

Comment lutter contre le chômage?

Objectifs d'apprentissage

- Savoir définir le chômage et le sous-emploi et connaître les indicateurs du taux de chômage et de taux d'emploi
- Comprendre que les problèmes d'appariement (frictions, inadéquations spatiales et de qualification) et les asymétries d'information (salaire d'efficience) sont des sources de chômage structurel
- Comprendre les effets (positifs ou négatifs) des institutions sur le chômage structurel (notamment salaire minimum et règles de protection de l'emploi)
- Comprendre les effets des fluctuations de l'activité économique sur le chômage conjoncturel
- Connaître les principales politiques mises en oeuvre pour lutter contre le chômage : politiques macroéconomiques de soutien de la demande globale, politiques d'allègement du coût du travail, politiques de formation et politiques de flexibilisation pour lutter contre les rigidités du marché du travail



COLLÈGE
DE FRANCE
— 1530 —

Table des matières

I. Savoir définir le chômage et le sous-emploi et connaître les indicateurs de taux de chômage et de taux d'emploi	8
Document 1 : Décomposition de la population totale entre actifs et inactifs	8
A. Définitions du chômage et du taux de chômage	9
1. La définition du chômage de l'INSEE	9
Document 2 : Nombre de chômeurs en France métropolitaine au sens du BIT (mesure de l'INSEE), 1975-2019	10
Document 3 : Taux de chômage en France métropolitaine (au sens du BIT), 1980-2019	10
2. La définition du chômage de Pôle Emploi	11
Document 4 : Nombre de chômeurs en France métropolitaine (au sens de Pôle Emploi), 2009-2019	13
B. Définitions du sous-emploi et du taux d'emploi	13
1. Le sous-emploi	13
Document 5 : Sous-emploi selon le sexe et l'âge en 2019	14
2. Le taux d'emploi	14
Document 6 : taux d'emploi des 15-64 ans en France et dans l'UE à 28	14
Encadré 1 : Le halo du chômage	16
Persones dans le halo du chômage en 2019	17
II. Comprendre que les problèmes d'appariement (frictions, inadéquations spatiales et de qualifications) et les asymétries d'information (salaire d'efficience) sont des sources de chômage structurel	17
A. Les problèmes d'appariement sur le marché du travail sont sources d'un chômage frictionnel et d'inadéquation	18
1. L'identification de la part du chômage due à l'inadéquation	19
2. Les deux composantes principales de l'inadéquation : la mobilité professionnelle et la mobilité géographique	19
Encadré 2 La courbe de Beveridge	20
B. Les asymétries d'information sur le marché du travail	22
1. Préalable théorique : le modèle standard du marché du travail	22
2. Le concept de salaire d'efficience	24
III. Comprendre les effets (positifs et négatifs) des institutions sur le chômage structurel (notamment salaire minimum et règles de protection de l'emploi)	25
A. Salaire minimum et chômage	26
Document 7 : Carte des salaires minima en Europe, exprimés en euros mensuels bruts de 2020	28
B. Protection sociale et chômage	29
C. Négociation collective et chômage	29
IV. Comprendre les effets des fluctuations de l'activité économique sur le chômage conjoncturel	30
A. L'ajustement du chômage aux variations cycliques de l'activité : un point de vue macroéconomique	31
Document 8 : Coefficients d'élasticité du chômage à l'écart de production dans les pays développés	

pés, 1960-1980 et 1981-2008	32
B. L'ajustement du chômage aux variations cycliques de l'activité : un point de vue microéconomique.....	33
Document : 9 Evolutions comparées du PIB en volume et de l'emploi intérimaire, 1990-2018.....	34
Encadré 3 Un autre indicateur des décisions microéconomiques des employeurs : les cycles de productivité.....	34
Cycles de productivité du travail, composante conjoncturelle, 1992-2016.....	35
V. Connaître les principales politiques mises en œuvre pour lutter contre le chômage.....	36
A. Les politiques macroéconomiques de soutien à la demande globale	37
1. La mécanique du soutien à la demande globale.....	38
2. Un exemple de politique de soutien à la demande globale : la relance de 2008-2009.....	39
Document 10 : Evolution des principaux ratios macroéconomiques entre 2008 et 2012.....	39
B. Les politiques d'allègement du coût du travail.....	41
1. Rapide historique et principes généraux des politiques d'allègement du coût du travail	41
Document 11 : Structure de la dépense pour l'emploi (1973-2008).....	43
2. Un exemple de politique d'allègement du coût du travail : le CICE.....	44
C. Les politiques de formation et de flexibilisation pour lutter contre les rigidités du marché du travail.....	45
1. Pourquoi viser la diminution des rigidités du marché du travail ?	45
Document 12 : Part des emplois à temps partiel et à temps plein en France (1975-2017).....	46
Document 13 : formes particulières d'emploi en France (1982-2017)	47
2. Un exemple de politique combinant flexibilité et formation : les politiques de flexicurité	48
Document 14 : Le triangle d'or de la flexicurité danoise.....	48
Document 15 : Comparaison des performances du marché du travail (Danemark vs France)	49
Annexes	50
Annexe 1 : Comparaison des chiffres du chômage au sens du BIT (INSEE) et DEFM (Pôle Emploi), 2003-2013	50
Annexe 2 : Les interdépendances dynamiques.....	52
Annexe 3 : Prospection d'emploi et salaire de réservation	54
La prospection d'emploi considérée comme un calcul coût/avantage.....	54
La prospection d'emploi dépend du salaire de réservation	55
Annexe 4 : La courbe de BEVERIDGE.....	57
Courbe de BEVERIDGE et son déplacement	57
Annexe 5 : La loi d'OKUN.....	59
Annexe 6 : Eléments statistiques sur les politiques de l'emploi.....	60
Les dépenses ciblées en faveur des politiques du marché du travail	60
Dépenses ciblées pour les PMT en fonction du nombre de demandeurs d'emploi.....	60
Dépenses ciblées pour les PMT en : détail des politiques actives.....	61
Les dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail.....	61
Les dépenses sociales à la lisière des politiques de l'emploi	61

En France, 3,6 % de la population active étaient enregistrés comme chômeurs au sens du BIT fin 1976. Fin 2016, ce taux est de 9,7 % (près de 2,8 millions de personnes). En l'espace de 40 ans le taux de chômage a quasiment triplé dans notre pays. Ce chiffre interpelle, mais n'est finalement que le produit de conventions statistiques. Le « *chômage* » ne prend en compte que les demandeurs d'emploi qui recherchent activement un emploi et sont immédiatement disponibles pour travailler. Le travail occasionnel, le sous-emploi, et les personnes classées comme inactives alors qu'elles souhaitent travailler ne sont pas pris en compte dans les statistiques officielles. Ces personnes forment un halo autour du chômage, estimé à environ 1,4 millions de personnes de 15 à 64 ans. Faisons les comptes : en France, 4,2 millions de personnes sont au chômage ou dans le halo du chômage, soit 14,7% de la population active ou 1 actif sur 6,5 environ. Dire qu'il s'agit d'un problème économique majeur est un euphémisme. Le personnel politique n'est d'ailleurs pas avare en formules « *chocs* » pour souligner la nécessité de lutter contre ce déséquilibre macroéconomique :

- Valéry GISCARD D'ESTAING : « *Le gouvernement fera le nécessaire à temps pour vous protéger du chômage. Il en a la volonté et il en a les moyens.* » (Président de la République, 1974)
- Raymond BARRE : « *Il faudra de la persévérance et la discipline de tous, mais nous sortirons du tunnel.* » (Premier Ministre, 1976)
- François MITTERRAND : « *Dans la lutte contre le chômage, on a tout essayé.* » (PR, 1993)
- Dominique DE VILLEPIN : « *Il n'y a pas de fatalité au chômage [...] Je refuse que la France reste la lanterne rouge du chômage en Europe.* » (PM, 2006)
- Nicolas SARKOZY : « *Le travail libère. C'est le chômage qui aliène.* » (PR, 2012)
- François HOLLANDE : « *Le chômage n'est pas une fatalité. J'inverserai la courbe.* » (Candidat à la Présidentielle, Avril 2012)
- Emmanuel MACRON : « *La réalité ? C'est que la France est la seule puissance économique européenne qui n'a pas gagné la bataille contre le chômage de masse.* » (PR, 2017)

Le poids des mots, le choc des idées ? Cela fait maintenant 40 ans que les « *pactes fordistes* » érigés en Europe au sortir de la seconde guerre mondiale sont mis à mal par la consolidation et la persistance du chômage de masse. L'équilibre social et politique fondé à cette époque, reposant sur l'idée que les individus exercent le même métier toute leur vie, trouvent une place au sein de la société grâce au travail salarié, et bénéficient en retour d'une protection orchestrée par les administrations de sécurité sociale au titre des risques sociaux (maladie, vieillesse, famille) s'est progressivement fragilisé depuis les années 1980, au point d'amener certains penseurs, dans la deuxième moitié des années 1990, à prophétiser la « *fin du travail* ». Publié par Jeremy RIFKIN en 1996, l'ouvrage *La fin du travail* décrit une ère de « *l'après-marché* » causée par une troisième révolution industrielle informatique et la mondialisation

commerciale. Suivant la logique d'un progrès technique préjudiciable à l'emploi, RIFKIN annonce une destruction nette d'emplois dans les services, contre laquelle les Etats ne pourraient rien : pris au piège d'une concurrence internationale accrue, ils seraient forcés d'adopter une logique de moins-disant social et fiscal et ne pourraient plus assurer leur rôle protecteur des travailleurs. Seul le développement du « *tiers-secteur* », à mi-chemin entre le public et le privé (correspondant pour la France au monde associatif), et la diminution du temps de travail en vue de le partager permettrait de dépasser les contradictions du régime salarial issu de l'époque fordiste. Dans la même veine, la philosophe Dominique MÉDA publie en 1995 un ouvrage intitulé *Le travail, une valeur en voie de disparition ?* et aboutit peu ou prou aux mêmes préconisations, en partant toutefois de prémisses différentes. Son raisonnement débute par la description d'une construction historique singulière, le travail porteur d'intégration sociale, étroitement associé au statut de salarié. Elle se déploie au 19^{ème} siècle, et conduit paradoxalement à exclure ceux qui sont dépourvus de travail (chômeurs, inactifs) et à repousser vers les marges ceux qui ne bénéficient pas du statut de salarié, notamment les petits indépendants. L'auteure plaide pour un autre modèle de société où les identités valorisées ne seraient pas construites exclusivement autour de la valeur travail et de l'exercice d'un emploi. Dans une contribution à un ouvrage collectif paru en 2015 (MÉDA, BIGI, COUSIN, SIBAUD, WIEWORKA, *Travailler au XXI^e siècle. Des salariés en quête de reconnaissance*), elle précise sa thèse en revenant sur le « *grand phantasme du 19^{ème} siècle* » qui a construit notre rapport idéologique au travail. Décrit le mieux par la formule de MARX (dans les *Manuscrits* de 1844), « *nos productions seraient comme autant de miroirs où nos êtres rayonneraient l'un vers l'autre.* », il consiste en l'idée d'un travail comme production d'une « *œuvre* », par lequel l'individu montre à autrui sa singularité, son individualité. Le produit de l'activité laborieuse, objet concret, permettrait de donner à voir la personnalité de chaque individu comme « *puissance réelle, concrètement saisissable et échappant à tout doute* » et serait la source d'une « *jouissance de la manifestation individuelle de [sa] vie* » (MARX, *ibid.*). La notion de travail-épanouissement, résumé de l'imaginaire collectif des sociétés occidentales autour du travail, conduit à des attentes extrêmement fortes du côté de l'acteur comme du public : l'acteur doit être en mesure de montrer qui il est par son travail, et le public de l'identifier comme l'expression concrète d'une identité. Selon MÉDA, ces attentes ne seraient pas satisfaites, en raison d'une crise de l'emploi (le chômage de masse) et du travail (la médiocrité des conditions d'exercice du travail au quotidien). Dévoyant quelque peu du concept de fin du travail, elle propose un scénario de reconversion écologique, avec le développement de nouveaux secteurs d'activité plus intensifs en main d'œuvre et plus épanouissants.

Avec le recul historique, ces récits se sont-ils vérifiés ? L'étude historique du salariat à « *l'âge de la finance* » (FRANÇOIS et LEMERCIER, *Sociologie historique du capitalisme*, 2020) permet d'établir deux constats :

- Le travail est et reste une valeur centrale, notamment pour ceux qui sont les plus précaires ou en sont dépourvus.
- Le salariat continue sa croissance, au moins jusqu'aux années 2010, où elle décroît

marginale.

Si la prophétie de la fin du travail ne s'est pas réalisée, elle a toutefois le mérite d'avoir inspiré une solution politique au problème du chômage de masse : le partage du travail et son corollaire, la réduction du temps de travail. La proposition, portée par la gauche en France, a donné lieu à une expérimentation grandeur nature sous la forme des lois AUBRY I (1998) et AUBRY II (2000) et la réduction du temps de travail hebdomadaire de 39h à 35h. Cette « Grande Affaire » du 20^e siècle finissant « *devait marquer une rupture fondamentale avec l'économie libérale mondialisée* » (RICHEVAUX, « Les lois AUBRY » relatives aux 35h, ou l'irrésistible ascension de la flexibilité », 2001), incapable de créer les emplois nécessaires à la résorption du chômage. Par ailleurs, les réductions du temps de travail légal sont des mesures emblématiques des gouvernements de gauche, comme l'illustrent les exemples historiques des 40h avec congés payés du Front Populaire en 1936 ou le passage aux 39h avec une cinquième semaine de congés payés décidé par le gouvernement de Pierre MAUROY en 1982. Si l'esprit des lois AUBRY semble bien être d'inspiration keynésienne (maintien du pouvoir d'achat avec les 35h payées 39, relance de l'emploi et lutte contre la précarité), sa mise en œuvre révèle quelques surprises. D'abord, c'est une loi « *cadre* », ce qui signifie qu'elle laisse toute latitude aux partenaires sociaux pour organiser sa mise en œuvre. Ces derniers privilégieront la prise en compte de la durée annuelle du travail (1600h avant déclenchement des heures supplémentaires) à la durée hebdomadaire. Par ailleurs, elle s'accompagne d'un ensemble d'incitations, notamment des allègements de charges sociales sur les bas salaires dès lors que des emplois sont maintenus ou créés. Ce dernier dispositif, emblématique des « *nouvelles politiques de l'emploi* » (L'HORTY), n'est pas une nouveauté : plusieurs gouvernements de droite y ont eu recours depuis 1993. Il repose sur l'idée que le coût du travail est trop élevé en France, en raison de l'importance des charges sociales pesant sur l'employeur. Un coût supérieur à la productivité des travailleurs désinciterait à embaucher, causant un chômage de rigidités. La volonté de partage du temps de travail sans dégradation de la compétitivité-prix est aussi l'illustration d'une forme de convergence des idées politiques sur le traitement du chômage : le travail est un coût qu'il convient de maîtriser dans un contexte de compétition internationale accrue pour la localisation des productions, le temps de travail est une donnée qu'il convient de traiter sur une base annuelle pour plus de flexibilité, la croissance économique est le moteur de la lutte contre le sous-emploi et le chômage. Au regard des principales politiques de l'emploi développées sous les mandatures de Nicolas SARKOZY, François HOLLANDE et Emmanuel MACRON, il semble bien exister une forme de continuité des diagnostics et des traitements du chômage.

