

# Chapitre 12

## Quelles politiques pour l'emploi ?

### Introduction

Le marché du travail est facteur d'inégalités. Le chômage touche les jeunes, les moins qualifiés.

La politique de l'emploi est l'ensemble des mesures prises par l'État à propos du marché du travail et de son fonctionnement, pour réduire et rendre plus tolérable le chômage.

Le travail reste un élément central de l'intégration sociale. Les politiques de l'emploi sont également fondées sur la prise en compte du rôle du travail et de l'emploi dans l'intégration sociale.

Les politiques de l'emploi recouvrent les instruments spécifiques dont se sont dotés les pouvoirs publics pour améliorer la situation de l'emploi ou atténuer les conséquences du sous-emploi (temps partiel subi...).

L'OCDE distingue politiques passives et politiques actives : les premières contribuent au maintien du revenu des chômeurs (indemnisation du chômage et préretraites), les secondes visent à augmenter l'offre d'emplois, à former les chômeurs. La part des emplois aidés parmi ceux occupés par les jeunes était de 7,8 % en 1982 et de 25,3 % en 2011 ; les emplois aidés occupent aujourd'hui une place particulière.

Le contrat de génération a pour objectif d'agir conjointement sur le chômage des jeunes et sur le faible taux d'emploi des seniors en permettant l'embauche en CDI de jeunes de moins de 26 ans et en maintenant en emploi un salarié âgé de plus de 57 ans.

Dans une approche keynésienne, la recherche du plein emploi passe par des politiques macro-économiques et les indemnités versées aux chômeurs soutiennent la demande ; dans une approche néo-classique, les politiques de l'emploi cherchent à corriger les imperfections du marché du travail et les indemnités versées sont une désincitation à rechercher un emploi (trappe à inactivité).

La crise des *subprimes*, partie des États-Unis a provoqué une hausse importante du chômage.

Selon l'INSEE, fin 2016, le taux de chômage était de 10,2 % et celui des moins de 25 ans de 24,2 %. Le chômage touche davantage les jeunes, les moins diplômés et aujourd'hui les hommes (en raison de la suppression d'emplois dans des secteurs d'activité où les emplois sont plus nombreux — l'industrie).

## 1 Les grandes évolutions de l'emploi et du chômage

### A L'évolution de l'emploi

Le nombre potentiel d'actifs est influencé par la démographie et par des facteurs socioéconomiques (allongement de la durée des études, départ de l'âge à la retraite, activité professionnelle des femmes).

L'évolution de la population active confirme la poursuite de la salarisation et l'orientation vers les emplois de services. De plus dans l'industrie, le mouvement d'externalisation des activités de services a participé au phénomène de tertiarisation de l'économie.

L'augmentation des qualifications de la population active est également une caractéristique importante, car elle reflète l'orientation de l'emploi vers le travail qualifié. L'utilisation des nouvelles technologies étant un enjeu de compétitivité pour les entreprises, leur maîtrise assure la stabilité de l'emploi des salariés. En effet, le progrès technique favorise la création d'emplois qualifiés et tend, par les gains de productivité qu'il génère, à détruire des emplois non qualifiés devenus peu productifs. Les salariés concernés sont les victimes de plan de restructuration dans le cadre de la modernisation des entreprises.

La population active a augmenté de 7 millions entre le début des années 1960 et le début des années 2000 sous l'effet du baby-boom et de la généralisation du travail féminin.

**Colin Clark** (1905-1989) évoque le déversement sectoriel qui désigne dans un premier temps la diminution de la population active occupée dans le primaire au profit du secondaire, puis, dans un second temps, celle des secteurs primaire et secondaire au profit du secteur tertiaire. La demande d'un produit ne dépend pas seulement des prix et des revenus, mais aussi de la saturation de la demande (produits alimentaires). Il distingue trois étapes :

- l'économie agricole ;
- la productivité de l'industrie s'élève ;
- les revenus supplémentaires sont utilisés à l'achat de services.

## **B L'évolution du chômage**

Un chômeur, au sens du Bureau international du travail (BIT) ou de l'INSEE est une personne qui cumule les 3 caractéristiques suivantes :

- être dépourvu d'emploi ; c'est-à-dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure durant une semaine de référence ;
- être immédiatement disponible ;
- être activement à la recherche d'un emploi.

