en vigueur de l'UEM, et d'autre part pour protéger les travailleurs européens contre ce qu'ils considèrent comme une concurrence «déloyale» et le «dumping» des salaires en imposant des normes minimales pour les conditions de travail qui s'appuient sur la Charte sociale européenne, entérinée par les pays membres de l'UE en 1989, et sur le programme d'action connexe. Comme les écarts de productivité ne se résorberont pas du jour au lendemain, l'adoption de normes minimales uniformes pourrait entraîner une hausse du chômage dans les pays et régions à faible productivité ainsi qu'un accroissement de la demande d'aide au développement auprès de l'UE.

Mais il est probable que le financement de ces aides ralentira la dynamique économique des régions prospères.

Le scénario du cercle vertueux repose, quant à lui, sur le fait qu'en adhérant à l'UEM, les pays se sont exposés à des pressions externes qui les forcent à s'adapter, sans possibilité de retour en arrière. Les administrations centrales des pays membres pourraient tirer prétexte de l'UEM pour réduire la protection sociale et assujettir les structures d'incitation au critère de la rentabilité économique pour favoriser la dynamique du marché. Burda (1999) avance même que l'UEM est le «cheval de Troie de la décentralisation». Cependant, il faut se garder de tout excès de confiance. De vicieux le cercle ne deviendra vertueux que lorsque les pays adopteront des politiques de nature à promouvoir les réformes structurelles et à en exploiter les ressorts.

À vrai dire, tous les pays membres de l'UE se sont engagés à mettre en oeuvre les réformes générales et uniformes du marché du travail qui constituent la «stratégie pour l'emploi» de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 1995), mais ils ont tardé à passer à l'action. Comme les actions touchant aux diverses composantes de la souplesse du marché du travail — salaires flexibles, horaires de travail variables et mobilité géographique — remplacent, jusqu'à un certain point, une réforme de plus grande envergure, tous les pays n'ont pas à suivre le même modèle de réforme pour assouplir le marché du travail en général. Pour atteindre cet objectif, ils peuvent appliquer, selon leurs préférences, des approches différentes, mais qui ont des effets semblables, en gros, sur l'efficience du marché du travail. Il importe cependant au plus haut point de tenir compte des complémentarités intrinsèques des grands domaines d'action touchant au marché du travail.

Diversité à l'échelle institutionnelle et régionale

L'homogénéité des institutions observée dans la plupart des pays membres de l'UEM peut entraîner un décalage entre les institutions et les conditions économiques dans les régions en difficulté et compromettre les gains d'efficience attendus de la mise en place de l'union monétaire. Au vu de la très grande diversité des conditions économiques et sociales entre les pays ainsi qu'entre les régions d'un même pays, les programmes de réforme ne doivent pas seulement prendre en considération la situation du pays, mais aussi celle de toutes les régions qui le composent. L'uniformité



Rüdiger Soltwedel est chef du Département de la recherche pour l'économie régionale à l'Institut d'économie internationale de Kiel, en Allemagne.



Dirk Dohse est chef du groupe de recherche sur la croissance régionale et la structure spatiale à l'Institut d'économie internationale de Kiel, en Allemagne.



Christiane Krieger-Boden est membre du personnel de l'Institut d'économie internationale de Kiel, en Allemagne.

générale des institutions au sein des systèmes d'emploi nationaux n'ouvre guère la porte à des réactions dynamiques appropriées à des chocs particuliers. Un des moyens d'accroître la diversité régionale serait peut-être de prévoir des clauses de dérogation à des réglementations nationales.

On pourrait aussi accroître la diversité au plan des institutions en mettant en concurrence les diverses strates des administrations publiques infranationales. Nous voyons dans la concurrence entre les institutions un moyen d'influer sur des facteurs comme les infrastructures physiques et institutionnelles d'une région, les taxes locales, ainsi que la capacité de réaction et la flexibilité de l'administration locale, pour attirer des facteurs de production mobiles. La concurrence entre les institutions — notion centrale des théories du marché libre selon l'économiste autrichien Friedrich August von Hayek — peut être un moyen de découvrir des politiques et mécanismes institutionnels optimaux qui stimulent la croissance économique et font progresser l'emploi dans les régions. **F&D**

Le présent article s'inspire d'un document préparé par les auteurs lors du séjour de Rüdiger Soltwedel au FMI en tant que professeur invité, «EMU Challenges European Labor Markets», document de travail du FMI n° 99/131 (Washington, 1999).

Références et lectures recommandées :

Michael C. Burda, «European Labor Markets and the Euro: How Much Flexibility Do We Really Need?», 1999 (<http://www.bundesbank.de/en/monatsbericht/7.2beitraege.htm>).

Marco Buti, Daniele Franco et Hedwige Ongena, «Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The Implementation of the Stability and Growth Pact», Oxford Review of Economic Policy, 1998, volume 14 (n° 3), pages 81–97.

Dirk Dohse et Christiane Krieger-Boden, «Währungsunion und Arbeitsmarkt. Aufakt zu unabdingbaren Reformen», Kieler Studien n° 290 (Tübingen, J.C.B. Mohr, 1998).

Jeffrey A. Frankel et Andrew K. Rose, «The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria», Economic Journal, 1998, volume 108 (n° 449), pages 1009–1025.

Paul Krugman, «Lessons of Massachusetts for EMU», Adjustment and Growth in the European Monetary Union, publié sous la direction de Francisco Torres et Francesco Giavazzi (Cambridge, Cambridge University Press, 1993).

Paolo Mauro, Eswar Prasad et Antonio Spilimbergo, Perspectives on Regional Unemployment in Europe, Étude spéciale du FMI n° 177 (Washington, Fonds monétaire international, 1999).

Organisation de coopération et de développement économiques, La stratégie de l'OCDE pour l'emploi (Paris, OCDE, 1995).

ASSEMBLÉE ANNUELLE ■ 2000

PROGRAMME
de
SÉMINAIRES

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ■ GROUPE DE LA BANQUE

*Du vendredi 22 septembre
au lundi 25 septembre 2000*

*Centre des congrès de Prague
Prague, République tchèque*

Site Internet du pays hôte
pour l'Assemblée annuelle
www.amp2000.cz

Pour une économie mondiale où chacun a sa place

Vous êtes invités à participer à une série de séminaires, ateliers et réunions-débats sur les dossiers cruciaux de l'économie mondiale, qui réuniront des responsables du secteur privé, des délégués des gouvernements de plus de 180 pays membres, des hauts fonctionnaires du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale et des représentants des médias et des organisations non gouvernementales.

Pour plus de renseignements, prière de s'adresser à :
2000 Annual Meetings ■ IMF — World Bank Group
Washington, DC 20431 (U.S.A.)

Téléphone : [1] (202) 473-3394

Télécopie : [1] (202) 623-4100

Adresse électronique : seminars@worldbank.org
Internet : www.worldbank.org/pos