Est-ce le cas pour les économistes ? Le champ des analyses de l'emploi et du chômage est très vaste, et l'un des plus anciens de la discipline. L'opposition entre les approches classiques et keynésienne a contribué à le structurer durablement, entre respectivement ceux qui font porter la responsabilité du chômage sur les offreurs de travail et ceux qui soulignent la responsabilité des anticipations des employeurs. Dans le modèle macroéconomique classique, le raisonnement sur le marché du travail est atomisé, et la notion de chômage n'existe pas réel-

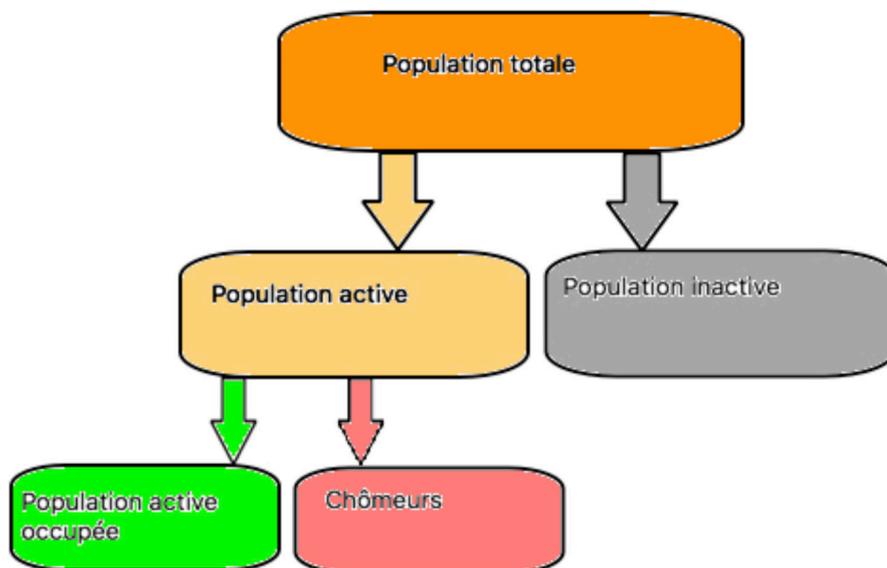
lement : ce sont les offreurs de travail qui décident ou non d'offrir leur travail au regard du taux de salaire réel pratiqué sur ce marché. Compte-tenu de leurs préférences individuelles en matière de travail et de non-travail (« *loisir* »), ils déterminent un salaire de réservation qu'ils comparent au salaire en vigueur : si le premier est supérieur au second, le travailleur ne se présente pas sur le marché, créant une situation de chômage volontaire. L'existence de rigidités institutionnelles (salaire minimum, présence syndicale, etc.) contribuent à accroître la divergence entre salaire de marché et salaire de réservation, conduisant à une situation de chômage de rigidités involontaire. Dans le modèle keynésien « *pur* », ce sont les anticipations des entrepreneurs qui déterminent le niveau d'investissement et de production : leur correspondance avec le niveau de production de plein-emploi du facteur travail est pur hasard, et on aboutit la plupart du temps à un équilibre de sous-emploi. Il faut donc agir sur la demande effective des entrepreneurs pour créer de l'emploi, et par voie de conséquence une croissance économique tirée par la consommation. Ces lignes de démarcation théoriques, sans être désuètes, ont fait l'objet de nombreuses tentatives de dépassement pour tenter de faire converger les approches. On a ainsi cherché, dans les années 1980 et 1990, à faire le lien entre un chômage volontaire classique et un chômage macroéconomique keynésien. Les recherches ont également tenté de déporter le regard, en soulignant l'existence de caractéristiques structurelles du chômage, lié par exemple à des problèmes de qualifications (le « *capital humain* » dans le jargon des économistes) ou de rencontre entre offre et demande sur le marché du travail (des problèmes « *d'appariement* »). Le champ est enfin particulièrement dynamique sur les questions d'expérimentation et d'évaluation. Certains auteurs n'hésitent pas à proposer un récit territorial plutôt que métropolitain de la dynamique de l'emploi, ouvrant la voie à une collaboration accrue avec d'autres disciplines (sociologie, géographie, etc.). La vivacité des débats contraste quelque peu avec l'univocité des solutions politiques au chômage, et nous rappelle que nous sommes encore loin d'avoir « *tout essayé* ».

Ce chapitre consacré à la lutte contre le chômage tentera dans un premier temps d'éclaircir les concepts de chômage et de sous-emploi, via les indicateurs statistiques utilisés pour les mesurer (I). Dans un deuxième temps, les caractéristiques structurelles du chômage seront abordées, en traitant des problèmes d'appariement et d'information asymétrique (II). La réflexion se poursuivra dans un troisième temps par la mise en évidence d'institutions qui encadrent le marché du travail, dont la présence permet d'éviter les travers d'un marché dérégulé, mais qui peuvent aussi contribuer à figer les individus dans la situation de chômage (III). Dans un quatrième temps, nous reviendrons sur la composante conjoncturelle du chômage, autrement dit sur la manière dont les variations cycliques de l'activité économique font varier le taux de chômage (IV). Enfin, dans un cinquième et dernier temps, nous nous intéresserons aux politiques mises en œuvre pour juguler le chômage, leur « *esprit* » et l'évolution des pratiques gouvernementales en la matière (V).

I. Savoir définir le chômage et le sous-emploi et connaître les indicateurs de taux de chômage et de taux d'emploi

Connaître le chômage suppose de définir ce qu'est un chômeur. Au premier abord, la tâche semble aisée : le chômeur est une personne « *temporairement dépourvue d'emploi* ». A ce titre, il est un actif : il peut de nouveau participer à l'effort productif lorsqu'il retrouve un emploi. Il se distingue des inactifs, qui ne sont pas ou plus directement au contact du marché du travail, comme les personnes « *au foyer* » ou les retraités. La population active est donc constituée des personnes qui occupent un emploi (population active occupée) et de celles qui en recherchent un (les chômeurs), par opposition à la population inactive.

Document 1 : Décomposition de la population totale entre actifs et inactifs



Cette première définition donne un aperçu des difficultés statistiques à venir : le chômage serait temporaire, correspondant à un laps de temps plus ou moins long de recherche d'emploi entre deux périodes d'activité. Mais qu'est-ce que rechercher un emploi ? Suffit-il de le déclarer, faut-il le prouver ? Par ailleurs, une personne qui occupe un emploi 2 heures par semaine est-elle en emploi ou au chômage ? Elle pourrait travailler plus, si un employeur le lui proposait et si elle le souhaitait ; mais peut-être qu'aucun employeur ne lui donne cette possibilité : elle doit alors se contenter des 2h hebdomadaires. Enfin, un chômeur de longue durée ne se rapproche-t-il pas plus des inactifs que des personnes en emploi ? On se rend vite compte que les frontières sont ténues entre les situations de chômage, de sous-emploi et d'inactivité. Cela rend la délimitation statistique du chômage, que l'on mesure généralement par un taux de chômage, complexe. Figé dans le marbre une définition suppose donc de faire des choix, ouvrant la voie à des débats récurrents sur les « *chiffres réels* » du chômage. Le chiffrage du chômage est bien un enjeu de luttes sociales.

A. Définitions du chômage et du taux de chômage

En France, deux mesures conventionnelles sont utilisées et commentées :

- La définition de l'INSEE
- La définition de Pôle Emploi

1. La définition du chômage de l'INSEE

Le chômage au sens de l'INSEE est mesuré lors d'une enquête statistique appelée enquête-emploi (la déclinaison française des *Labour Force Surveys* européens). L'INSEE utilise la méthodologie du *Bureau International du Travail* (BIT). L'enquête est réalisée en continu au cours de l'année, sur la base d'un échantillon de personnes interrogées. Les résultats sont publiés chaque trimestre.

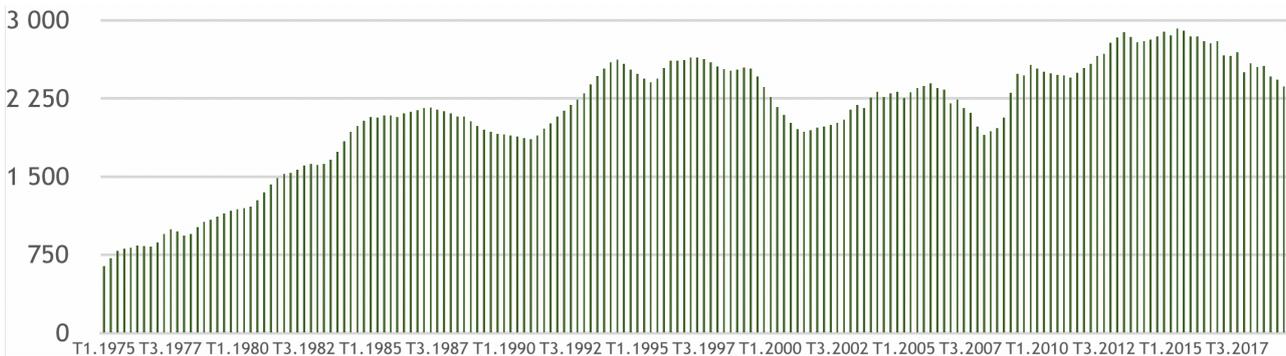
La définition du chômage par l'INSEE repose sur la notion de semaine de référence : toutes les questions posées dans le questionnaire font référence à une semaine bien précise qui précède l'enquête. Par exemple, les enquêteurs demandent aux sondés combien de temps ils ont travaillé « *durant la semaine de référence* ». A cette restriction calendaire s'ajoute une délimitation par l'âge : l'enquête ne porte que sur les 15 ans et plus.

Sur cette base, qu'est-ce qu'un chômeur pour l'INSEE ? C'est une personne sans emploi, disponible pour travailler et à la recherche effective d'un emploi. Voyons cela dans le détail :

- **Être sans emploi.** Sont considérées dans l'emploi les personnes ayant effectué au moins une heure de travail rémunéré dans la semaine de référence précédant l'enquête. La définition de l'emploi est donc particulièrement large, et symétriquement la définition du chômage particulièrement restreinte. Une personne qui a réalisé plus d'une heure de travail rémunérée n'est donc pas au chômage.
- **Être disponible pour travailler.** Il faut pouvoir travailler dans un délai inférieur à 15 jours suivant la semaine de référence. Ce critère exclut les malades ou les personnes qui sont en formation.
- **Être à la recherche effective d'un emploi.** Des actes « *effectifs* » de recherche d'emploi doivent avoir été effectués dans les 4 dernières semaines précédant l'enquête. Toute la question est de savoir ce qu'« *effectif* » veut dire : L'INSEE prend par exemple en compte une inscription dans une agence d'intérim, ou la réponse à une petite annonce. La simple inscription administrative à Pôle Emploi ne suffit pas à justifier d'une démarche active de recherche d'emploi.

Muni de ces critères, combien y a-t-il de chômeurs en France selon l'INSEE ?

Document 2 : Nombre de chômeurs en France métropolitaine au sens du BIT (mesure de l'INSEE), 1975-2019

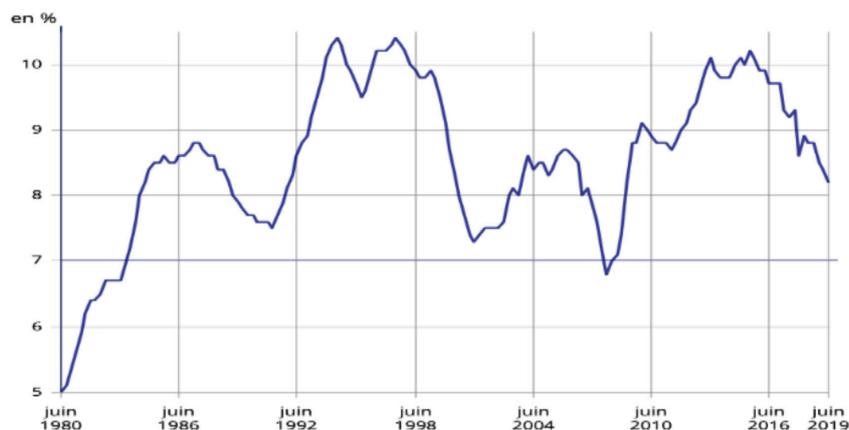


Source : INSEE, Enquête emploi, séries chronologiques parues le 14/08/2019, France métropolitaine

En tendance, le nombre de chômeurs au sens de l'enquête-emploi a fortement augmenté sur la période considérée. On passe ainsi de 644 000 chômeurs en 1975 à 2,43 millions en 2019, soit 1,8 millions de chômeurs supplémentaires entre ces deux dates. Toutefois, le dénombrement des chômeurs, s'il donne un indice sur l'état du marché du travail, ne permet de saisir les évolutions démographiques. 2,4 millions de chômeurs est en soi un nombre important, mais il doit être rapporté au nombre de personnes actives pour avoir une image plus précise de la dégradation du marché du travail. L'INSEE dispose de données sur la population active et calcule un indicateur essentiel et abondamment commenté : le taux de chômage.

$$\text{Taux de chômage} = \frac{\text{Nombre de chômeurs BIT}}{\text{Population active}}$$

Document 3 : Taux de chômage en France métropolitaine (au sens du BIT) ,1980-2019



Source : INSEE, Enquête emploi, séries chronologiques parues le 14/08/2019, France métropolitaine

Le taux de chômage mesuré par l'INSEE augmente sur la période considérée, passant de 5%

en juin 1980 à 8,2% en juin 2019, soit une progression de 3,2 points de pourcentage. Autour de cette tendance, on observe de fortes variations à la hausse et (parfois) à la baisse. Ainsi, durant la première partie du mandat de François MITTERRAND (1981-1988), la mise en place de la politique de désinflation compétitive en 1982, le « *tournant de la rigueur* » initié en 1983 et le contexte international (notamment la dégradation de la balance commerciale française) conduisent à une augmentation très importante du chômage (+2,7 points de pourcentage entre septembre 1981 et septembre 1986). Au cours de son deuxième mandat (1988-1995), le chômage atteint un point bas à 7,5% en mars 1991, sous l'effet de la réduction durable de l'inflation et du retour d'un cycle d'investissement mondial, puis augmente de nouveau jusqu'à 10,4% en juin 1994, soit une variation de +2,9 points de pourcentage en l'espace de 3 ans. En cause cette fois : la diminution de la demande mondiale adressée aux entreprises françaises (notamment dans l'industrie), les conséquences économiques de la Guerre du Golfe et la désorganisation du système monétaire européen (sorties de la Grande-Bretagne et de l'Italie en 1992 accompagnées d'une dévaluation de leurs devises nationales). Dans l'ensemble, l'économie française semble traverser des cycles économiques très marqués, générés en partie par des déséquilibres et politiques économiques intérieurs, mais surtout par les variations de l'activité au niveau international. Ces variations indiquent à quel point les économies sont désormais connectées et dépendantes les unes des autres, sur les plans financier et commercial. Le taux de chômage français ne peut plus être expliqué par des causes relevant de l'économie française uniquement.

2. La définition du chômage de Pôle Emploi

En 1967 est créé un service public destiné à aider les chômeurs à retrouver un emploi : *l'agence nationale pour l'emploi* (ANPE). Depuis décembre 2008 et la fusion de l'ANPE avec les ASSEDIC (*l'association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*, qui était en charge de collecter les cotisations sociales et de payer des indemnités au chômeurs), ce service public se nomme *Pôle Emploi*. L'inscription à Pôle Emploi est un passage obligé pour les chômeurs qui souhaitent bénéficier de l'ARE (*allocation d'aide au retour à l'emploi*, couramment nommée « *allocation chômage* »). La définition d'un chômeur pour Pôle Emploi diffère de celle de l'INSEE. Pour ce service public, un chômeur est avant tout quelqu'un d'inscrit sur son registre. Mais tous les chômeurs ne font pas cette démarche, soit qu'ils espèrent trouver du travail par un autre moyen (c'est le cas par exemple pour certains cadres qui bénéficient de l'appui de structures privées de recherche d'emploi), soit qu'ils ne jugent pas cette démarche utile, car ne pouvant bénéficier de l'ARE (par exemple, un chômeur dont les droits ne pourront être ouverts car trop jeune, ou un chômeur « *découragé* »).

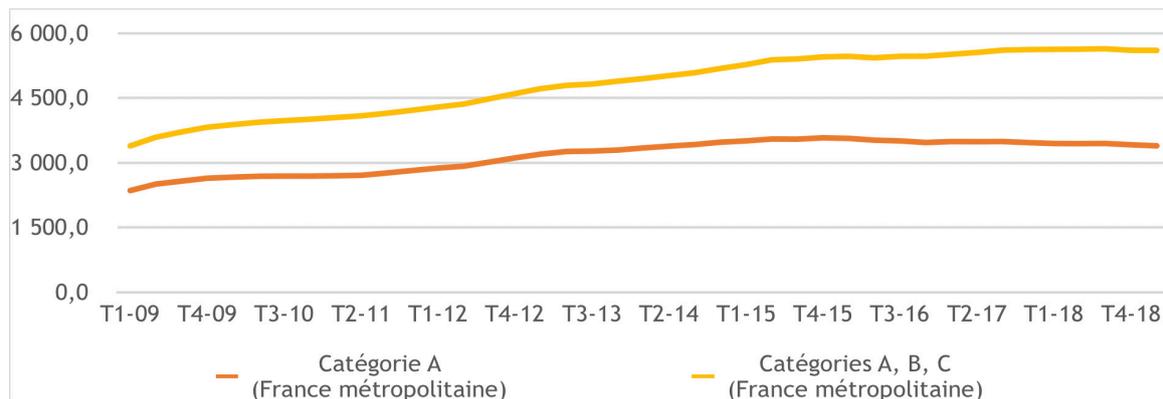
Les inscrits à Pôle Emploi sont classés dans différentes catégories. Le critère principal de classement est la **durée d'activité dans le mois précédant l'inscription**. Les 5 catégories sont

notées de A à E :

- *Catégorie A* : elle regroupe les demandeurs d'emplois tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi. Cela correspond à tous les demandeurs d'emploi qui n'ont pas du tout travaillé dans le mois précédant l'inscription.
- *Catégorie B* : on trouve ici les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (moins de 78h au cours du mois).
- *Catégorie C* : ce sont les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (plus de 78h au cours du mois).
- *Catégorie D* : elle regroupe les demandeurs d'emploi qui ne sont pas tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie, etc.) et sans emploi.
- *Catégorie E* : il s'agit des demandeurs d'emploi qui ne sont pas tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi en emploi (par exemple, les bénéficiaires de contrats aidés publics ou privés).