Les chômeurs au sens de Pôle emploi sont les personnes répondant aux demandes d'emploi de fin de mois (DEFM) et inscrites à Pôle emploi, déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, ayant éventuellement exercé une activité occasionnelle ou réduite d'au plus 78 heures dans le mois.

Le chiffre repris par les médias est celui des seules DEFM de catégorie A. Les demandeurs d'emploi sont enregistrés dans différentes catégories notées de A à E, en fonction de leur disponibilité, du type de contrat recherché et de la quantité de temps de travail souhaité.

- Catégorie A : demandeurs d'emplois tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi.
- Catégorie B : demandeurs d'emplois tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte.
- Catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue. . .
- Les catégories D et E concernent des demandeurs d'emplois qui sont provisoirement occupés, soit parce qu'ils sont en formation, soit parce qu'ils bénéficient

d'un contrat aidé.

Pour Pôle emploi, on peut être chômeur indemnisé et exercer une activité réduite. Parallèlement au chômage, différentes formes de sous-emploi existent. Le **sous-emploi** est défini par le BIT comme la situation d'actifs travaillant moins que ce qu'ils voudraient et ce qu'ils pourraient. On distingue le sous-emploi visible qui concerne les individus travaillant moins que la durée souhaitée, et le sous-emploi invisible qui réunit les actifs travaillant en dessous de leur niveau de productivité. Le chômage n'est donc qu'une forme de sous-emploi parmi d'autres.

Le **chômage structurel** résulte des structures socio-économiques du pays (déséquilibres démographiques, vieillissement de l'appareil productif, réglementation inefficace, inadaptation des qualifications de la main d'œuvre).

Le **chômage conjoncturel** résulte d'un ralentissement de l'activité économique.

Le **chômage technologique** est dû à la mise en place de nouveaux procédés de production qui économisent de la main d'œuvre.

## 2 Les causes du chômage

### A Un chômage qui découle d'une insuffisance de la demande

Le **chômage keynésien** se caractérise par une offre supérieure à la demande sur le marché des biens et des services et sur le marché du travail. Dans ce cas, le chômage est dû à une insuffisance de la demande de biens et de services qui dissuade les entreprises d'embaucher.

Le salaire n'est pas uniquement un coût, il est aussi un revenu pour les ménages. Le chômage provient d'une insuffisance de la demande anticipée par les entreprises. La demande anticipée est l'estimation de la demande future par les entreprises. À partir des prévisions de demande, les entreprises déterminent le niveau de production qui conditionne le niveau de l'emploi.

Le plein emploi n'est pas systématiquement atteint ; il peut exister un équilibre de sous-emploi, situation dans laquelle le niveau de la demande et donc de la production est insuffisant pour pouvoir employer toute la population active.

**La demande intérieure a 3 composantes principales :**

- la consommation des ménages dont l'augmentation nécessite une politique de revenus et une politique de redistribution ;
- les dépenses de l'État dont l'augmentation n'accroît la demande globale que dans la mesure où elle est financée par un déficit budgétaire (sinon la hausse des impôts provoque une baisse de la demande des autres agents économiques) ;
- la demande de biens de production (notamment l'investissement) des entreprises.

Selon **Keynes**, le niveau de l'emploi dépendant directement du niveau de la production, il est nécessaire pour lutter contre le chômage de mettre en place une politique de relance :

Politique budgétaire de relance en jouant sur la consommation des ménages (augmentation du SMIC...) et l'investissement. L'État peut lancer une politique de grands travaux, augmenter les revenus sociaux des catégories défavorisées ayant une forte propension à consommer, diminuer la fiscalité...

Politique monétaire en baissant les taux d'intérêt. La baisse des taux d'intérêt incite les agents économiques à emprunter.

Mais la relance de la demande peut se heurter à la contrainte extérieure. Si l'appareil productif n'est pas compétitif, toute relance va se traduire par une hausse des importations. Elle peut se heurter à la contrainte budgétaire. Si la dette publique augmente, le déficit sert à payer les intérêts de la dette.

Elle n'entraîne pas toujours une augmentation des emplois.

## **B Un chômage consécutif à des coûts trop élevés**

La persistance du chômage est interprétée comme la conséquence d'un coût du travail trop élevé (thèse libérale ou **chômage classique**).

