

Le marché du travail et les politiques de l'emploi

L'emploi est un thème central de la politique économique. D'abord, le plein-emploi constitue l'un des quatre sommets du « carré magique » de N. KALDOR. Ensuite, l'enjeu sous-jacent n'est pas uniquement économique. Ici, il ne s'agit pas seulement d'accroître la richesse produite. Parvenir au plein-emploi est une exigence politique au sens premier du terme, et un impératif social. C'est par l'emploi que les citoyens d'un État non seulement acquièrent les ressources nécessaires à leur subsistance mais c'est aussi grâce à l'emploi que les personnes s'intègrent dans la société. Le chômage est certes une situation économiquement difficile mais c'est surtout une situation qui entraîne une désaffiliation de l'individu qui confine dans certains cas à l'isolement. L'aspect psychologique du chômage avec la perte de confiance en soi que cette situation génère chez ceux qui la connaissent et la peur qui assaille ceux qu'elle menace, est également à prendre en compte.

Si les aspects mentionnés ci-dessus ne sont pas purement économiques, il convient de les garder à l'esprit lorsqu'on aborde l'étude du marché du travail et des politiques de l'emploi. Ils constituent d'ailleurs une raison suffisante pour ne jamais sombrer dans la fatalité comme cela a pu être le cas dans le passé. Contrairement à ce que F. Mitterrand affirmait en 1993, tout n'a pas été fait, tout n'a pas été essayé contre le chômage. Nous tâcherons de donner quelques pistes de réflexion pour adapter le fonctionnement du marché du travail en France au nouvel environnement économique social et technologique.

Section 1

☰ La France peut-elle retrouver le plein-emploi ?

En 1967, Georges Pompidou alors Premier ministre de Charles de Gaulle affirmait : « *Si un jour on atteint les 500 000 chômeurs en France, ça sera la révolution* ». Au troisième trimestre 2018, l'INSEE dénombrait 2,6 millions de chômeurs en France métropolitaine au sens du Bureau international du travail (BIT). La barre des 500 000 chômeurs est donc dépassée depuis longtemps sans que l'on ait assisté pour autant à une révolution. Cette mise en perspective démontrerait-elle une certaine acceptation du chômage en France ? Certains vont jusqu'à penser que les Français auraient même une « préférence pour le chômage »¹. Un certain fatalisme semble se dégager lorsque l'on aborde le sujet. Si le taux de chômage ne diminue pas malgré les différentes politiques menées, ce serait en raison des caractéristiques économiques, politiques et sociales de notre pays. Pourtant, d'autres pays, proches de nous et aux caractéristiques relativement proches comme l'Allemagne ou l'Autriche sont parvenus à retrouver le plein-emploi (les taux de chômage de ces deux pays sont respectivement de 3,8 % et 5,5 % en 2017 selon Eurostat). Il convient donc d'analyser si la France possède effectivement des spécificités telles qu'il lui est impossible de retrouver le plein-emploi ou bien si le niveau élevé du chômage n'est pas plutôt la simple conséquence des politiques publiques menées dans ce domaine.

Avant de pouvoir établir la faisabilité du retour au plein-emploi, encore faut-il s'accorder sur ce que l'on entend par ce terme. La situation de plein-emploi correspond à une situation d'équilibre sur le marché du travail qui lui-même est permis par l'équilibre sur les autres marchés (ce qui découle de la Loi de Walras²). Cette situation suppose une pleine utilisation par les entreprises de leurs capacités de production. Autrement dit, l'entreprise rencontre sur le marché une demande suffisante pour écouler la totalité de son offre produite en utilisant l'ensemble des moyens tant capitalistiques qu'humains dont elle dispose. Du côté de l'offre de travail, cela signifie que tout demandeur d'emploi trouve immédiatement une offre correspondant à son profil ou qu'inversement, face à une augmentation de la demande qui lui est adressée, l'entreprise trouve également une offre de travail lui permettant d'accroître sa production de manière adéquate.

Néanmoins, une situation de plein-emploi ne signifie pas que le taux de chômage soit nul. Y compris dans cette situation d'équilibre et de plein-emploi des ressources productives, il subsiste un chômage résiduel que l'on qualifie de **chômage frictionnel**. Il correspond en fait au temps nécessaire à un agent pour trouver un emploi après la perte ou la démission

1. Voir notamment D. OLIVENNES, « La préférence française pour le chômage », in *Le Débat*, 1994/5, vol. 82, 1994, p. 138-154.