Pôle Emploi publie les données correspondant à l'ensemble des catégories, mais le chiffre qui est commenté dans les médias est celui de la *catégorie A*, soit les demandeurs d'emplois qui sont tenus de réaliser des actes positifs de recherche d'emploi, n'ayant pas eu du tout d'activité au cours du mois précédant l'enquête. Ce sont les *demandeurs d'emploi en fin de mois* (DEFM). Le Document 4 précise l'évolution du nombre de chômeurs au sens de Pôle Emploi, pour la seule catégorie A et un ensemble de 3 catégories (*A, B et C*). Sur la période 2009-2019, la tendance est à l'augmentation du nombre de chômeurs inscrits à Pôle Emploi en catégorie A : on passe de 2,42 millions à 3,59 millions de chômeurs entre ces deux dates, soit 1,17 millions de chômeurs en plus. Dans le détail, le point haut de la série (le plus grand nombre de chômeurs de catégorie A entre 2009 et 2019) est atteint en janvier 2016, avec 3,74 millions de chômeurs. On assiste depuis cette date à un lent reflux des DEFM de *catégorie A*. Par ailleurs, le nombre de chômeurs au sens des catégories A, B et C augmente de façon importante sur la période, passant de 3,4 millions en janvier 2009 à 5,7 millions en janvier 2019, soit 2,3 millions de chômeurs supplémentaires. Ce chiffre est à peu près stabilisé depuis janvier 2018.

Document 4 : Nombre de chômeurs en France métropolitaine (au sens de Pôle Emploi), 2009-2019



Source : DARES, *Séries mensuelles nationales du chômage, France métropolitaine, 2019*

A la différence de l'INSEE qui dispose de données sur la population active et peut calculer un taux de chômage, Pôle Emploi ne diffuse qu'une information sur le nombre d'inscrits sur ses registres. La publication du taux de chômage dans les médias correspond donc à la mesure de l'INSEE, réalisée d'après les estimations de l'enquête-emploi.

B. Définitions du sous-emploi et du taux d'emploi

1. Le sous-emploi

La notion de temps de travail est décisive dans les deux définitions du chômage que nous avons présentées. Il faut avoir travaillé au maximum une heure dans la semaine de référence pour être enregistré comme chômeur par l'enquête-emploi ; il ne faut pas avoir travaillé du tout dans le mois précédent l'inscription pour être enregistré comme chômeur de *catégorie A* par Pôle Emploi.

Les actifs occupés ayant un temps de travail réduit ne sont pas comptabilisés comme *chômeurs de catégorie A* ou *chômeurs au sens du BIT* : ils sont en situation de *sous-emploi*. Avoir un temps de travail réduit peut être volontaire : on est alors à la frontière entre l'emploi et l'inactivité. C'est le cas des personnes qui souhaitent travailler mais également disposer de temps personnel pour d'autres activités (associatives, sportives, s'occuper des enfants, etc.). Toutefois, la plupart du temps, le temps de travail réduit est involontaire : on est alors à la frontière entre emploi et chômage. On parle dans ce cas de sous-emploi contraint. En clair, ces personnes souhaiteraient travailler plus, mais ne le peuvent pas. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer : elles ne trouvent pas d'emploi à temps complet avec leurs qualifications, elles ne disposent pas de moyens de transport pour se rendre sur un autre lieu de travail, elles doivent s'occuper d'une ou plusieurs personnes à charge, etc.

L'INSEE a introduit en 2007 un indicateur mesurant le sous-emploi contraint. Il correspond

à des actifs occupés qui travaillent à temps partiel et souhaitent travailler plus, en étant disponibles pour le faire. Le critère de recherche active d'emploi ne rentre pas en ligne de compte. L'INSEE comptabilise également dans le sous-emploi les actifs occupés à temps partiel ou temps plein en raison de chômage partiel ou d'aléas climatiques. L'INSEE estime ainsi qu'en France, en 2019, 5,4% des personnes en emploi étaient en situation de sous-emploi, soit près d'1,5 millions de travailleurs.

Document 5 : Sous-emploi selon le sexe et l'âge en 2019

Sous-emploi	Âge			Sexe		Ensemble
	15-24 ans	25-49 ans	50 ans ou plus	Femmes	Hommes	
Nombre de personnes en sous-emploi (en milliers)	203	843	409	1 026	429	1 455
Part du sous-emploi (en %)	8,9	5,1	4,9	7,8	3,1	5,4

Lecture : 429 000 hommes sont en situation de sous-emploi, soit 3,1 % des hommes en emploi.
 Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes en emploi.

Source : INSEE, *Enquête emploi, données annuelles 2019*

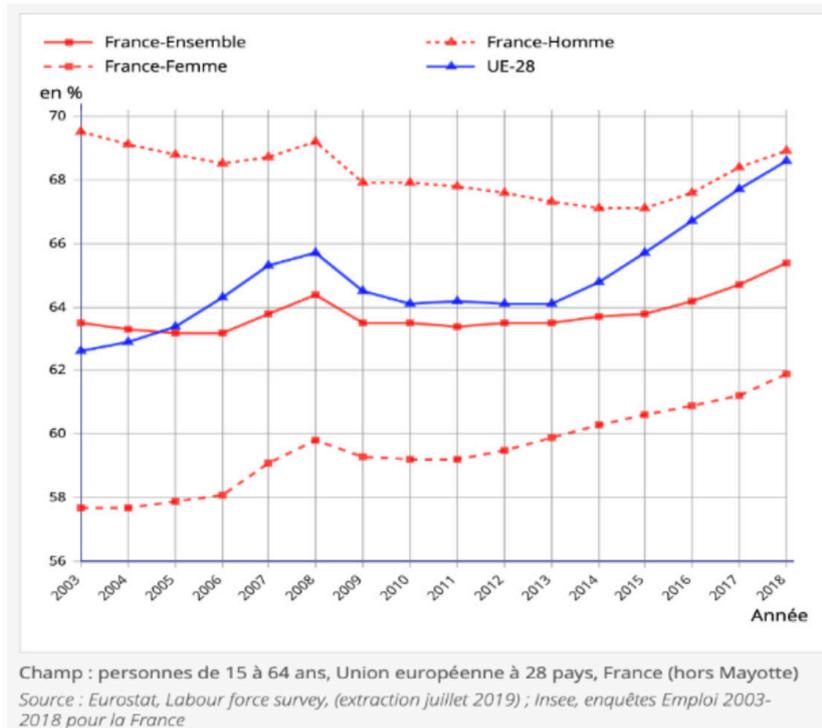
2. Le taux d'emploi

Le *taux d'emploi* correspond au rapport entre le nombre de personnes d'une classe d'âge donnée en emploi et la population de cette classe d'âge.

$$\text{Taux d'emploi} = \frac{\text{Nombre de personnes d'une classe d'âge en emploi}}{\text{Population de la classe d'âge}}$$

Suivant la proposition d'interprétation de l'INSEE, le taux d'emploi est un révélateur de l'évolution démographique (structurelle) de la population active, mais également de l'état de la conjoncture et du dynamisme de la croissance économique.

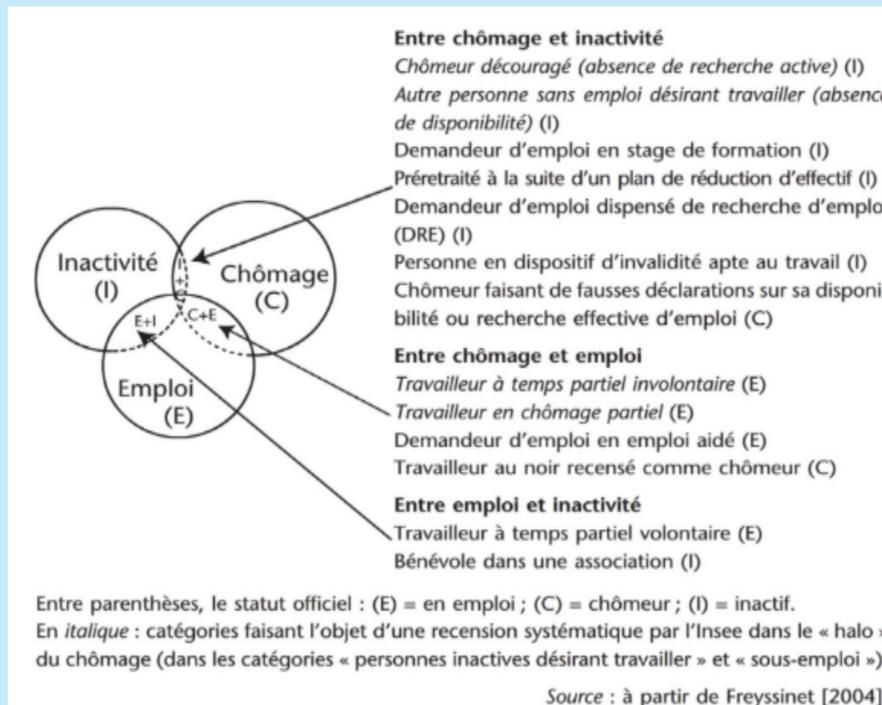
Document 6 : taux d'emploi des 15-64 ans en France et dans l'UE à 28



Avec 65,4% en 2018, le taux d'emploi des 15-64 ans en France est inférieur à la moyenne de l'UE à 28 (68,6%) et très loin des « premiers de cordée » en la matière (Allemagne 75,9%, Suède 77,5%, Pays-Bas 77,2%, etc.). La tendance est toutefois à l'augmentation du taux d'emploi depuis 2014 (+1,6 points entre 2014 et 2018). Les variations conjoncturelles du taux d'emploi sont liées aux effets des ralentissements économiques ou des crises macroéconomiques. On constate par exemple que le taux d'emploi des 15-64 ans se contracte nettement (-1 point de pourcentage) au moment de la crise des Subprimes, passant de 64,4% en 2008 à 63,4% en 2011.

Encadré 1 : Le halo du chômage

Au milieu des années 1980, les économistes ont commencé à utiliser une notion nouvelle pour désigner la situation des personnes non comptabilisées comme chômeurs au sens du BIT, mais dont la situation s'apparentait, de fait, à du chômage. On utilise l'expression de halo du chômage pour désigner cette situation, ainsi que toutes les « zones grises » non saisies par les statistiques officielles entre l'inactivité, l'emploi et le chômage. On retient habituellement le schéma de Jacques FREYSSINET pour illustrer les croisements possibles entre les diverses situations (revisité pour l'occasion par Jérôme GAUTIÉ, *Le chômage*, 2015).



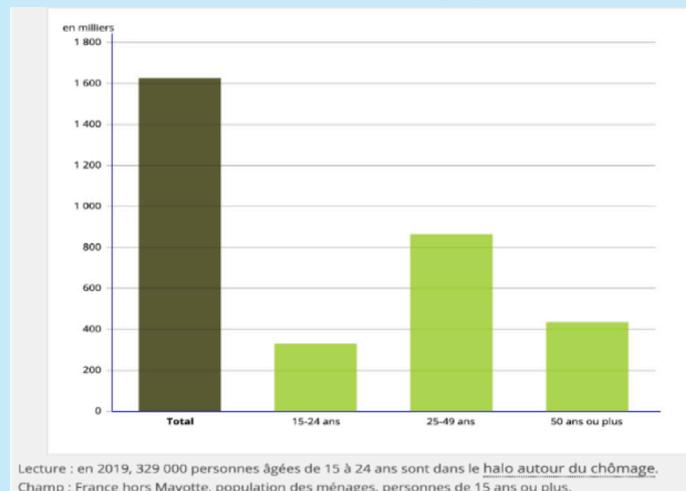
Ainsi, l'inactivité peut être une forme de chômage déguisé. Par exemple, un des critères d'enregistrement du chômage nécessite que la personne soit disponible dans les 15 jours suivant la semaine de référence pour aller travailler. Les personnes en formation ou en arrêt maladie sont donc comptabilisées dans l'inactivité, alors qu'elles sont au contact du marché du travail. On peut considérer que les dispositifs de type « *préretraites* » relèvent de la même logique : faire sortir des statistiques du chômage des individus qui ont encore l'âge et la capacité d'être des actifs. Les chômeurs découragés enfin, ne recherchent plus de manière active un emploi et basculent statistiquement dans l'inactivité.

L'INSEE propose une mesure du halo du chômage, dont la définition est plus stricte que celle proposée dans la représentation de FREYSSINET et GAUTIÉ. Il s'agit des **personnes classées comme inactives mais désirant travailler**. Ainsi, un père de famille « *au foyer* », désireux de s'occuper de ses enfants en bas-âge, peut émettre le désir d'un travail à temps partiel lors de l'enquête-emploi. N'étant pas disponible immédiatement pour travailler, et ne faisant pas de démarches actives (au sens du BIT), il n'est pas comptabilisé comme chômeur mais comme inactif.

La démographie du halo permet de mieux saisir la complexité de l'enregistrement statistique du chômage : plus de la moitié des personnes sont âgées de 25 à 49 ans, les femmes y sont plus nombreuses que les hommes, et les jeunes y sont surreprésentés. Au total, l'INSEE dénombre

plus de 1,6 millions de personnes dans le halo, dont presque la moitié correspondant à des situations de disponibilité pour travailler mais ne pouvant démontrer de recherche active d'emploi.

Personnes dans le halo autour du chômage par tranches d'âge en 2019



Source : INSEE, Enquête emploi, données annuelles 2019

II. Comprendre que les problèmes d'appariement (frictions, inadéquations spatiales et de qualifications) et les asymétries d'information (salaire d'efficience) sont des sources de chômage structurel

Le seuil des 600 000 chômeur est franchi en France dès 1974. Les politiques économiques utilisées habituellement pour relancer l'activité ne semblent plus fonctionner. Cette situation conduit une partie des économistes de l'époque à réfléchir aux causes du chômage, non plus en le considérant comme un phénomène conjoncturel qu'il est possible de résorber avec une politique de relance (au prix d'une inflation plus forte), mais à partir de sa composante structurelle. Le chômage structurel correspond à un chômage de longue période, c'est-à-dire un taux de chômage moyen sur une dizaine d'années. Ce taux de chômage n'est pas directement dépendant des cycles économiques, des fluctuations de l'activité. Il est le résultat de déséquilibres persistants dans la structure du marché du travail, et peut résulter de plusieurs problèmes. L'objet de cette partie est d'en étudier deux types d'imperfections :

- **Les problèmes de rencontre entre l'offre et la demande sur le marché du travail ou problèmes d'appariement.** Si le marché du travail était « parfait », offre et demande de travail devraient se rencontrer naturellement. Dans la réalité, les marchés du travail s'éloignent de cet idéal-type : l'efficacité de la rencontre entre offre et demande de travail varie. Par exemple, il peut exister un décalage entre les qualifications des travailleurs (les compétences et connaissances acquises au cours de leur formation ou par expérience) et les qualifications des emplois disponibles. Autre exemple, retrouver un emploi prend du temps : cela peut être le résultat de la volonté de la personne qui prospecte pour un emploi (parce qu'elle espère trouver un emploi

mieux payé), ou simplement le temps nécessaire au processus de recrutement. L'impossibilité d'appariement crée un chômage d'inadéquation, les retards d'appariement un chômage frictionnel.

- **Les imperfections liées à la diffusion de l'information et sa répartition entre les travailleurs et les employeurs.** Par exemple, l'investissement réel des salariés dans leur travail est difficile à vérifier pour l'employeur : l'information n'est pas répartie équitablement, l'employeur ne disposant pas de moyen gratuit et immédiat pour vérifier l'exécution de la tâche. On parle d'asymétrie d'information. Pour résoudre ce problème, le donneur d'ordre peut être tenté de proposer un salaire supérieur à celui pratiqué sur le marché : il compte sur cette incitation pour avoir des salariés plus productifs. C'est le salaire d'efficience.

A. Les problèmes d'appariement sur le marché du travail sont sources d'un chômage frictionnel et d'inadéquation

Les problèmes d'appariement (*mismatch* en anglais) traduisent l'idée que l'offre et la demande de travail peuvent ne pas se rencontrer automatiquement, ou naturellement : des difficultés relatives à la structure du marché du travail peuvent empêcher cette rencontre, ou la retarder. Les retards ou impossibilités d'ajustements ont plusieurs causes : par exemple la qualité du système de formation continue, l'écart existant entre les qualifications de l'emploi et les qualifications des travailleurs, l'éloignement entre la localisation de l'offre d'emploi et le lieu de résidence du chômeur, ou encore l'évolution démographique, comme le vieillissement de la population. L'appariement entre l'offre et la demande de travail peut donc être de qualité variable. La situation n'est pas figée dans le temps : des réformes du marché du travail ou dans la prise en charge des chômeurs peuvent l'améliorer. Par exemple, une amélioration de la qualité de la formation des chômeurs peut leur permettre de retrouver un emploi plus rapidement. Ou encore, permettre à un chômeur de chercher plus longtemps un emploi sans lui imposer une diminution de son allocation chômage peut le conduire à trouver un emploi de meilleure qualité ou qui lui corresponde mieux. La politique économique idéale pour résorber ce type de chômage consiste à déplacer la main-d'œuvre « *des régions ou des qualifications les plus touchées par le chômage vers les régions ou les qualifications les plus abritées* » (R. LESCURE, Y. L'HORTY, « Le chômage d'inadéquation en France : une évaluation », 1994). Elle n'existe évidemment pas, pour trois raisons essentielles : il faut pouvoir 1/identifier la part du chômage qui correspond à de l'inadéquation et 2/repérer les régions ou les qualifications les plus touchées avant de 3/ permettre à des travailleurs de se déplacer et d'occuper les postes vacants. Individuellement, chacune de ces opérations est difficile à mettre en œuvre ; l'articulation des trois relève de la prouesse économique et budgétaire. Il y a une dimension structurelle importante dans le chômage d'inadéquation : ses effets persistent au-delà de la période de ralentissement économique, et une politique conjoncturelle ne peut pas le faire disparaître. Mais le niveau du chômage d'inadéquation est aussi influencé par les cycles économiques. Par ail-

leurs, le mismatch est source de chômage mais également de sous-emploi. Nous envisagerons deux sources potentielles d'inadéquation : les qualifications et l'asymétrie d'information.