Selon la théorie néoclassique, les entreprises prennent leur décision d'embauche en comparant la productivité marginale du travail (quelle richesse produit un salarié supplémentaire ?) et le salaire réel (ce que coûte ce salarié supplémentaire). L'État en fixant un salaire minimum crée une rigidité qui empêche le salaire d'être flexible à la baisse. Les rigidités institutionnelles sont à l'origine d'un coût du travail trop élevé : existence du SMIC, salaires parfois fixés dans le cadre des conventions collectives, protection sociale financée par les cotisations sociales.

Certains ont proposé de mettre en place un SMIC jeune inférieur au SMIC classique.

Un coût de la main d'œuvre élevé serait un facteur de chômage en raison du manque de compétitivité qu'il induit. Le coût du travail est composé principalement du salaire net et des charges sociales salariales et patronales qui financent le système de protection sociale.

D'autre part, afin de préserver leur compétitivité, certaines entreprises ont tendance à se délocaliser. Mais la compétitivité ne dépend pas seulement du coût du travail.

Le premier déterminant de la compétitivité-prix est le coût de production. Le coût du travail en représente une part importante, mais le coût du capital et l'efficacité du travail doivent être pris en compte. Plus le travail est productif, moins son coût relatif sera important.

Le coût unitaire (coût par unité produite) dépend du coût horaire du travail, mais aussi de la productivité du travail. La France ayant une productivité du travail plus élevée que dans la plupart des pays européens, le coût salarial unitaire s'y situe dans la moyenne.

La compétitivité-prix dépend aussi du différentiel d'inflation, du taux de change. La compétitivité dépend aussi de la compétitivité structurelle qui est déterminée par un grand nombre de facteurs :

- quantité et renommée des produits ;
- efficacité de la force commerciale et du service après-vente ;
- spécialisation dans des produits porteurs.

Depuis le début des années 1980, les gouvernements successifs ont mis en place des mesures globales ou sélectives de réduction du coût de la main d'œuvre. En voici quelques exemples :

- diminution des charges patronales dans le cas de l'embauche d'un chômeur présentant certains critères ;
- création de nouvelles formes d'emplois qui peuvent être rémunérés en-dessous du SMIC.

Mais alors ? Comment maintenir le pouvoir d'achat et donc la demande si on crée un sous SMIC ? L'allègement des cotisations sociales pour les bas salaires

risque de créer des trappes à bas salaires car les entreprises sont incitées à ne pas augmenter les salaires pour ne pas perdre le bénéfice de ces allègements. L'allègement des charges constitue un coût pour les finances publiques.

## C Un chômage consécutif à des raisons structurelles

On observe une inadéquation qualitative entre l'offre et la demande de travail. Les offres d'emploi concernent surtout des emplois qualifiés, alors que la majorité des chômeurs le sont peu (chômage d'inadéquation ou d'incohérence). Le chômage résulterait donc en partie d'un manque de qualification de la main d'œuvre ; une lutte efficace contre le chômage passerait donc indubitablement par une politique active de formation.

L'école ne peut qu'accompagner les mutations du marché du travail. Donner à chaque élève une formation est un impératif dans la mesure où les emplois sont de plus en plus spécialisés. L'objectif doit être de donner une formation de base, adaptée à chaque niveau de qualification et permettant aux salariés de s'adapter aux transformations technologiques et sociales.

La formation continue est un besoin collectif et individuel. Elle a l'avantage de favoriser la mobilité professionnelle en ouvrant des perspectives de carrière et de pallier certaines pénuries de qualifications.

La notion de flexibilité s'oppose à celle de rigidité. Les rigidités sont des obstacles que présentent l'État et les syndicats, à la régulation par le marché. Le marché est analysé comme la conséquence d'une rigidité sur le marché du travail. Le CDD, contrat à durée déterminée apparaît en 1979.