2. Voir le thème 2.

du précédent emploi. Il correspond au fonctionnement normal du marché et du temps nécessaire pour trouver une offre correspondant aux caractéristiques de la demande. On estime en général que ce chômage est compris entre 2,5 et 5 %.

En outre, la notion même de chômage (et donc son inverse, le plein-emploi) est difficile à cerner avec précision. D'abord, il existe au moins deux définitions de référence. Pour le BIT qui a pour mission de veiller à la protection et à la promotion des droits sociaux dans le monde, un chômeur est une personne qui :

- Est sans emploi, c'est-à-dire qui, soit, n'a pas travaillé du tout, soit n'a pas travaillé plus d'une heure au cours de la semaine de référence.
- Est disponible pour prendre un emploi dans les quinze jours.
- Recherche activement un emploi.

Cette définition fait l'objet de critiques car elle ne permet pas de mesurer toutes les formes que peut revêtir le chômage. Par exemple, il est courant qu'une personne ait travaillé de manière très occasionnelle et seulement quelques heures durant la semaine de référence. Pourtant, cette personne qui chercherait à obtenir un emploi stable ne serait pas comptabilisée dans les chiffres du chômage de l'INSEE qui s'appuie sur la définition du BIT.

Les chiffres du chômage les plus relayés par les médias en France sont ceux communiqués par Pôle Emploi. Ces derniers s'appuient sur le nombre d'inscrits auprès de l'organisme d'aide à la recherche d'emploi. Les chômeurs sont alors répertoriés en cinq catégories. La catégorie A (la plus suivie) correspond au nombre de personnes inscrites tenues de faire des actes positifs de recherche d'emploi¹ et qui n'ont aucun emploi. Les demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et qui ont actuellement un emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés) sont comptabilisés par Pôle Emploi comme étant des chômeurs de catégorie E car ils ne sont pas définitivement insérés dans le marché du travail. Au troisième trimestre 2018, Pôle Emploi comptabilisait plus de cinq millions et demi de chômeurs toutes catégories confondues. La comptabilisation effectuée par Pôle Emploi permet de prendre en compte ce que J. FREYSSINET (1999) a qualifié de **halo autour du chômage**. La frontière entre emploi, chômage et inactivité tend à devenir floue de par l'existence de situations intermédiaires (ex : un retraité qui effectue quelques prestations de service tout en recherchant un emploi pour compléter sa pension).

Si les contours du chômage sont incertains, ses causes sont multiples. Au cas du chômage frictionnel déjà abordé s'ajoutent le **chômage conjoncturel** et le **chômage structurel**. Le premier est la conséquence des fluctuations des cycles économiques. Il fait suite à une période de récession au cours de laquelle les capacités de production des entreprises deviennent excédentaires par rapport à la demande qui leur est adressée. Les entreprises sont donc conduites à s'ajuster et à licencier leurs salariés. Ce chômage se résorbe lors des phases de reprise et d'essor de l'économie durant lesquelles les entreprises ont de nouveau d'importants besoins de main-d'œuvre.

1. Ce qui signifie, par exemple, de se rendre régulièrement à Pôle Emploi pour rencontrer un conseiller de réinsertion professionnelle.

Le chômage structurel est, quant à lui, dû aux caractéristiques institutionnelles du marché du travail. Il correspond au niveau de chômage en dessous duquel seules des mesures structurelles peuvent être prises pour le réduire. Une politique de relance de l'activité économique ne saurait ici suffire au retour au plein-emploi.

Le chômage est certes un concept protéiforme aux causes multiples mais il est également un phénomène relativement récent dans l'histoire économique. En effet, dans une économie agricole, le chômage n'existe pas. Il est intimement lié à l'industrialisation de l'économie et n'est apparu qu'après la première révolution industrielle. Cela s'explique d'abord par le fait qu'on ne peut parler de recherche d'emploi que dans une société où le salariat est la norme. Dans une économie primaire, l'autoproduction est prédominante. Ce n'est qu'avec l'industrialisation de l'économie et la division des tâches qu'apparaît le salariat et par suite le chômage. Le chômage devient d'abord une préoccupation suite à la mécanisation de l'économie. Dans un premier temps ce n'est pas le manque d'activité qui est craint mais la substitution des machines aux hommes. D. RICARDO (1817)¹ dans la deuxième édition de ses *Principes* introduit un chapitre consacré à la mécanisation de l'économie et à ses conséquences. Il identifie très vite les dangers que celle-ci peut représenter pour les travailleurs qui sont peu à peu remplacés par les machines. Toutefois, les gains de productivité permis par cette mécanisation de l'économie génèrent un accroissement du revenu global. Cela compense le remplacement de l'homme par la machine par une augmentation générale de la demande de main-d'œuvre.