1. L'identification de la part du chômage due à l'inadéquation

L'inadéquation des qualifications signifie que les qualifications des postes et des travailleurs sont décalées, provoquant une situation de chômage structurel. Les entreprises ouvrent des postes, mais ne trouvent pas les travailleurs qui ont les compétences pour les occuper. Les travailleurs souhaitent travailler, mais ne trouvent pas les emplois qui correspondent à ce qu'ils savent faire. Il y aurait donc un décalage croissant entre les diplômes et compétences demandées pour occuper un poste (ce que l'on nomme les qualifications du poste) et les qualifications et compétences des travailleurs sur le marché du travail. En d'autres termes, il faut une politique structurelle pour répondre à un problème qui semble lui-même déconnecté du cycle économique : l'impossibilité de trouver un emploi pour des questions de qualification n'a, en théorie, rien à voir avec un contexte économique favorable (expansion) ou défavorable (récession) aux embauches. L'idée d'une inadéquation des qualifications implique de poser la question de leur substituabilité. Plus précisément : si un pays parvient à améliorer la mobilité professionnelle, via par exemple des actions de formation continue efficaces, quel sera le gain en emplois ?

Comme souvent en économie, la question de la mesure est particulièrement importante pour l'étude du *mismatch*. Les économistes ont mis au point des techniques statistiques qui leur permettent d'estimer la part du chômage d'inadéquation. Le point commun de ces techniques est de raisonner sur des segments de marché du travail, plutôt qu'un grand marché du travail unifié. On peut différencier les travailleurs, les postes, les lieux géographiques, etc. Une fois isolées, on peut mesurer les écarts qui existent entre les différentes catégories par rapport à la moyenne du chômage. En termes statistiques, on mesure la dispersion autour de la moyenne de chaque catégorie. Cette mesure apporte des informations sur la composante structurelle du chômage : si tous les taux de chômage de toutes les catégories de travailleurs ou de qualifications étaient proches de la moyenne, on pourrait penser que les chocs qui affectent les uns affectent également les autres, autrement dit qu'il n'y a pas vraiment de différences de structure entre les segments du marché du travail (ou encore que le chômage est principalement conjoncturel).

2. Les deux composantes principales de l'inadéquation : la mobilité professionnelle et la mobilité géographique

Que nous apprennent les enquêtes qui travaillent sur cette question ? Une enquête récente, datant de 2020, s'est penchée sur le cas des Etats-Unis entre 1979 et 2015. Elle permet d'estimer la contribution de chaque composante du chômage d'inadéquation. Les résultats sont les suivants :

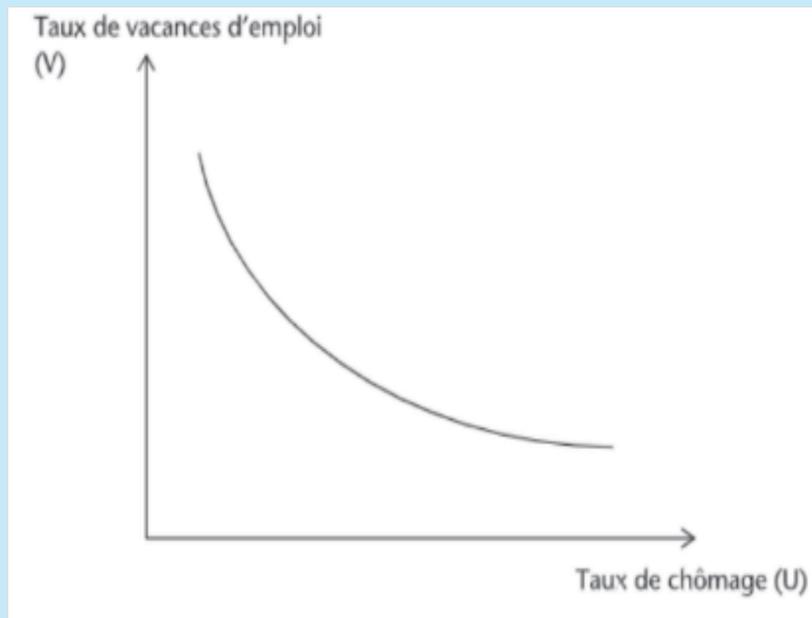
- L'inadéquation est un déterminant fondamental du chômage étatsunien : en moyenne, il explique 13% du niveau du chômage sur la période considérée, soit près d'1/8ème des cas de chômage.
- Parmi toutes les causes de chômage d'inadéquation, la plus importante est la mobilité professionnelle, c'est-à-dire la possibilité de passer à un emploi avec des qualifications différentes du précédent : elle explique entre 65% et 80% du chômage d'inadéquation. La technologie de production serait en cause : elle est longue et coûteuse à mettre en place pour les entreprises, et souvent spécifique à une branche, voire à une entreprise en particulier. Elle ne permet pas de substituer rapidement et facilement un type de travailleur à un autre.
- La mobilité géographique des travailleurs est un facteur d'explication secondaire, dont le poids est estimé à 20% de l'inadéquation environ. Cela contraste avec l'importance que les politiques publiques donnent à ce facteur. Il existe en effet de nombreux dispositifs pour favoriser la mobilité géographique de la main-d'œuvre, auxquels participe le Gouvernement fédéral ou les Etats. Mais 1/ les travailleurs étatsuniens sont plus mobiles que leurs homologues dans les pays développés, acceptant plus facilement que les autres de s'installer dans un autre Etat si un emploi leur est proposé, et 2/ la question des qualifications est essentielle avant d'envisager toute mobilité géographique.
- Le chômage d'inadéquation est soumis aux fluctuations cycliques de l'activité économique : il augmente plus vite en période de crise économique (notamment en 2008) et diminue en période d'expansion. Il a donc une dimension conjoncturelle marquée.

Encadré 2 La courbe de Beveridge

Dans un ouvrage de 1944, intitulé *Full Employment in a Free Society*, l'économiste William BEVERIDGE relie le taux de chômage et le taux d'emplois vacants afin de mesurer l'appariement entre l'emploi et le chômage. La courbe de BEVERIDGE consiste en une relation décroissante entre le taux de vacances d'emplois et le taux de chômage. Sur le marché du travail existe toujours des emplois vacants, soit que les entreprises n'aient pas réussi à les pourvoir, soit que le temps de rotation entre deux emplois soit long. Ce taux d'emplois vacants a tendance à augmenter en période de croissance, les entreprises ayant plus de mal à pourvoir les postes lorsque le nombre de candidats potentiels diminue. Le raisonnement inverse fonctionne également : plus le chômage est important, moins les entreprises ont de difficulté à pourvoir les emplois vacants. On a donc une corrélation négative entre le taux de vacances d'emplois

et le taux de chômage.

Courbe de BEVERIDGE



Source : GAZIER et PETIT, *Économie du travail et de l'emploi*, 2019

La courbe de BEVERIDGE permet ainsi de visualiser :

- Le **chômage frictionnel**, qui correspond à la partie de la courbe proche de l'axe des ordonnées où le taux de chômage est très faible. A cet endroit, la courbe devient plus verticale : la faiblesse du taux de chômage s'accompagne d'un niveau élevé d'emplois vacants. Le chômage ne pouvant plus beaucoup baisser, un grand nombre de postes ne pourront être pourvus.

- Une **dégradation conjoncturelle** par un déplacement le long de la courbe vers la droite. Ce déplacement traduit une augmentation du chômage et une moindre difficulté à pourvoir les postes disponibles pour les employeurs.

- Un **choc structurel**, positif (par exemple, une réforme du marché du travail qui facilite l'accès à l'information sur les emplois vacants) ou négatif, qui déplace la courbe vers la gauche (amélioration des structures du marché du travail, avec une diminution simultanée du chômage et des emplois vacants) ou vers la droite (dégradation des structures du marché du travail, augmentation simultanée du chômage et des emplois vacants).

La proximité de la courbe de BEVERIDGE par rapport aux axes traduit donc l'efficacité du processus d'appariement. Les déplacements vers la droite de la courbe de Beveridge peuvent être dus à un grand nombre de facteurs affectant le processus d'appariement, dont :

- Une moindre efficacité du système de formation, qui produit des compétences non adaptées aux attentes du marché du travail ;
- Parallèlement, la difficulté des demandeurs de travail à adapter le processus de production à la montée en qualification de la main d'œuvre
- La moindre efficacité des services public et privé de recherche d'emploi qui mettent en relation les chômeurs et les emplois vacants ;
- Un système d'indemnisation du chômage plus généreux qui peut réduire l'intensité de

la recherche d'emploi par les chômeurs ;

- Des périodes prolongées de chômage, en raison d'une crise durable, qui accroissent le chômage structurel

- Le pouvoir de négociation des salariés (lié aux syndicats par exemple) peut jouer négativement sur l'offre d'emplois vacants ;

- Les stratégies des entreprises, qui valorisent le redéploiement des responsabilités en interne des postes par rapport à l'ouverture vers des candidats extérieurs.

- La baisse de la productivité moyenne du travail non accompagnée d'une baisse du salaire réel.

Un déplacement vers la droite de la courbe de BEVERIDGE, pour des raisons structurelles, peut amener à une moindre efficacité des politiques conjoncturelles qui visent à réduire le chômage.

B. Les asymétries d'information sur le marché du travail

Les problèmes d'appariement constituent un aspect microéconomique du chômage structurel : d'autres théories se focalisent plus globalement sur les imperfections du marché du travail. Elles ont en commun de considérer que le marché du travail est loin d'être un marché parfait, voire un marché tout court. Les salaires ne sont pas des prix comme les autres : ils ne s'ajustent pas instantanément et sont particulièrement lents à s'ajuster à la baisse (ce que les économistes nomment la viscosité des prix). Les quantités en revanche, c'est-à-dire le nombre d'emplois mis à disposition par les employeurs, sont considérées comme une variable d'ajustement plus pertinente. La rencontre de l'offre et de la demande de travail n'a rien d'automatique et, si elle a lieu, est « retardée » par des imperfections tenant aux structures de l'économie, notamment la diffusion de l'information et sa répartition entre les chômeurs et les employeurs. Nous nous intéresserons en particulier ici au concept de salaire d'efficience.

1. Préalable théorique : le modèle standard du marché du travail

Les économistes utilisent généralement des représentations simplifiées de la réalité pour construire leurs raisonnements théoriques. Dans le cas du marché du travail, le modèle standard retenu est celui proposé par les économistes néoclassiques. Ils raisonnent dans un cadre tout à fait particulier qui est celui de la concurrence pure et parfaite. Tout d'abord, le travail est considéré comme un facteur de production parfaitement homogène. Cela ne veut pas dire que tous les individus ont le même niveau de qualification ou de productivité, mais que le marché du travail est subdivisé en autant de compartiments dans lesquels ces deux paramètres sont constants. Par ailleurs, les dimensions sociale et humaine du travail sont laissées de côté, et seules les quantités et le prix du facteur travail déterminent la demande de travail émanant des entreprises. Les agents sont libres d'aller et venir sur le marché du travail, sans coût ni délai. Aucun n'est suffisamment important pour influencer le niveau des salaires pratiqués, et tous disposent d'une information complète sur l'état de l'offre et de la

demande de travail. L'ajustement sur ce marché se réalise par les prix, dans ce cas précis la rémunération du travail ou salaire réel de marché.

Du côté de l'offre de travail, chaque travailleur arbitre entre un temps de travail rémunéré et un temps de « loisir ». Ce dernier comprend l'ensemble des autres « temps » en dehors de la vie professionnelle (privé, domestique, repos, etc.). La seule motivation du travailleur est de disposer d'un revenu pour consommer : c'est pourquoi l'arbitrage travail/loisir revient en fait à arbitrer entre consommation et loisir. L'individu étant rationnel, il maximise sa satisfaction (son utilité) qui dépend de la consommation, donc du temps consacré au travail rémunéré. Il peut faire le choix de travailler tout le temps ou pas du tout, et touchera une rémunération proportionnelle à son « effort ». Il peut aussi bénéficier de revenus en dehors du marché du travail (par exemple des allocations familiales octroyées par la CAF). Le temps n'étant pas extensible, chaque heure de loisir en plus correspond nécessairement à une heure de travail en moins. Par ailleurs, le modèle indique que la satisfaction générée par une heure de loisir en plus diminue au fur et à mesure que la quantité de loisir augmente. Gaston Lagaffe excepté, une heure de sieste aura plus de valeur pour une personne si elle n'a pas fait de sieste durant la semaine plutôt que si c'est la dixième du week-end.

Le travailleur accumule du loisir tant que la satisfaction qu'il retire d'une heure de loisir supplémentaire est supérieure à la satisfaction générée par une heure de travail de plus. Lorsque les deux satisfactions sont égales, on a atteint « l'équilibre » de l'offreur de travail : chacun, selon ses préférences individuelles, aboutit à une combinaison de temps de travail et de temps de loisir idéale pour lui. Cet équilibre correspond en fait à un niveau de salaire : la rémunération de l'heure de travail en plus qui permet d'obtenir le même niveau de satisfaction que la dernière heure de loisir en plus. Cette rémunération est appelée **salaire de réserve**.

Pour chaque travailleur, il existe donc un salaire de réserve qui détermine la participation au marché du travail : si le revenu proposé sur le marché est inférieur au salaire de réserve, le travailleur n'offre pas son travail. Si le revenu proposé sur le marché est supérieur au salaire de réserve, le travailleur offre son travail. Au niveau macroéconomique, l'offre de travail est donc une fonction croissante du salaire de marché : plus il est élevé, plus les individus sont désireux de travailler. Dans ce modèle, on prend en compte le salaire réel, c'est-à-dire avec les effets de l'inflation.

Du côté de la demande de travail, l'entreprise doit rémunérer le travail en fonction de la productivité du dernier travailleur embauché (ou productivité marginale) pour obtenir le profit le plus important. Si le salaire réel augmente sur le marché du travail, il devient donc supérieur à la productivité marginale. En maintenant le volume de l'emploi inchangé, le producteur paie les dernières unités embauchées plus que leur productivité marginale, c'est-à-dire ce que leur utilisation lui rapporte. Il les emploie à perte. Il réduit donc l'emploi. Si le salaire

réel diminue sur le marché du travail, en suivant le même raisonnement, le volume de l'emploi augmente tant que la productivité marginale est supérieure au produit qu'elle rapporte. La demande de travail individuelle est une fonction décroissante du salaire réel, qui se confond avec l'évolution de la productivité marginale du travail. Au niveau macroéconomique, elle est également décroissante du salaire réel de marché.

En combinant les courbes d'offre et de demande de travail, on obtient l'équilibre sur le marché du travail : il se situe au croisement des deux courbes, et détermine le taux d'emploi et le salaire d'équilibre sur le marché. Sur le marché, la flexibilité des salaires réels assure que l'équilibre soit toujours réalisé sur le marché. L'offre et la demande de travail se modifient en fonction de l'évolution du salaire réel : si le salaire réel augmente, la quantité de travailleurs qui décident d'offrir leur travail va augmenter, tandis que les producteurs réduisent le niveau du travail demandé. Le volume de l'emploi déterminé à l'intersection des courbes d'offre et de demande de travail correspond au plein-emploi de la main d'œuvre, et résulte de la mise en concurrence des offreurs de travail d'un côté, et des demandeurs de travail de l'autre.