On distingue **5 formes de flexibilité** :

- la flexibilité salariale porte sur la rémunération et consiste à faire varier le salaire en fonction de l'offre et de la demande de travail. On module les rémunérations en fonction de la rentabilité des entreprises ou des performances individuelles.  
Dans une optique libérale, afin de résorber le chômage, le salaire doit baisser (individualisation des salaires, désindexation salariale) ;
- la flexibilité quantitative ou numérique externe consiste à ajuster le volume de travail à la production en jouant sur les effectifs de l'entreprise (recours aux CDD) ;
- la flexibilité quantitative ou numérique interne consiste à ajuster le volume d'heures travaillées sans modifier l'effectif (aménagement et/ou réduction du temps de travail) ;
- la flexibilité fonctionnelle ou qualitative consiste à modifier l'affectation du personnel aux postes de travail selon les besoins ;
- l'externalisation consiste à supprimer certaines fonctions assurées par l'entreprise par le recours aux services d'entreprises extérieures. L'entreprise ne gère plus une partie des contrats de travail des actifs qui concourent directement ou indirectement à sa production. On fait supporter les risques aux plus faibles (sous-traitance) ou aux moins touchés par la réglementation (intérim).

Il faudrait assouplir les règles de licenciement : la rupture conventionnelle instaurée en 2008 permet de rompre d'un commun accord un CDI.

La flexibilité était considérée comme une des clés de la lutte contre le chômage. Aujourd'hui le doute s'est installé : les emplois précaires génèrent une incertitude qui serait un frein à la consommation, les salariés privilégieraient l'épargne de précaution et accéderaient difficilement au crédit.

## 3 Le travail comme source d'intégration sociale

### A Le travail, facteur d'intégration sociale

Dans le monde grec, le travail suscite d'abord le mépris, car il exprime un rapport de subordination. Il s'oppose à la liberté, est incompatible avec l'exercice de la citoyenneté. Seuls les esclaves travaillent.

Ces significations perdurent à travers la théologie chrétienne ("*tu gagneras ton pain à la sueur de ton front*") et l'éthique protestante. A partir des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, des voix commencent à se faire entendre pour considérer le travail comme un antidote efficace à l'oisiveté et à la pauvreté.

**Montesquieu** écrit dans "*L'esprit des lois*" : "*un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien, mais parce qu'il ne travaille pas*".

La Révolution industrielle achève de mettre le travail au centre de l'organisation sociale. **Adam Smith**, en 1776, le décrit comme la source légitime de richesse.

Pour **Marx**, le travail revêt deux significations. En soi, il est ce par quoi l'homme s'émancipe de la nature et désigne aussi bien le labeur du paysan, l'art de l'artisan que le travail de l'ouvrier. Dans l'économie capitaliste, il devient source d'aliénation.

De tâche dégradante réservée aux pauvres et aux esclaves, le travail devient devoir sacré, moyen d'intégration et de réussite sociale, et élément d'épanouissement personnel.

Valorisé dans la société, le travail est donc valorisant pour les individus dont il est à la fois la source légitime des revenus et une norme nécessaire à la reconnaissance sociale. Par son travail, chaque individu participe à la création de richesses, il contribue ainsi à augmenter le bien commun. La collectivité à laquelle il appartient lui reconnaît des droits en contrepartie de ses efforts : l'accès à un revenu donc à la consommation marchande, et le bénéfice de la protection sociale collective.

Les adultes construisent leur identification sociale en prenant leur place dans la hiérarchie des emplois ; on les reconnaît alors au sens où on sait "*qui est qui*" en fonction de son travail. Grâce au travail qu'il réalise et à l'emploi qu'il occupe, l'individu bénéficie d'une "*reconnaissance*" aux différents sens du mot (de la gratitude, des droits, une identification) par les autres et par la société.

La valorisation sociale du travail lui confère un rôle essentiel dans la socialisation et l'intégration des individus.

Travailler, c'est s'inscrire dans la norme. Le travail étant valeur centrale, chacun doit occuper un emploi clairement identifié. Il est membre de groupements reconnus qui structurent la société : il exerce un métier, il est classé dans une catégorie socio professionnelle, il appartient à une entreprise ou une administration.

Comme le montre **Durkheim**, l'intégration dans la société industrielle repose très largement sur la division du travail social qui implique des spécialisations professionnelles et fonctionnelles. En augmentant le nombre de relations sociales, la division du travail fait prendre conscience à chacun de sa dépendance à l'égard des autres. En même temps, elle fournit un statut individualisé, plus acquis qu'assigné : ainsi se forment les consciences individuelles à partir de la conscience collective. Générant des complémentarités, la division du travail social développe à la fois des contraintes et des nouvelles formes de solidarité liées au partage des fonctions. Il naît alors un lien plus conscient que dans les sociétés traditionnelles



où il reposait sur des proximités affectives. Dans la société industrielle, la solidarité organique qui procède de la division du travail a remplacé la solidarité mécanique, le travail est le "*grand intégrateur*".