Par la suite, l'amélioration du système productif, et notamment de l'organisation du travail par le taylorisme² et le fordisme³ et le compromis entre employeurs et ouvriers⁴ permettent de développer un cercle vertueux auto-entretenu. Par l'amélioration de l'organisation du travail et la mécanisation, la productivité du travail s'accroît développant ainsi la compétitivité et la capacité productive de l'entreprise, tandis que la hausse des salaires induit une augmentation de la demande globale qui permet l'écoulement de l'accroissement de l'offre des entreprises.

Ce cercle vertueux va se poursuivre jusqu'aux deux guerres mondiales. Des périodes de chômage transitoire apparaissent mais elles s'expliquent essentiellement par une insuffisance de la demande globale ou par un choc momentané (suite à la crise de 1929 par exemple). Il ne s'agit alors que de périodes de chômage conjoncturel que les pouvoirs publics peuvent résorber grâce à des politiques de relance. La période qui suit la Seconde Guerre mondiale

1. D. RICARDO, *Des principes d'économie politique et de l'impôt*, 1817.

2. Le taylorisme consiste en l'organisation scientifique du travail. Il s'agit de pousser la logique de la division des tâches smithienne à son paroxysme. Chaque ouvrier est spécialisé dans une tâche précise et doit la répéter à longueur de journée selon une méthode définie par un *bureau des méthodes*.

3. Le fordisme reprend le taylorisme en y ajoutant d'autres principes comme la standardisation des biens produits ce qui permet de réaliser des économies d'échelle.

4. Le taylorisme et plus encore le fordisme reposent sur un système de rémunération qui se veut juste et motivant pour les salariés. Un des principes du fordisme est de s'assurer que chaque employé est suffisamment rémunéré pour pouvoir acquérir les biens produits par l'entreprise, en l'occurrence une voiture.

se caractérise également par le plein-emploi du fait des efforts de reconstruction entrepris sur le sol européen. Finalement, ce n'est qu'au début des années 1970, avec le premier choc pétrolier que le chômage devient une préoccupation majeure tant des économistes que des pouvoirs publics. De fait, à partir de la deuxième moitié des années 1970 le chômage augmente de manière régulière et semble ne plus pouvoir descendre au-dessous d'un certain niveau : c'est l'apparition du chômage structurel. Les taux de chômage augmentent dans l'ensemble des pays européens jusque dans les années 1990 (en 1996 la Finlande connaît ainsi un taux de chômage de 14 % et la Suède de 9,6 %). Certains décident alors de réformer en profondeur leur marché du travail à travers notamment des réformes structurelles (réforme du Code du travail, réforme du régime d'indemnisation des chômeurs, de la politique de formation professionnelle) et parviennent à diminuer significativement le nombre de personnes sans emploi (les taux de chômage passent respectivement en Finlande et en Suède à 7,7 % et 7 % en 2006). La France, quant à elle, voit son taux de chômage fluctuer autour de 9 % jusqu'en 2006 avant de connaître une diminution jusqu'en 2008 à 7 %.

La crise financière de 2007 et ses répercussions sur l'économie réelle remettent en cause les progrès réalisés jusqu'alors. Les difficultés rencontrées par les entreprises pour se financer et l'effondrement de la confiance des agents économiques provoquent une chute de l'investissement et un ralentissement du commerce international, ce qui se traduit par une forte diminution de la demande adressée aux entreprises. Celle-ci les incite à réduire leurs capacités de production. *In fine*, cela se traduit par une baisse de la demande de travail qui provoque une hausse du chômage. Les taux de chômage dans l'ensemble des pays européens s'accroissent sensiblement (l'Espagne passe ainsi de moins de 8 % de chômeurs en 2007 à plus de 23 % en 2014). La France connaît une évolution similaire avec une augmentation continue du nombre de chômeurs qui vont jusqu'à représenter 10,6 % de la population active à l'été 2015. Pourtant, sur la même période, quelques pays parviennent à réduire très significativement leur taux de chômage à l'instar de l'Allemagne qui retrouve dès 2014 une situation proche du plein-emploi (avec un taux de chômage d'environ 5 %).

Le chômage ne peut dès lors plus être considéré comme une fatalité ni le plein-emploi comme un mirage inaccessible puisque des pays ayant connu une récession plus prononcée que l'hexagone en 2009 (recul du PIB allemand de 5,5 % en 2009) parviennent à réduire leur taux de chômage. Il existe donc bien des solutions tant conjoncturelles que structurelles pour lutter contre le chômage.