2. *Le concept de salaire d'efficience*

Le concept de salaire d'efficience repose sur un concept classique de microéconomie, l'**asymétrie d'information**, appliquée au marché du travail. L'objectif des auteurs qui en sont à l'origine est d'expliquer le chômage involontaire. Ils font le constat que, sur le marché du travail, la distribution de l'information entre les employeurs et les salariés est inégale. Dans la relation de travail, le salarié sait exactement à quel point il s'investit dans une tâche, mais l'employeur n'a pas accès directement à cette information. Lorsque ce dernier constate que le salarié n'a rien fait, ou mal exécuté son travail, il peut le licencier. Dans un cadre néoclassique standard (cf. préalable théorique ci-dessus), cette situation ne porte pas vraiment à conséquence pour le salarié : il peut être immédiatement réembauché dans une autre entreprise au même salaire, puisque tous les salariés à qualifications équivalentes touchent le taux de salaire réel du marché. Ainsi, lorsque l'information sur le niveau d'effort du salarié est asymétrique, autrement dit lorsque l'employeur ne sait pas exactement à quel point son salarié tire au flanc et que l'économie est au plein-emploi, la probabilité est forte que les salariés fassent le choix d'en faire moins que ce qui est attendu d'eux. Un **aléa moral** apparaît : le travailleur, une fois embauché, a intérêt à en faire le moins possible puisque l'employeur n'a pas les moyens de contrôler sa performance individuelle sans coût et à tout instant.

Pour désinciter les salariés à adopter ce comportement, l'entreprise a intérêt à payer plus que le taux de salaire du marché : si le salarié est pris en train de tirer au flanc et licencié, il devra ainsi supporter une sanction, la perte de « *sur salaire* » qu'il touchait dans l'entreprise dont il a été licencié. C'est le **salaire d'efficience**, qui correspond à une incitation monétaire et individualisée à fournir l'effort attendu par l'employeur. Plus la pénalité est forte (plus le

sur salaire est élevé), plus le salarié est incité à exécuter correctement son travail. Ce mécanisme ne marche que si une entreprise paie plus que toutes les autres : si toutes paient plus que le salaire réel d'équilibre, la pénalité liée au fait de tirer au flanc disparaît. Dans le même temps, si un grand nombre de firmes augmente les salaires, la demande de travail globale aura tendance à diminuer, créant une situation de chômage involontaire. Avec l'apparition de ce chômage (involontaire), l'incitation à ne plus tirer au flanc change de nature : c'est la peur du chômage qui conduit le salarié à bien réaliser son travail, même si toutes les firmes versent le même salaire. Le taux de chômage d'équilibre doit être suffisamment important pour inciter les salariés à travailler plutôt qu'à prendre le risque d'être pris en train de tirer au flanc, avec les conséquences que l'on sait.

Plusieurs mécanismes peuvent venir diminuer l'asymétrie d'information. L'employeur peut concevoir des contrats de travail plus complexes, incluant des clauses de performance avec des objectifs à atteindre déterminés par lui. La rémunération obtenue dépend de l'atteinte de ces objectifs par le salarié. L'employeur peut aussi mettre en place des mécanismes de surveillance par les pairs, notamment lorsque la tâche à exécuter nécessite une collaboration de plusieurs personnes : l'absence d'investissement d'un collaborateur est plus visible dans ce cas. Par ailleurs, rien ne justifie que l'aléa moral se retrouve uniquement du côté du salarié : l'employeur peut également promettre des rémunérations complémentaires ou un avancement « rapide », et ne pas tenir promesse (surtout si ces clauses ont fait l'objet d'un accord tacite - non stipulé dans un contrat-).

Ainsi, l'asymétrie d'information et la réponse qui y est apportée, sous la forme du salaire d'efficiency, empêchent l'ajustement théorique des quantités de travail demandée et offerte puisque le salaire d'efficiency proposé vise avant tout à s'assurer de ou accroître la productivité des travailleurs. Par définition, le salaire d'efficiency est donc supérieur à ce qui est offert sur le marché, à qualification et expérience équivalente. Par ailleurs, il est impossible d'ajuster ces salaires à la baisse, sauf à accepter de voir décliner l'efficacité des travailleurs. Les entreprises ne peuvent pas proposer de sur-salaire à tous les travailleurs : la demande de travail sera inférieure à ce qui serait nécessaire pour recruter tous les candidats à l'embauche. On aboutit donc à un chômage involontaire lié à une mauvaise circulation et répartition de l'information : par voie de conséquence, les salaires proposés sont plus élevés que le salaire théorique d'équilibre de marché, et par ailleurs très peu flexibles à la baisse. On est bien dans le cadre d'un chômage structurel.

III. Comprendre les effets (positifs et négatifs) des institutions sur le chômage structurel (notamment salaire minimum et règles de protection de l'emploi)

Il s'agit ici de mettre en évidence le rôle que jouent les « règles du jeu » dans le maintien des déséquilibres sur le marché du travail, autrement dit d'envisager le rôle des institutions dans l'existence d'un chômage de masse. Par institution, on peut entendre un ensemble de contraintes formelles (règles/lois/constitutions) ou informelles (normes de comportement/codes de conduites auto-imposés), et les caractéristiques de leur application (définition de Douglas NORTH dans « *Economic Performance Through Times* » paru en 1994). Une part du chômage de masse dépendrait ainsi des institutions et de leur capacité à limiter les incertitudes, à réduire les coûts de transaction et d'information, à encourager la formation des travailleurs et leur mobilité, etc. Si certaines institutions peuvent être associées à une performance économique accrue sur le marché du travail, d'autres peuvent l'entraver. Nous nous focaliserons ici sur les deux usual suspects, le salaire minimum et la protection sociale.

A. Salaire minimum et chômage

Les effets du salaire minimum sur le maintien du chômage sont âprement discutés. On peut décliner cette discussion à deux niveaux : 1/ un questionnement sur la pertinence de l'existence d'un salaire minimum, au sens où ce dernier aurait un effet négatif sur l'ajustement des salaires à la productivité, et 2/ un questionnement sur le montant du salaire minimum, avec une réflexion plus large sur la concurrence entre les pays. Dans le cas de la France, le salaire minimum ou SMIC, mis en place en 1970, est interprofessionnel et indexé sur les niveaux de la croissance et de l'inflation. L'objectif est d'assurer une rémunération minimum légale à l'ensemble des travailleurs salariés. Par ce biais, on cherche à éviter les écarts entre professions ou branches d'activité, les situations de moins-disant (accepter d'être payé moins pour avoir accès à un emploi), ou à assurer un niveau de vie décent à ceux qui sont en emploi. Tous les États ne disposent pas de législation sur le salaire : les pays scandinaves par exemple ne proposent pas ce type de dispositif mais on sait que la représentation syndicale et le dialogue social y sont particulièrement efficaces, permettant de discuter des niveaux de salaires entre partenaires sociaux sans que l'État central n'intervienne.

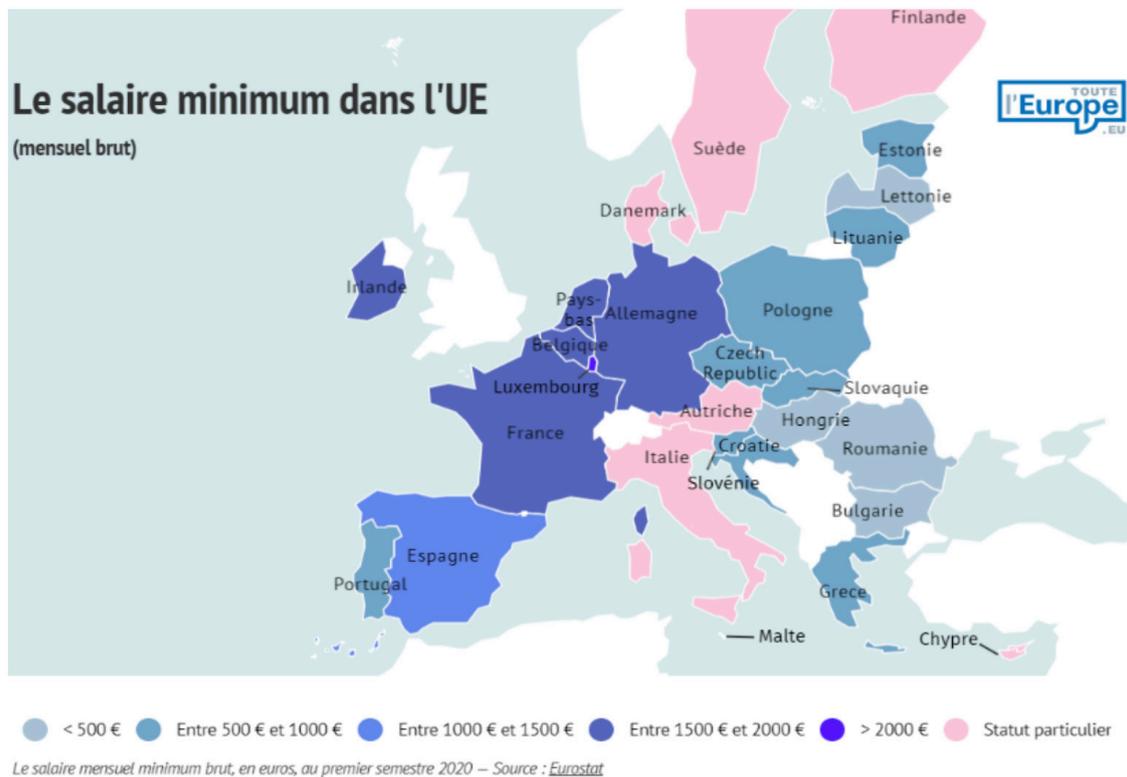
Sur le plan théorique, le modèle néoclassique du marché du travail propose une première approche théorique des effets de l'introduction d'un salaire minimum sur l'emploi. Une des propositions importantes de ce modèle est que le salaire minimum constitue une rigidité empêchant l'ajustement instantané de l'offre et de la demande de travail. Ainsi, lorsque la demande de travail faiblit, à nombre de travailleurs constants, un nouvel équilibre du marché peut être trouvé si les salaires diminuent. L'existence d'un salaire minimum empêche ce processus : il est responsable d'un chômage involontaire. Cet argument peut être décliné sous

une autre forme : le salaire minimum distend le lien existant entre la productivité des travailleurs et leur rémunération. Ainsi, la productivité du travail serait inférieure au coût du travail en présence d'un salaire minimum, aboutissant à tronquer une distribution « naturelle » des salaires. Pour les emplois les plus faiblement qualifiés et productifs, empêcher l'ajustement à la baisse des salaires introduit un écart entre la rémunération versée et le coût réel de l'embauche, et conduit les entreprises à réduire ce type d'emplois. D'ailleurs, les plus touchés par le chômage sont les moins qualifiés dans l'ensemble des pays développés.

Une autre approche théorique de l'existence d'un salaire minimum existe : les économistes américains David CARD et Alan KRUEGER proposent une étude de cas sur des fast-foods, dans deux états américains (New Jersey et Pennsylvanie). Le contexte est le suivant : en 1992 en effet, l'état du New Jersey augmente le salaire minimum de 20%, alors que son voisin, la Pennsylvanie, le maintient constant. Précisons qu'aux Etats-Unis, les États fixent eux-mêmes le niveau des salaires minima et une partie de la fiscalité sur leur territoire, ouvrant la voie à des situations de concurrence entre les Etats. Si l'on suit les enseignements du modèle néoclassique, une augmentation du salaire minimum à productivité du travail inchangée aurait dû se traduire par une dégradation de l'emploi dans le New Jersey, au profit de la Pennsylvanie. On aurait dû assister à des phénomènes de relocalisation et de mobilité de main d'œuvre vers la Pennsylvanie, et un ajustement des coûts de production des entreprises du New Jersey. Les résultats de l'enquête montrent le contraire : c'est dans le New Jersey que l'emploi a augmenté le plus dans le secteur de la restauration rapide. En d'autres termes, **le salaire minimum est corrélé positivement au niveau d'emploi**. On pourrait ajouter, en reprenant le concept de salaire d'efficience, qu'une augmentation du salaire minimum devrait pousser les travailleurs qui en bénéficient à accroître leur productivité. Ou encore qu'un niveau de salaire minimum plus élevé permet d'accroître la consommation, et ainsi d'améliorer les perspectives de débouchés des entreprises, et partant de diminuer le chômage.

Sur le plan théorique, les effets du salaire minimum sur l'emploi font l'objet de débats assez vifs. Mais le salaire minimum n'est pas simplement une argutie théorique. C'est une réalité concrète. Prenons l'exemple de l'Union Européenne. Avec un salaire minimum mensuel brut de 1 539 euros, la France se situe à la sixième place des pays en termes de salaire minimum le plus élevé, derrière le Luxembourg (2 142 euros), l'Irlande (1 656 euros), les Pays-Bas (1 636 euros), la Belgique (1 594 euros) et l'Allemagne (1 584 euros). En Europe, les situations sont très contrastées : certains pays ont un salaire minimum inférieur à 500 euros (par exemple, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie), d'autres ont des salaires minima compris entre 500 et 1 000 euros (par exemple, la Croatie, la République tchèque, la Pologne ou le Portugal). Enfin, d'autres Etats membres (Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, Italie et Suède) ont fixé un salaire minimum par branches ou prévoient que les salaires minima soient déterminés par négociation entre les partenaires sociaux.

Document 7 : Carte des salaires minima en Europe, exprimés en euros mensuels bruts de 2020



Ces situations contrastées et les mouvements de l'emploi non qualifié (notamment les délocalisations industrielles vers les pays à bas salaire) nourrissent régulièrement le débat public sur l'opportunité d'un salaire minimum élevé : garde-fou pour les uns, déconnecté de la productivité du travail pour les autres, cimetière de l'emploi non qualifié pour d'autres encore, le salaire minimum est un acquis social durable (en France, le premier *salaire minimum interprofessionnel* ou SMIG a été créé en 1950) mais soumis à des discussions récurrentes sur son juste niveau, notamment en comparaison des partenaires/concurrents commerciaux. Dans les faits, un salaire minimum élevé (comme c'est le cas en France, relativement au reste de la zone euro) contribue surtout à modifier la structure de la répartition des salaires : ainsi, on assiste à un tassement vers le bas de la distribution des salaires (une diminution du rapport salaire moyen/salaire minimum) depuis l'introduction du SMIC. Par ailleurs, le pouvoir d'achat des plus modestes est mieux servi par une politique de redistribution via les prélèvements obligatoires et les revenus de transfert que par l'augmentation du salaire minimum, les entreprises ayant tendance à proposer des emplois faiblement qualifiés à temps partiel plutôt qu'à recruter à temps plein.

B. Protection sociale et chômage

Reprenant des idées déjà énoncées dans le A., certains économistes estiment que les prélèvements sociaux portant sur les revenus du travail ont un effet désincitatif à l'embauche. Ces charges ont pour fonction de financer le système de sécurité sociale (maladie, accidents du travail, retraite, famille) : en France, leur poids a doublé depuis les années 1950. On pourrait estimer que l'augmentation du coût du travail qui résulte du financement de la sécurité sociale a contribué à maintenir ou augmenter le niveau du chômage, tout en dégradant le revenu net des travailleurs. On peut aussi élargir la conception de la protection sociale à l'indemnisation du chômage : on tombe alors dans un autre débat, celui de savoir si l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE, plus communément appelée allocation chômage) est trop élevée. La formule de Jacques RUEFF, « *l'assurance chômage, cause du chômage permanent* » (1931) a fait florès de ce point de vue. Ce dernier comparait les situations britannique et française et concluait à un effet négatif de l'importance des allocations chômage en France sur le niveau de l'emploi. Creusant ce même sillon, d'autres économistes indiquent que la présence d'allocations chômage permet au chômeur d'avoir plus de temps pour effectuer la sélection de la « bonne » offre d'emploi, et allonge en moyenne la durée du chômage (cf. annexe 3). Le chômeur est alors responsable de la durée de sa période de chômage, et les aides comme les allocations chômage l'encouragent à ne pas accepter d'offre d'emploi tout de suite, puisqu'il n'est pas pressé par l'absence de revenu du travail.

Factuellement, la vitesse du retour à l'emploi est bien corrélée négativement à la durée d'indemnisation des chômeurs. Plus la durée d'indemnisation est longue, plus le retour à l'emploi prend du temps. Mais il est plus difficile d'établir un constat définitif sur les effets du montant de l'assurance chômage sur le niveau du chômage : les enquêtes divergent sur ce point. En clair, la baisse de l'ARE ne suffit pas à faire baisser le chômage. Une simple comparaison des taux de chômage scandinaves et français permet d'aller dans ce sens : le Danemark par exemple, disposait dans les années 2005 à 2008 d'un système d'indemnisation plus généreux que la France, et connaissait un chômage deux fois moins élevé. Sur le plan microéconomique, il semble qu'un système d'assurance chômage plus généreux permette d'améliorer les conditions de la recherche d'emploi et favorise une meilleure adéquation de l'emploi aux préférences du chômeur. Au-delà des effets statistiques, les économistes soulignent que c'est moins la générosité ou la durée d'indemnisation qui comptent que l'encadrement et les règles qui entourent la recherche d'emploi (accompagnement, formation et contrôle des chômeurs).

C. Négociation collective et chômage

Dans quelle mesure les modalités de la négociation collective, influencent-elles le niveau d'emploi ? En théorie, selon les travaux des économistes, les effets de la syndicalisation sont soit positifs sur les salaires et négatifs sur l'emploi, soit positifs sur les indemnités de licenciement et négatifs pour les profits des entreprises.