La crise que connaît le travail perturbe ce mécanisme intégrateur.

La flexibilité croissante du marché du travail a réduit la capacité intégratrice d'une partie des emplois offerts : les emplois précaires ne permettent pas de se forger une identité sociale forte et la faiblesse de certaines rémunérations rend impossible l'accès à un mode de vie considéré comme normal. Le chômage de longue durée conduit à l'exclusion sociale.

## **B Un lien fragilisé entre travail et intégration sociale**

Le chômage est facteur d'exclusion sociale, il est synonyme de diminution de revenus, de disparition des relations professionnelles...

Le développement des emplois précaires fragilise la société salariale (Castel) : les employés précaires sont moins bien intégrés et bénéficient de garanties sociales moindres. La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) a pour objectif de garantir que tout retour au travail se traduise par une augmentation du revenu, ce qui doit permettre d'éviter les effets de seuil, parfois sources de trappes à inactivité.

L'exigence de la flexibilité du marché du travail est la principale cause de la précarité du travail. Les trois grandes catégories d'emplois précaires sont les contrats à durée déterminée, l'intérim et les contrats aidés. On vit dans un système paradoxal où l'intégration continue de dépendre largement de l'emploi stable et un fonctionnement du système d'emploi qui limite l'efficacité de ce mécanisme d'intégration.

Reste pourtant le fait que les pays dont les marchés du travail sont les plus flexibles sont également ceux pour lesquels les taux de chômage sont les plus faibles. A ce titre, le Danemark fait figure d'exemple combinant flexibilité et sentiment de sécurité des salariés. Le modèle danois repose sur une formule conjuguant flexibilité (niveau élevé de mobilité de l'emploi grâce à une protection de l'emploi peu contraignante), sécurité sociale (régime généreux d'indemnisation du chômage) et programmes actifs du marché du travail. Le travail ne met pas à l'abri de la pauvreté : on parle de travailleurs pauvres.

Les politiques de l'emploi comprennent des mesures très diverses : indemnisation du chômage, incitations à l'activité (RSA), mesures ciblées sur les chômeurs...

Les mesures générales bénéficient à l'ensemble des salariés indépendamment de leurs caractéristiques individuelles.

Les mesures ciblées profitent à des catégories particulières (les jeunes, les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées).

On différencie politique active et politique passive de l'emploi.

Les interventions passives se donnent pour objectif d'accompagner socialement le chômage et de réduire l'offre de travail. Elles comprennent l'indemnisation du chômage et les incitations à cesser une activité. On parle du traitement social du chômage.

Les interventions actives favorisent la création d'emplois et accroissent le niveau de la demande de travail grâce à des exonérations ou des réductions d'impôts et de cotisations sociales, elles améliorent la formation et la qualification des actifs

afin d'accroître leur employabilité. On parle de traitement économique du chômage.

## Additifs

**Effet d'aubaine** : une mesure d'aide profite à un bénéficiaire qui, sans aide, aurait pris la même décision (par exemple embaucher un chômeur).

**Flexisécurité** : on combine une grande facilité de licenciement pour les entreprises et une protection des salariés contre les risques du chômage (indemnisations, formations). **Activation des chômeurs** : on encourage les chômeurs à augmenter leurs efforts pour trouver du travail et améliorer leur formation.

**Taux d'emploi** : rapport entre le nombre d'individus ayant un emploi et le nombre total d'individus du groupe considéré.

**Qualification** : on distingue la qualification individuelle qui renvoie aux capacités acquises par la formation et l'expérience, la qualification de l'emploi qui désigne les compétences nécessaires pour occuper l'emploi.

**Flexibilité** : pour les néo-classiques, les rigidités empêchent le bon fonctionnement du marché du travail ; il faut adapter le niveau de main d'œuvre aux évolutions de l'activité économique qui peut être fluctuante.

**Demande anticipée** : demande à laquelle s'attendent les entrepreneurs pour décider de leur volume de production. Pour Keynes, les entrepreneurs produisent et embauchent en fonction de la demande espérée. La demande anticipée, qualifiée aussi de demande effective ou "*ex ante*", ne sera sans doute pas la demande réellement observée.