Les exemples étrangers ne peuvent toutefois que rarement être transposés tels quels. Il convient d'analyser par quels moyens la France, en tenant compte de ses caractéristiques propres, peut retrouver une situation de plein-emploi.

Il sera constaté dans un premier temps que les réponses qui ont traditionnellement été apportées au chômage ne sont plus adaptées au contexte économique et social actuel (I). Face à une complexification du phénomène du chômage, seules des politiques innovantes sont à même de ramener le marché du travail français au plein-emploi (II).

I. Les réponses traditionnellement apportées à la hausse du chômage ont atteint leurs limites

Les réponses apportées aux augmentations successives du chômage correspondent à l'évolution des analyses qui ont été faites quant aux origines de celui-ci. Jusque dans les années 1970, on peut schématiquement considérer qu'il n'existe que deux types de chômage : le chômage frictionnel dont il est vain de vouloir venir à bout et le chômage conjoncturel. Face à celui-ci, la politique économique à mener est clairement d'inspiration keynésienne : il faut relancer l'économie afin de rétablir le plein-emploi des capacités productives (A). Après les années 1970, une persistance du chômage après les périodes de récession indique une transformation de sa nature : le chômage n'est plus seulement conjoncturel, il est désormais structurel. Dès lors, des réformes institutionnelles ont été menées (B).

A. Le chômage a d'abord été une phase de transition nécessitant une réponse conjoncturelle

1. Le plein-emploi, situation naturelle du marché du travail, ne semblait pouvoir être remis en cause que pour des raisons conjoncturelles

Si l'on reprend les hypothèses de l'analyse classique, il n'y a aucune raison pour que le chômage constitue une situation durable. Pour rappel, les Classiques considèrent le marché du travail comme un marché ordinaire répondant à la loi de l'offre et de la demande, lesquelles se rencontrent à un prix d'équilibre (le salaire). Par conséquent, l'offre d'emploi est une fonction décroissante du salaire réel (c'est-à-dire qu'elle diminue lorsque le niveau général des salaires augmente) et, inversement, la demande d'emploi est fonction croissante du salaire (plus le salaire proposé est élevé et plus de personnes seront intéressées par l'emploi). Le salaire est supposé s'établir au niveau de la productivité marginale du travail. Si le mécanisme classique du marché jouait parfaitement, il ne devrait pas y avoir de chômage puisque toute fluctuation concernant les quantités offertes d'emploi serait immédiatement compensée par une variation en sens inverse du prix du travail. En effet, dans un marché fonctionnant conformément aux hypothèses de la concurrence pure et parfaite¹, le prix est censé être parfaitement flexible. Ainsi, si l'offre d'emploi décroît, le salaire d'équilibre diminue dans des proportions suffisantes pour ramener l'offre de travail au niveau de l'offre d'emploi. Il ne peut donc, en tout état de cause, y avoir de chômage involontaire. Si chômage il y a, c'est simplement parce que les salaires sont rigides et l'ajustement se fait donc par la quantité de travail offerte et non par son prix.

L'analyse keynésienne et l'observation empirique des faits vont remettre en cause ces paradigmes. D'abord, la Grande Dépression engendre une augmentation brutale du nombre de personnes sans emploi. On estime ainsi qu'entre 1929 et 1931, la production industrielle

1. Voir le thème 3.

aux États-Unis va se réduire de moitié portant le nombre de chômeurs à quatre millions en 1930 puis douze millions en 1932 (environ le quart de la population active américaine à l'époque). Face à cette augmentation rapide du nombre de chômeurs, il devient difficile de soutenir que le marché du travail puisse revenir de lui-même à l'équilibre de plein-emploi par un simple ajustement du prix du travail.

Les analyses keynésiennes, directement inspirées des conséquences de la crise de 1929 vont venir étayer cette impression. Pour J.M. KEYNES, un **équilibre de sous-emploi** peut survenir sur le marché du travail et avoir pour origine une demande insuffisante sur le marché des biens et services. Une baisse des salaires ne permettra pas de rétablir le plein-emploi. En effet, J.M. KEYNES souligne la double nature des salaires. Certes ceux-ci représentent un coût pour l'entreprise mais ils constituent aussi le revenu des travailleurs. Diminuer les salaires revient à amputer le pouvoir d'achat des travailleurs et ainsi réduire la demande de biens et services qui peut alors être elle-même à l'origine du chômage.

Pour réduire le chômage conjoncturel, deux politiques peuvent être menées, lesquelles consistent soit à jouer sur le pouvoir d'achat des consommateurs et porter celui-ci à un niveau qui permet de rétablir l'équilibre de plein-emploi¹ ; soit jouer sur l'**illusion monétaire des salariés**.