Ces modèles sont-ils validés par les faits ? Les travaux sur les effets de la syndicalisation sur les salaires sont ambigus. Certains montrent l'existence d'une « *prime syndicale* » : plus le taux de syndicalisation (nombre de salariés syndiqués rapporté au nombre de salariés total) est élevé dans une branche donnée, plus la majoration de salaire est importante en comparaison des branches non couvertes par des accords syndicaux. En ce sens, la prime syndicale correspond à une dégradation de la compétitivité-prix et contribue à une augmentation du chômage. Les travaux sur les effets de la syndicalisation sur le niveau du chômage sont également ambigus. Les résultats sont partagés entre effets négatifs (un taux de syndicalisation plus élevé est corrélé à un taux de chômage plus élevé), ou au contraire un effet limité, voire (marginale) un effet positif de la syndicalisation sur la réduction du taux de chômage. Ces enquêtes démontrent souvent des effets différenciés selon les publics concernés : par exemple, les salariés « *protégés* » (bénéficiant de contrats à durée indéterminée, avec peu de périodes de chômage entre deux emplois, et une progression de leur salaire au cours de leur carrière) peuvent bénéficier d'un taux de syndicalisation plus élevé relativement aux plus précaires.

Certaines enquêtes se proposent d'utiliser les réformes historiques de la syndicalisation comme un test grandeur nature de son effet. Ainsi, les lois votées sous Margaret Thatcher dans les années 1980 en Grande-Bretagne ont contribué à réduire considérablement le pouvoir de négociation des syndicats, en abolissant le système de *closed shop*, qui faisait obligation aux salariés d'une entreprise couverte par un accord collectif d'adhérer au syndicat pour pouvoir être embauchés. Ceci s'est traduit par une forte baisse du taux de syndicalisation et du taux de couverture des accords collectifs (nombre de salariés couverts par un accord négocié par les partenaires sociaux rapporté au nombre de salarié total). Cette réforme n'a pas eu d'effet significatif sur le taux de chômage, ni sur la probabilité de quitter le chômage : mais l'effet positif est relié par certains économistes à l'amélioration conjoncturelle de la situation britannique, plus qu'aux efforts de la Dame de fer de mettre un coût d'arrêt au pouvoir syndical.

IV. Comprendre les effets des fluctuations de l'activité économique sur le chômage conjoncturel

Dans sa *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936), l'économiste anglais John Maynard KEYNES théorise l'existence, dans une économie de marché à l'équilibre avec des prix flexibles, d'une situation où des travailleurs souhaitant se faire embaucher n'y arrivent pas. Ce ne sont ni les décisions des travailleurs, ni les rigidités institutionnelles qui sont à l'origine du chômage, mais les anticipations des chefs d'entreprise sur l'état futur de l'économie, autrement dit sur la conjoncture économique présente et à venir. Le chômage apparaît comme la conséquence des anticipations des entrepreneurs, les travailleurs étant largement soumis à leurs décisions : on parle de **chômage involontaire**. A la suite des travaux de KEYNES, l'idée qu'il existerait un lien entre l'état de la conjoncture, les anticipations des entrepreneurs et le chômage a été approfondie. Ces économistes font l'hypothèse que le niveau de chômage augmente en situation de récession et diminue en situation d'expansion. Autrement dit, qu'il existe un lien entre l'état de la conjoncture macroéconomique et les variations du taux de chômage. C'est ce que l'on nomme le **chômage conjoncturel**. Ce raisonnement semble frappé au coin du bon sens : en situation de crise économique, une partie des entreprises fait faillite, et des emplois sont supprimés. Inversement, dans un secteur d'activité en pleine expansion, des emplois sont créés. Toutefois, toutes les économies ne réagissent pas avec la même intensité aux variations cycliques de l'activité : dans certains cas, les ajustements entre le niveau de l'emploi et la situation économique seront très rapides (c'est le cas, par exemple, du marché du travail étatsunien) Dans d'autres, les employeurs préfèrent attendre un peu avant de licencier, et utilisent d'autres solutions : diminution des salaires, chômage partiel, calcul du temps de travail sur la base d'une année et non d'une semaine, etc. Le temps d'ajustement de l'emploi à la conjoncture est plus long. Des économistes font des calculs d'élasticité pour mesurer de la sensibilité de chaque économie à la conjoncture. Par ailleurs, la question des décisions des entrepreneurs est également explorée : des travaux ont cherché à affiner la compréhension que les entrepreneurs ont de la conjoncture et dans quelle mesure elle informe leur décision d'embaucher ou de licencier. C'est à l'exploration de la percée théorique de Keynes qu'est consacrée cette partie.

A. L'ajustement du chômage aux variations cycliques de l'activité : un point de vue macroéconomique

Depuis les années 1960, les économistes ont constaté dans les statistiques nationales l'existence d'une relation inverse entre les variations du taux de chômage et du PIB réel. Lorsque la production nationale (mesurée par le PIB) se contracte, le taux de chômage augmente. Inversement, lorsque la production nationale augmente, le taux de chômage diminue. Au niveau macroéconomique, les variations conjoncturelles de l'activité ont un lien avec le chômage. Ce chômage conjoncturel n'est pas de même ampleur pour tous les pays : certains voient leurs marchés du travail réagir fortement et rapidement aux variations de l'activité économique.

C'est le cas par exemple des Etats-Unis. D'autres au contraire se caractérisent par des ajustements plus lents. C'est le cas de l'Allemagne ou de la France. Par ailleurs, ces situations ne sont pas figées dans le marbre : au gré des réformes économiques mises en œuvre par les gouvernements, on a pu observer une évolution de la sensibilité d'un marché du travail à la conjoncture. C'est le cas pour l'ensemble des pays développés depuis les années 1980.

Il est possible de calculer un coefficient qui mesure la sensibilité du marché du travail aux variations de l'activité économique. Il s'agit du coefficient d'OKUN, qui correspond à un calcul d'élasticité du chômage aux variations de la production, exprimée en termes réels (hors inflation). Plus un marché du travail gagne en flexibilité et devient réactif à la situation conjoncturelle, plus le coefficient d'élasticité se rapproche de 1. Inversement, un marché du travail inélastique aux variations conjoncturelles se traduit par un coefficient d'Okun proche de 0. Dans un article fondateur de 1962 (« *Potential GNP: Its Measurement and Significance* »), l'économiste Arthur OKUN a ainsi estimé qu'aux États-Unis, une baisse de 3 points de pourcentage de la production était généralement associée à une hausse de 1 point du taux de chômage.

De nombreux travaux sont consacrés à l'évaluation statistique de la relation entre les variations du taux de chômage et les variations du taux de croissance réel de l'économie. Olivier BLANCHARD et Daniel COHEN, dans leur manuel de Macroéconomie, estiment l'élasticité de la réduction du chômage à chaque point de croissance supplémentaire et obtiennent les résultats suivants :

Document 8 : Coefficients d'élasticité du chômage à l'écart de production dans les pays développés, 1960-1980 et 1981-2008

Pays	1960-1980	1981-2008
États-Unis	0,39	0,41
France	0,17	0,31
Royaume-Uni	0,15	0,48
Allemagne	0,20	0,29
Japon	0,02	0,11

Source : D. COHEN, O. BLANCHARD, *Macroéconomie*, 2017

La période 1960-1980 se caractérise par un coefficient d'élasticité très faible au Japon (0,02). Cela signifie qu'une baisse de 1 point de pourcentage de la croissance du PIB est associée avec une hausse de 0,02 point du taux de chômage. Le chômage est donc quasiment insensible au niveau de croissance. Aux Etats-Unis en revanche, le coefficient d'élasticité est très élevé (0,39), ce qui signifie une forte sensibilité du chômage à la croissance. Par ailleurs, on observe une évolution très nette des coefficients d'élasticité de l'ensemble des pays du panel au cours du temps : la moyenne arithmétique de la période 1960-1980 s'établit à 0,186 contre 0,32 pour la période 1981-2008. Les marchés du travail de

ces pays ont donc gagné en réactivité conjoncturelle à partir des années 1980.

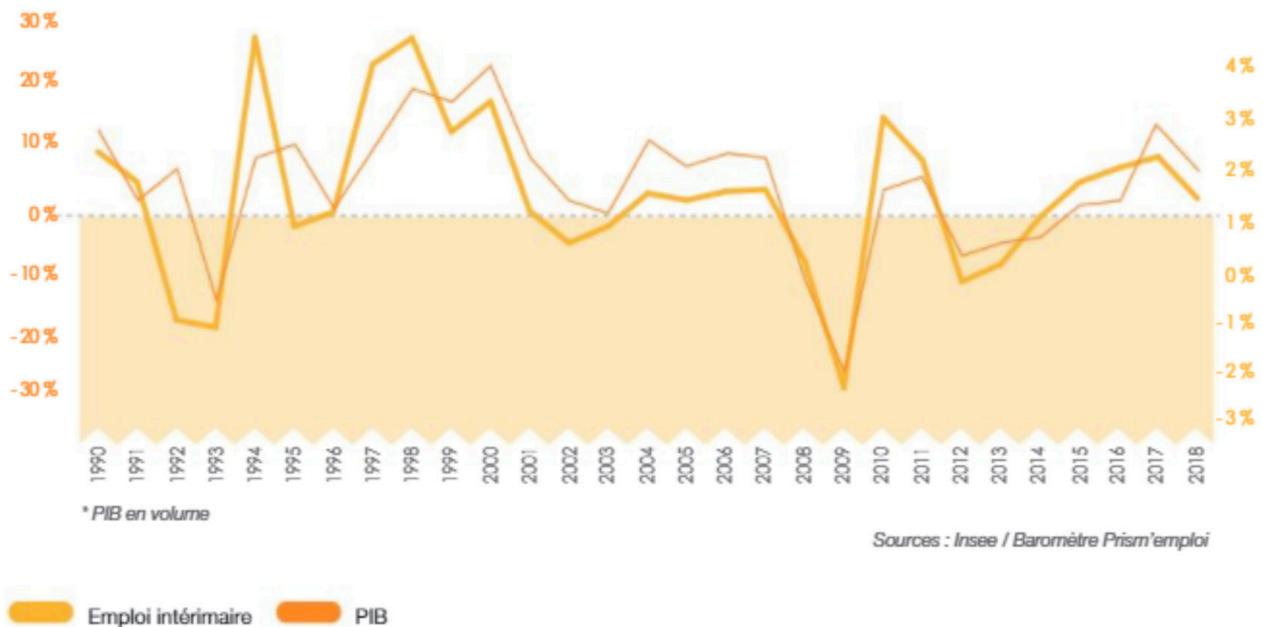
Quelles explications peut-on mobiliser pour expliquer les différences entre pays ? Les économistes ont essentiellement recours à des arguments de type institutionnels. Durant la période 1960-1980, les firmes japonaises offrent une grande sécurité de l'emploi à leurs salariés (l'emploi « à vie ») : les variations de la production n'ont que peu d'effet sur l'emploi et le niveau du chômage. Toujours durant cette période mais aux Etats-Unis, les contraintes sociales sur l'embauche et le licenciement apparaissent plus faibles que dans les autres pays développés : les variations conjoncturelles ont un effet rapide et important sur le niveau de chômage. Sur un plan diachronique, l'augmentation de la flexibilité de l'emploi pour l'ensemble de l'échantillon se traduit par une fréquence accrue des licenciements économiques (flexibilité quantitative externe) et une dérégulation croissante du marché du travail. Le taux de chômage est donc plus élastique au niveau de l'activité économique. Dans ce processus, l'économie britannique se singularise par une multiplication par trois de son coefficient d'OKUN. Sous l'effet des réformes thatchériennes du début des années 1980, son marché du travail devient beaucoup plus flexible, passant d'une situation de faible élasticité (0,15) à la plus forte de l'échantillon (0,48).

B. L'ajustement du chômage aux variations cycliques de l'activité : un point de vue microéconomique

Au niveau macroéconomique, les variations du taux de chômage sont corrélées aux fluctuations conjoncturelles de l'activité économique. Comment ce lien se concrétise-t-il sur le plan des décisions microéconomiques des responsables de recrutement ? Lorsque l'économie se contracte, les employeurs ont recours à un certain nombre de leviers avant de licencier : par exemple, ils peuvent limiter la quantité d'heures supplémentaires, moduler le temps de travail hebdomadaire, se séparer des intérimaires au profit des collaborateurs salariés, lancer des plans de départs volontaires (dans les grandes entreprises notamment), etc. Inversement, si la conjoncture s'améliore, l'emploi intérimaire et la quantité d'heures supplémentaires augmentent, les départs en retraite sont ralentis, etc. Si les employeurs n'ajustent le volume d'emploi qu'avec retard, c'est que les embauches et les licenciements ont un coût. Ce coût peut être lié aux indemnités dues aux salariés licenciés pour des motifs économiques, à la perte de compétence au sein de l'entreprise dans le cas d'un ralentissement de l'activité, à la difficulté de trouver les candidats et aux frais de recrutement du personnel (publicité de l'offre d'emploi, entretiens d'embauche, etc.) dans le cas d'une reprise. Ces coûts expliquent pour partie la dynamique de la demande de travail : il peut être plus avantageux pour un employeur de « faire avec » la main d'œuvre existante plutôt que d'alterner licenciements et recrutements. Ce processus dépend du secteur d'activité et du niveau de qualification de la main d'œuvre : le coût du licenciement ou du recrutement d'un cadre est en moyenne supérieur à celui d'un ouvrier qualifié.

Les effets des décisions des employeurs sont observables indirectement par le biais d'un indicateur : les variations de l'emploi intérimaire. Dans le graphique ci-dessous, représentant les évolutions du PIB en volume et de l'emploi intérimaire, on remarque le synchronisme de la conjoncture et de l'emploi intérimaire. La crise de 2008 illustre parfaitement ce phénomène : une contraction du PIB réel de 2% en 2009 correspond à une réduction de l'emploi intérimaire de près de 30% la même année. Inversement, les phases d'expansion du cycle se traduisent par des augmentations simultanées de la production réelle et de l'emploi intérimaire. L'emploi intérimaire correspond bien à une variable d'ajustement de l'emploi à la conjoncture pour les employeurs.

Document : 9 Evolutions comparées du PIB en volume et de l'emploi intérimaire, 1990-2018



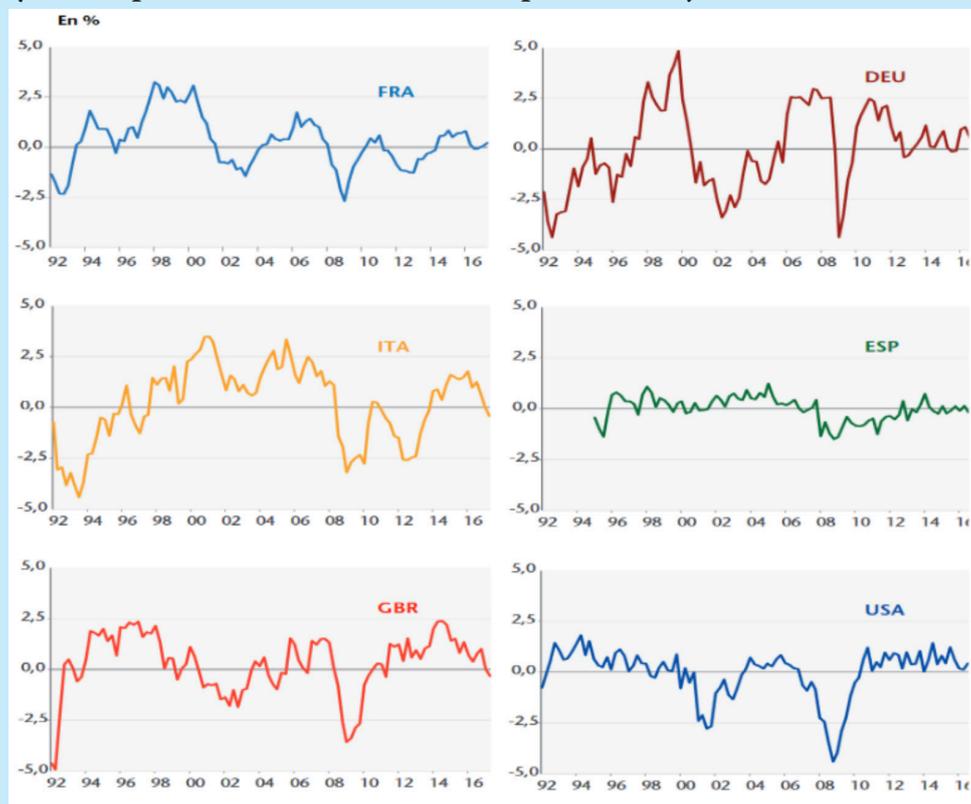
Source : Rapport économique et social 2018, Prism'emploi

Encadré 3 Un autre indicateur des décisions microéconomiques des employeurs : les cycles de productivité

On peut également voir les décalages d'ajustement entre le chômage et la conjoncture par le biais des cycles de productivité. La productivité du travail est sensée être une mesure de son efficacité : néanmoins, cette mesure est affectée directement par les variations du PIB. Elle est calculée en rapportant la somme des valeurs ajoutées au nombre de travailleurs ou au nombre d'heures travaillées (on parle alors de productivité horaire du travail). Dans la phase d'expansion du cycle économique, compte-tenu des décalages d'ajustement de la main d'œuvre à la conjoncture, les valeurs ajoutées croissent plus rapidement que le nombre de travailleurs : la productivité du travail augmente. Inversement, dans une phase de contraction du cycle, les valeurs ajoutées croissent moins vite que le nombre de travailleurs, correspondant à une baisse de la productivité du travail. En d'autres termes, la productivité du travail est « *procyclique* » : elle décroît lors des récessions, et augmente lors des phases d'expansion. La durée et

l'ampleur des cycles de productivité constituent un indicateur des décalages entre l'évolution conjoncturelle et l'emploi. En moyenne, il faut attendre 6 mois en France avant que les effets d'un redémarrage ou d'un ralentissement de la croissance se traduisent concrètement dans les chiffres du chômage et de l'emploi. Mais ce chiffre est également variable selon la structure des marchés du travail, et donc selon les pays : plus la flexibilité est forte, plus il est aisé de licencier et d'embaucher rapidement, et plus les cycles de productivité seront courts. Comme le montre le graphique suivant, qui se concentre sur la partie conjoncturelle des cycles de productivité, il apparaît que certains pays européens (Allemagne, France, Italie et Grande-Bretagne) montrent une tendance cyclique plus marquée que les Etats-Unis ou l'Espagne. Le délai d'ajustement est de quatre à cinq trimestres pour les trois premiers, contre deux à trois trimestres pour les seconds. Cela signifie que les entreprises étasuniennes et espagnoles réagissent plus vite aux évolutions conjoncturelles, aidées par des marchés du travail plus flexibles et la désinstitutionnalisation des négociations collectives depuis les années 1980.

Cycles de productivité du travail, composante conjoncturelle, 1992-2016



Source : « Quel nouveau sentier de croissance de la productivité du travail ? », DUCOUDRÉ et HEYER, OFCE, 2017

V. Connaître les principales politiques mises en œuvre pour lutter contre le chômage

Face à la multiplicité des causes du chômage, que peuvent faire les régulateurs ? Il faut se poser la question de politiques économiques qui permettraient de réduire le chômage et d'améliorer la situation de l'emploi : ce sont les politiques de l'emploi. Ces politiques font partie du lot des politiques structurelles : elles peuvent être définies, à la suite de Yannick L'HORTY (*Les nouvelles politiques de l'emploi*, 2006) comme :

- un ensemble cohérent de dispositifs visant à soutenir la création d'emplois et/ou le maintien des emplois existants.
- procédant d'une stratégie volontariste des pouvoirs publics.
- s'appuyant sur une représentation du chômage et de ses causes.

C'est à partir des années 1960 et la gestion du chômage frictionnel que les premières politiques de l'emploi se mettent en place en France : création en 1963 du FNE (*Fonds national pour l'emploi*) et en 1967 de l'ANPE (*Agence Nationale Pour l'Emploi*). Le système national d'assurance chômage (UNEDIC) apparaît en 1958 avec une gestion paritaire des partenaires sociaux (représentants des employeurs et des travailleurs). Les politiques de l'emploi acquièrent alors une stabilité et une légitimité politique : le terme « *politique de l'emploi* » apparaît dans les cabinets ministériels. Toutefois, c'est véritablement après le premier choc pétrolier que les politiques de l'emploi se développent sous leur forme moderne. Mises en place à grande échelle à partir des années 1970, elles cherchent à répondre à la consolidation du chômage de masse. Aujourd'hui, les politiques de l'emploi touchent 18,5 millions de travailleurs.

Pour concevoir les politiques de l'emploi, les gouvernements s'appuient sur des représentations du chômage et de ses causes. Les représentations changent selon l'orientation politique du pouvoir en place (droite ou gauche), l'état du rapport de force entre représentants des employeurs et des travailleurs, et l'avancée de la recherche économique (marginale). Les politiques de l'emploi ont donc largement évolué depuis leur création. **Avant 1993**, l'explication dominante du chômage est celle d'une insuffisance de la demande de travail. Les politiques de l'emploi cherchent avant tout à créer les conditions d'une croissance économique plus riche en emplois, mais visent aussi à accélérer le retrait de certaines catégories de travailleurs du marché du travail (par exemple les plus âgés avec le dispositif des pré-retraites, ou ceux qui sont considérés comme trop nombreux, notamment les immigrés via le « *droit de retour* », etc.). Par ailleurs, les politiques dirigées vers les chômeurs sont essentiellement passives : l'indemnisation du chômage par l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) constitue le poste de dépenses le plus important. **Après 1993**, on assiste à un changement de paradigme : les gouvernants soulignent que les causes du chômage sont multiples, notamment

l'insuffisance de la demande mais aussi de l'offre de travail, les difficultés d'appariement, l'insuffisance des rémunérations, etc. Les politiques de l'emploi ne visent plus à faire sortir du marché du travail des actifs, mais au contraire à augmenter le taux d'emploi. Les gouvernements recherchent toujours une croissance plus riche en emplois, mais considèrent que cette croissance peut être obtenue par d'autres biais qu'une relance de l'activité par l'augmentation des dépenses publiques. Ils souhaitent également faire baisser le coût du travail pour renforcer la compétitivité des entreprises. Parallèlement, les politiques de l'emploi deviennent plus actives : on aide le chômeur à se former, on demande plus de mobilité géographique et professionnelle, on renforce les contrôles sur les démarches de recherche d'emploi. On donne à ces dispositifs le nom de **nouvelles politiques de l'emploi** (NPE). Leur point commun est de donner la priorité à des mécanismes d'incitations (d'inspiration plus libérale), notamment monétaires, qui peuvent prendre plusieurs formes :

- subventions aux employeurs pour réduire le coût du travail, via des réductions de prélèvements fiscaux et sociaux sur les bas salaires.
- subventions aux salariés pour augmenter leurs gains et les inciter à retourner dans l'emploi, en faisant en sorte que le travail paie plus que le chômage ou l'inactivité (logique du « *make work pay* »).
- incitations non monétaires : aide à la recherche d'emploi plus personnalisée, décentralisation du RMI, etc.

Nous verrons dans cette dernière partie les différents dispositifs constituant les politiques de l'emploi, en les ordonnant de manière thématique.

A. Les politiques macroéconomiques de soutien à la demande globale

L'action sur la demande globale prend la forme de politiques de relance de l'activité économique, d'inspiration keynésienne. Les gouvernements cherchent à créer les conditions d'une croissance économique plus forte et plus riche en emplois, en stimulant la consommation et l'investissement. Les dépenses publiques ont pour objectif de soutenir la création d'emplois dans le secteur marchand ou de créer directement des emplois dans les domaines publics et non marchands. L'autre objectif est de maintenir le revenu des chômeurs pour qu'ils puissent continuer de consommer. Ce type de politique de l'emploi est caractéristique des « *politiques standards* » développées entre 1973 et 1993. Ainsi, en 1975, le plan de relance de Jacques CHIRAC vise à relancer l'investissement et la consommation dans les secteurs les plus touchés par la crise pétrolière de 1973. Ces politiques existent encore aujourd'hui mais sont mobilisées de manière moins systématique, principalement pour répondre à chocs conjoncturels majeurs.

Cela a été le cas en 2008 pour la crise des subprimes ou pour répondre à la pandémie actuelle.

1. La mécanique du soutien à la demande globale

Soutenir l'investissement et la consommation afin d'obtenir une croissance riche en emplois est à l'origine une proposition théorique de l'économiste John Maynard KEYNES. Pour agir contre un chômage conjoncturel, ce dernier propose de cibler les déterminants de la décision des entrepreneurs, qui sont responsables du volume d'emploi offert sur le marché du travail. Les entrepreneurs élaborent leurs décisions d'embauche sur une base comptable (comparaison des recettes attendues avec les coûts de production), mais également à partir des anticipations sur l'état de la conjoncture, en observant les comportements de leurs concurrents ou encore en se fiant à leur instinct. Pour KEYNES, cette décision n'est donc pas totalement rationnelle : il y a une forme de spontanéité, d'urgence à agir qui pousse les entrepreneurs à ne pas se fier totalement à des calculs comptables. C'est ce qu'il nomme les esprits animaux. Les solutions au chômage conjoncturel passent par un soutien à la demande anticipée par les entrepreneurs, qui peut prendre deux formes :

- Un soutien à l'investissement, soit par une intervention directe des autorités publiques (par exemple des grands travaux), soit par une politique de baisse des taux d'intérêt (qui augmente l'efficacité marginale du capital ou le rendement attendu de l'investissement). La diminution des taux d'intérêt ou la commande publique rendent l'investissement plus rentable et sont une incitation pour l'entrepreneur à produire plus, donc à embaucher plus.

- Une action sur la consommation, par le biais d'une politique fiscale et/ou de soutien aux revenus des consommateurs. Là encore, ces revenus agissent positivement sur la rentabilité de l'investissement et poussent l'entrepreneur à accroître ses capacités de production, donc à embaucher.

Agir sur le coût du travail n'est pas une solution optimale dans l'optique d'une relance de la demande. La diminution des salaires nominaux entraîne une réaction négative des travailleurs, qui s'opposent s'ils le peuvent à cette baisse (rigidité à la baisse des salaires). Il ne s'agit pas d'un postulat théorique mais d'une constatation empirique : la seule action viable sur les salaires doit passer par les salaires réels, c'est-à-dire le prix relatif du travail (augmenter moins vite les salaires que le prix des autres biens).

La puissance publique a donc un rôle fondamental dans la résorption du chômage : l'idéal-type d'une politique de soutien à la demande globale consiste à mettre en place des mesures de soutien à la consommation, sous la forme d'incitations financière à consommer dans les secteurs d'activité les plus durement touchés par la crise économique. Par exemple, le gou-

vernement peut décider d'une « prime à la casse » pour relancer les ventes de véhicules neufs et relancer l'industrie automobile : toute personne achetant une voiture neuve avec reprise de son ancien véhicule bénéficie d'une « prime », c'est-à-dire d'une remise supplémentaire sur le prix du neuf. Un gouvernement peut également choisir d'augmenter le pouvoir d'achat en défiscalisant partiellement les revenus du travail. Une politique de soutien à la demande globale se traduit également par un soutien direct à la consommation ou à l'investissement des entreprises, par exemple en procédant à des commandes publiques. Enfin, elle peut consister à agir directement dans l'économie, par exemple en créant des entreprises publiques qui investissent et embauchent en lieu et place des entreprises privées, ou encore sous la forme d'emplois publics. Par ailleurs, toute intervention de l'Etat-Providence dans le sens d'un maintien de la consommation peut être assimilé à une solution keynésienne au chômage : ainsi, maintenir ou augmenter l'allocation versée aux chômeurs permet à ces derniers de continuer de consommer et contribue à la stabilité des anticipations des entrepreneurs. Les politiques de l'emploi « passives » relèvent de cette logique : aménager la condition de chômeur en leur conférant une allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) qui leur permet de maintenir une partie de leur pouvoir d'achat. En 2017, les politiques de l'emploi passives de soutien au revenu des chômeurs se montent à 45,1 Md€ (1,97% du PIB), dont 36,6 Md€ au titre de l'ARE (1,6% du PIB). Ce montant constitue le second poste le plus important des politiques de l'emploi derrière les politiques d'allègements du coût du travail.

2. Un exemple de politique de soutien à la demande globale : la relance de 2008-2009

Document 10 : Evolution des principaux ratios macroéconomiques entre 2008 et 2012

	Taux de croissance du PIB (en %)			Taux de chômage (en %)			Dette publique brute (en % du PIB)			Déficit public (en % du PIB)		
	EU	Japon	Zone euro	EU	Japon	Zone euro	EU	Japon	Zone euro	EU	Japon	Zone euro
2008	-0,3	-1,1	0,4	5,8	4,0	7,6	61,5	162,9	70,2	6,6	1,9	2,1
2009	-3,1	-5,5	-4,4	9,3	5,1	9,6	73,6	180,1	80,0	11,9	8,8	6,3
2010	2,4	4,7	2,0	9,6	5,1	10,1	82,8	188,3	85,4	11,4	8,3	6,2
2011	1,8	-0,5	1,4	8,9	4,6	10,2	86,0	200,4	87,3	10,2	8,9	4,1
2012	2,2	2,0	-0,6	8,1	4,4	11,4	88,7*	ND	90,6	8,6*	ND	3,7

Source : Bulletin mensuel de la BCE, 2013

La crise économique des subprimes qui frappe durement l'ensemble du monde à partir de 2008 a conduit, dans tous les pays développés, à une dégradation sévère des principaux indicateurs macroéconomiques. Comme le montre le Document 10, le PIB du Japon se contracte de 5,5% entre 2008 et 2009, celui de la zone euro de 4,4% et celui des Etats-Unis de

3,1%. Les taux de chômage progressent rapidement dans l'ensemble de ces zones : +3,3 points de pourcentage pour les États-Unis, +2 points dans la zone euro, +1,1 point au Japon. La plupart des pays développés décident de mettre en place des plans de relance afin de limiter l'ampleur de la récession. Ces politiques prennent la forme d'un soutien à la demande globale, vu comme le seul rempart face à la crise systémique qui menaçait l'économie mondiale et à l'augmentation rapide du chômage.

Les mesures de relance ont eu une ampleur très différente selon les pays entre 2008 et 2010 : 6,6 pts de PIB aux USA, 4,4 pts de PIB au Japon, 3,4 pts de PIB au RU, et 1,6 pts de PIB en France « seulement ». Les États-Unis lancent ainsi l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) en février 2009, doté de 787 milliards de dollars américains. L'utilisation de ces fonds est déclinée en 6 volets :

- un plan de modernisation des infrastructures publiques, qui intègre les dispositions du *Buy American* (sur le modèle du *Buy American Act* de 1933) : l'utilisation de produits américains doit être privilégiée dans le cadre des projets financés au titre de l'ARRA et réalisés par le gouvernement fédéral, les États ou les administrations municipales.
- une stimulation de la demande intérieure par des réductions d'impôts, une augmentation des pensions de retraite et un allongement de la durée des allocations chômage (33 semaines en plus), ainsi que des aides aux investissements « verts » (adoption d'énergies renouvelables).
- un soutien aux plus pauvres, avec l'extension des programmes de santé type Medicaid (subventions pour les plus pauvres)
- des investissements dans l'éducation (constructions d'écoles, embauches de professeurs, etc.)
- des investissements en recherche et développement et dans les nouvelles technologies
- un plan de soutien aux petites entreprises, par des déductions fiscales et des incitations à l'emploi de personnes défavorisées (vétérans, étudiants)

En Europe, les plans de relance sont essentiellement nationaux. La France débloque par exemple 34 mds d'€, soit 1,4% du PIB, afin de financer un mécanisme de prime à la casse et des investissements publics (par exemple le remplacement de lignes de chemin de fer défectueuses, ou encore création de nouvelles lignes TGV). L'Allemagne investit essentiellement dans les infrastructures pour un total de 82 mds d'€ (3,3% du PIB). La Grande-Bretagne fournit des aides au secteur immobilier, diminue temporairement la TVA de 17,5% à 15% (jusqu'en 2010),

et lance un plan d'investissements publics pour créer des hôpitaux, des écoles et favoriser la transition énergétique, pour un total de 2,2% du PIB (31 mds de £).

En Chine, dès décembre 2008, 586 milliards de dollars étatsuniens (13,4% de leur PIB de 2008) sont débloqués et répartis entre le gouvernement central (173 mds de \$), les gouvernements locaux (180 mds de \$) et des prêts au secteur bancaire (233 mds de \$). Plus du tiers du plan a été alloué à la création ou réparation d'infrastructures (chemins de fer et routes). Les investissements « *verts* » ont été favorisés, notamment les investissements dans les véhicules propres et électriques, les installations photovoltaïques, etc.

La totalité des pays développés mène une politique budgétaire volontariste, selon la recommandation du FMI au sommet du G20 à Washington en novembre 2008. Alors que l'institution était en situation de faiblesse financière, son intervention a permis de coordonner la réponse macro-économique à la crise des subprimes. Le rapport du G20 suggérait ainsi des mesures d'action immédiates destinées à empêcher l'économie mondiale de sombrer dans une récession prolongée, notamment l'utilisation de « *mesures budgétaires pour stimuler la demande interne avec des résultats rapides* » ou des baisses de taux d'intérêt. Parallèlement, 47 actions « *garde-fous* » étaient envisagés pour mieux encadrer le système financier mondial. Le directeur général du Fonds monétaire international (FMI) de l'époque, Dominique Strauss-Kahn, avait indiqué que son institution était favorable à des plans de relance nationaux et coordonnés, dont le montant équivaldrait à 2% du produit intérieur brut des pays participants. Toutefois, l'impulsion budgétaire était laissée à la discrétion des régulateurs nationaux, ne proposant pas de calendrier d'action fixe pour les participants.