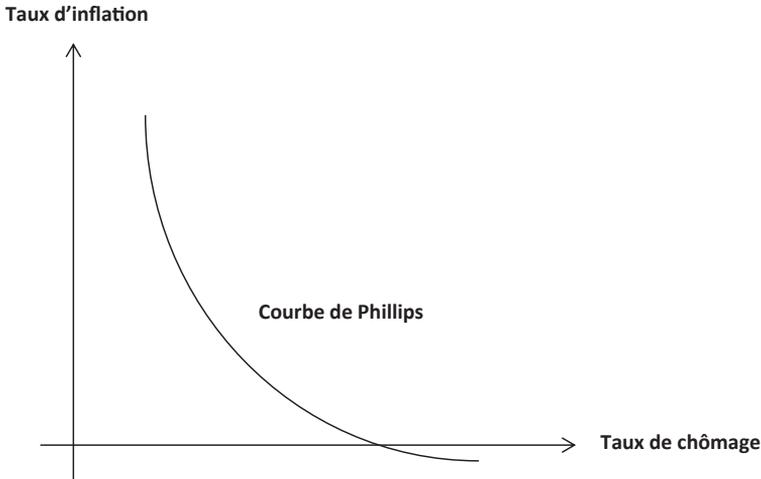
En effet, le chômage peut être provoqué par un manque d'ajustement du prix du travail à la quantité demandée. Or, comme les entreprises fixent leur demande de travail en fonction du salaire réel et les salariés leur offre de travail en fonction du salaire nominal, les pouvoirs publics peuvent utiliser ce décalage pour résorber le chômage conjoncturel. En menant des politiques inflationnistes², les pouvoirs publics peuvent artificiellement baisser le coût du travail et ainsi rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de travail. Les salariés négociant un salaire nominal en fonction de l'inflation passée, les entreprises supportent un salaire réel moindre que s'il avait été indexé sur l'inflation présente. Cette baisse du coût réel du travail permet un accroissement de l'offre d'emploi au niveau de l'offre de travail. En résumé, il serait alors possible de revenir au plein-emploi par une politique inflationniste. Il existerait donc un **arbitrage entre inflation et chômage**.

L'économiste néo-zélandais A. PHILLIPS a démontré en 1958 l'existence d'un tel arbitrage. Son étude empirique s'appuie sur les données du marché du travail anglais de 1861 à 1957. Il remarque alors une relation inverse entre le taux de croissance des salaires nominaux et le taux de chômage. Autrement dit, lorsque la croissance des salaires nominaux est élevée, le chômage est faible et inversement.

1. Ces politiques sont notamment décrites par le modèle ISLM (HICKS, 1937) traité au thème 5 sur le rôle de l'État.

2. C'est-à-dire principalement une politique monétaire expansive, voir le thème 6 sur la monnaie.

Figure 20. La Courbe de Phillips originelle



P. SAMUELSON et R. SOLOW (1960) ont prolongé l'analyse de A. PHILLIPS en considérant que l'économie fonctionne selon un modèle de concurrence imparfaite. L'inflation dépend alors des variations du salaire nominal qui sont elles-mêmes liées aux variations du taux de chômage. Cette hypothèse s'appuie sur le fait que plus le chômage est faible, plus les entreprises ont des difficultés à recruter (puisque il y a peu de main-d'œuvre inemployée). Les salariés sont alors en position de force dans la négociation salariale et peuvent par conséquent négocier un salaire plus élevé. À court terme, il existerait donc un arbitrage entre inflation et chômage. D'après les résultats de R. SOLOW, avec une inflation nulle et des salaires qui augmentent au même rythme que la productivité du travail, le taux de chômage serait de 5,5 %.

Au début de la deuxième moitié du xx^e siècle, le chômage semble avoir une unique explication conjoncturelle et la façon de le résorber semble s'imposer d'elle-même : en menant soit des politiques de relance pour accroître la demande globale ; soit une politique monétaire expansionniste afin de profiter de l'**illusion monétaire** des salariés pour baisser le coût du travail et rétablir ainsi l'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Toutefois, ces solutions simples ne sont pas exemptes d'effets secondaires et se verront remises en cause par la contre-révolution libérale.

2. Les politiques conjoncturelles face au chômage ont toutefois montré leurs limites

Si le marché du travail a d'abord été supposé conduire spontanément au plein-emploi, son déséquilibre a par la suite été considéré comme un simple accident conjoncturel dont les politiques expansives pouvaient venir à bout. Néanmoins, tant les constats empiriques