B. Les politiques d'allègement du coût du travail

1. Rapide historique et principes généraux des politiques d'allègement du coût du travail

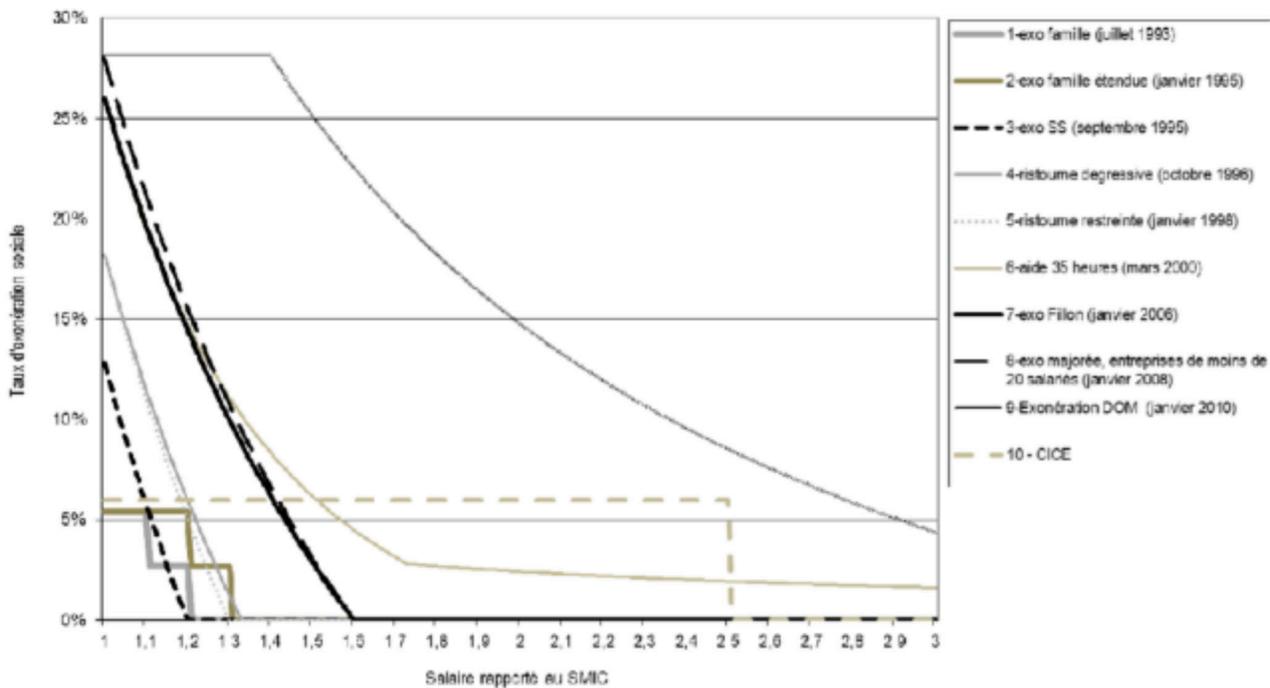
A partir de 1993, les différents gouvernements français introduisent de nouveaux dispositifs pour lutter contre le chômage. L'objectif des politiques de l'emploi change en conséquence : on ne renonce pas à créer les conditions d'une croissance durable et forte, mais on souhaite parvenir à cette fin en mobilisant d'autres outils considérés comme complémentaires. Le diagnostic établi à l'époque est celui de la perte de compétitivité des entreprises françaises, visible notamment dans la dégradation de la balance commerciale française. Perdant des parts de marché à l'exportation ou sur les marchés mondiaux, les entreprises exportatrices seraient victimes d'un coût du travail trop élevé, dans un contexte où la compétition internationale s'accroît avec des pays à coûts du travail plus faibles (et à protection sociale moins forte). Par ailleurs, le chômage français est avant tout un chômage de travailleurs faiblement qualifiés : en 1993, le taux de chômage des cadres et professions intellectuelles supérieures était de 5,6 %, tandis que celui des ouvriers non qualifiés était de 16,6 %. En moyenne sur la période 1990-1993,

le taux de chômage des premiers est trois fois moins important que celui des seconds.

Les gouvernants vont attribuer le différentiel de taux de chômage au coût trop élevé du travail pour les emplois les plus faiblement qualifiés. Ces derniers seraient les plus en concurrence avec les travailleurs des pays au coût de main d'œuvre plus faibles. Le gouvernement d'Édouard BALLADUR met alors en place l'un des premiers dispositifs massifs d'allègement du coût du travail. Il s'agit du dispositif « *exonérations famille* » introduit pour la première fois en 1993. Les entreprises bénéficiant des « *exonérations famille* » étaient initialement exonérées à hauteur de 100 % de leurs cotisations familiales sur les salaires n'excédant pas 1,1 fois le Smic. Le taux passait à 50 % pour les salaires inférieurs à 1,2 fois le Smic. En 1995, le gouvernement d'Alain Juppé cumule les exonérations famille et une « *ristourne* » (dispositif Juppé I) qui permet aux entreprises de bénéficier de 50% de réduction sur les cotisations sociales d'assurance maladie pour les salaires allant jusqu'à 1,2 SMIC. On peut considérer qu'il s'agit, dans les premiers temps, d'une réforme « *signature* » de la droite. Mais depuis le mandat de Lionel JOSPIN, ces dispositifs se sont généralisés à l'ensemble des partis de pouvoir, droite comme gauche. On peut à ce titre considérer la réduction du temps de travail hebdomadaire légal à 35h introduit par la loi « AUBRY I » de 1998 comme la parfaite illustration de la « *normalité* » des mesures d'exonérations de charges sociales. Les entreprises appliquant cette mesure avaient droit à une exonération de 26 points de leurs cotisations sociales patronales, dégressive jusqu'à 1,7 fois le Smic et forfaitaire à partir de ce seuil.

Les exonérations de charges sociales sont devenues, en peu de temps, l'alpha et l'oméga des politiques de l'emploi en France. Les gouvernements en font une utilisation massive, et élargissent progressivement la cible : d'abord focalisées sur les bas salaires, les exonérations vont progressivement être étendues à des salaires dépassant deux fois le SMIC. Plutôt que de remplacer les dispositifs antérieurs, chaque nouvelles mesure d'exonération de charge s'ajoute aux précédentes, selon une logique très administrative de l'empilement. L'HORTY et LEHMANN proposent une synthèse de l'ensemble de ces dispositifs dans un article de 2014, qu'ils qualifient de « *millefeuille des politiques de l'emploi* ». Il faut avouer que, compte-tenu des ajouts de mesures d'exonérations successifs, l'ensemble est fort peu lisible...

Document 11 : Structure de la dépense pour l'emploi (1973-2008)



Source : Y. L'HORTY, E. LEHMANN, « Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux », Rapport de recherche TEPP, 2014-1

On retrouve dans le Document 11 les principaux dispositifs d'exonérations de charges mis en place depuis 1993 :

- Exonérations « *famille* » (1993, Edouard BALLADUR)
- Exonérations « *maladie* » (1995, Alain JUPPÉ)
- Exonérations sur les TPE – dispositif zéro charge- (2008 à 2012, François FILLON)
- Pacte de stabilité (2014, Manuel VALLS) : 10 Mds € d'exonérations de charges pour les salaires compris entre 1 SMIC et 3,5 SMIC, qui viennent s'ajouter aux 20 Mds € d'exonérations de charges déjà existantes sur les bas salaires
- Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

On constate également que les dispositifs élargissent progressivement le champ des exonérations : le controversé CICE concerne ainsi tous les salaires jusqu'à 2,5 SMIC.

Selon l'estimation de la DARES, le coût des seules politiques d'exonérations de charges se monte à 46 Mds € en 2017. Au sens le plus large, le coût des politiques d'allègement du coût du travail s'élève à 72,8 Md€ (soit 3,18 pts de PIB de 2017). Ces dépenses sont en forte augmentation (+6 Mds € par rapport à 2015, soit 9,2% en € constants), en raison principalement

de la montée en puissance du CICE, transformé à terme en allègement de charge permanent.

2. Un exemple de politique d'allègement du coût du travail : le CICE

Il n'est pas inutile de revenir sur le dernier et plus important des dispositifs d'allègement de charges sociales, le CICE. Entré en vigueur le 1er janvier 2013, il est au départ un crédit d'impôt, c'est-à-dire une somme soustraite au montant de l'impôt sur les sociétés que doivent payer les entreprises. La seule condition pour bénéficier du CICE est que l'entreprise ait des salariés et un bénéfice. Peu importe qu'elle soit soumise à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur les revenus, peu importe le mode d'exploitation (entreprise individuelle, société de personne, société de capitaux), peu importe le secteur d'activité. Les entreprises qui n'ont pas d'objectif lucratif (par exemple les mutuelles) sont toutefois exclues du dispositif. Depuis le 1er janvier 2019, le dispositif a été transformé en allègements de cotisations sociales employeur. L'avantage principal de cette transformation est de bénéficier à l'ensemble des entreprises, y compris celles qui ne font pas de bénéfice. En revanche, puisqu'il ne s'agit plus de crédit d'impôt mais d'allègements de charges sociales, les effets positifs sur les bénéfices des entreprises seront moins visibles. Officiellement, le CICE « *a pour objectif de redonner aux entreprises des marges de manœuvres pour investir, prospecter de nouveaux marchés, innover, favoriser la recherche et l'innovation, recruter, restaurer leur fonds de roulement ou accompagner la transition écologique et énergétique grâce à une baisse du coût du travail* » (communication ministérielle). Le CICE se propose donc d'élargir le champ des politiques de l'emploi.

L'assiette du crédit d'impôt est constituée par les rémunérations brutes soumises aux cotisations sociales, versées au cours d'une année civile, sur la base de la durée légale du travail. Seuls les salaires ne dépassant pas 2,5 fois le Smic sont retenus. Le taux du crédit d'impôt a varié au fur et à mesure du déploiement du dispositif :

- 4 % des rémunérations versées en 2013,
- 6 % pour les rémunérations versées à compter de 2014,
- 7% pour les rémunérations versées depuis le 1er janvier 2017
- 6% depuis le 1er janvier 2018

Dans les faits, environ 1,25 millions d'entreprises en France ont recours au CICE chaque année. En cumulé, le CICE a coûté très cher aux contribuables : entre 2013 et 2017, la créance totale constatée sur les salaires versés s'élève à plus de 88 milliards d'euros. Les entreprises les plus en difficulté peuvent d'ailleurs faire préfinancer leur CICE par la Banque Publique d'Investissement.

Les évaluations du dispositif concordent sur plusieurs points, relevés par le comité officiel de suivi du CICE :

- le CICE s'est en partie diffusé dans l'ensemble du système productif dès 2013. Les

entreprises les plus bénéficiaires ont transmis une partie de leur CICE à leurs entreprises clientes ou donneuses d'ordre, en réduisant ou en limitant la hausse des prix des biens et services qu'elles leur vendent.

- Le CICE a permis l'amélioration des marges des entreprises (31% de la VA en 2017, soit leur niveau en 2008)

- Le CICE n'a pas eu d'effet sur l'investissement, la recherche et développement et les exportations.

- Les effets sur l'emploi du CICE sont ambigus : la plupart des études concluent (OFCE, INSEE, DG Trésor, LIEPP, TEPP) concluent à un effet positif faible : 100 000 emplois créés ou sauvegardés sur la période 2013-2018. Le volume d'emplois sauvegardés grâce au préfinancement est encore plus faible : 3000 tout au plus, uniquement en 2013.

- Effet sur les salaires : d'une part, le CICE a joué positivement sur les salaires des cadres et professions intellectuelles supérieures, mais n'a pas eu d'effet sur la progression salariale à proximité du seuil de 2,5 SMIC ou sur les bas salaires plus proches du SMIC. Au contraire, on aurait plutôt eu un effet de modération salariale (l'existence d'un seuil a contribué à modérer la progression des rémunérations qui lui sont inférieures).

- un fort effet emploi est trouvé pour les 25% des entreprises qui sont les plus bénéficiaires du CICE, soit un huitième des effectifs. Pour les autres, l'effet emploi est modéré.

- L'effet total sur l'emploi est estimé à 200 000 emplois environ. Ce chiffre est faible lorsqu'on le rapporte au coût du CICE.

C. Les politiques de formation et de flexibilisation pour lutter contre les rigidités du marché du travail

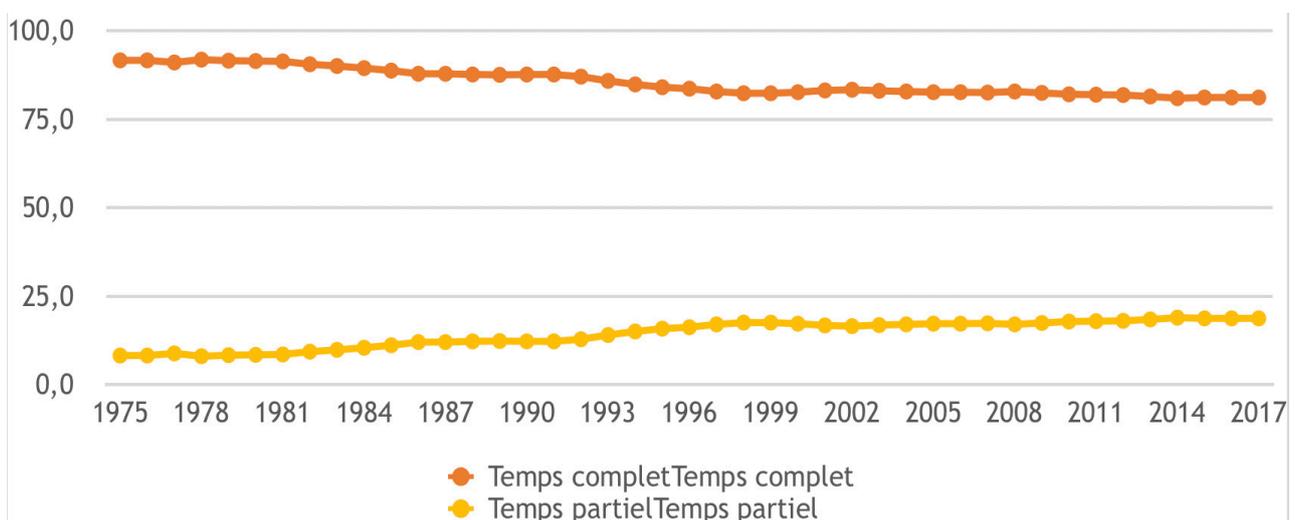
1. Pourquoi viser la diminution des rigidités du marché du travail ?

Dans la totalité des pays développés existe un droit du travail qui encadre les pratiques des employeurs et des salariés en matière d'emploi. Ce droit codifie le recours aux différents types de contrats de travail, pose le cadre de la relation de subordination qui définit le travail salarié, organise le recours aux heures supplémentaires, définit les règles liées à l'embauche, au licenciement, à la rémunération, etc. Ces règles, nécessaires pour organiser le fonctionnement du marché du travail, sont parfois jugées trop lourdes et une partie des économistes les a identifiées comme une source de rigidités à l'origine d'un chômage structurel. Dans cette perspective, la diminution du chômage passe par la simplification du code du travail et la suppression de tout ou partie des obstacles au libre ajustement des salaires sur le marché. En

effet, le chômage qui naît de l'existence de rigidités empêche les salariés souhaitant travailler pour un salaire inférieur au salaire minimum de le faire. L'employeur est tenu de motiver juridiquement les licenciements, et est soumis à des lourdeurs administratives pour embaucher. Il préfère alors ne pas embaucher ou avoir recours à des modalités d'embauche plus souples. Cette perspective théorique n'est pas nouvelle : elle est issue du modèle néoclassique du marché du travail et reprise par Arthur Cecil PIGOU en 1933 dans sa *Théorie du chômage*. Bien que datée et soumise à de nombreuses critiques théoriques et factuelles (notamment l'idée, déjà explorée dans ce cours, qu'il est quasi impossible de faire diminuer les salaires nominaux), elle a été reprise avec l'apparition du chômage de masse au début des années 1970. Les tenants de cette position ont souligné le poids démesuré des systèmes de protection sociale (pesant sur le coût du travail) et des règles encadrant le travail, et plaidé que le marché du travail soit rendu plus flexible. Depuis le début des années 1980 et les grandes réformes structurelles engagées en Grande-Bretagne (le *Big Bang* orchestré par Margaret THATCHER), aux Etats-Unis (élection de Ronald REAGAN), et même en France (le « *tour-nant de la rigueur* » du premier mandat de François MITTERRAND), l'idée de la nécessité de rendre le marché du travail plus flexible a parcouru du chemin.

Dans les faits, on a effectivement pu observer une transformation des marchés du travail des pays développés dans le sens d'une flexibilité accrue. Celle-ci est vue comme une nécessité pour répondre à un chômage toujours plus massif et lutter contre les freins institutionnels au chômage. Prenons le cas français :

Document 12 : Part des emplois à temps partiel et à temps plein en France (1975-2017)

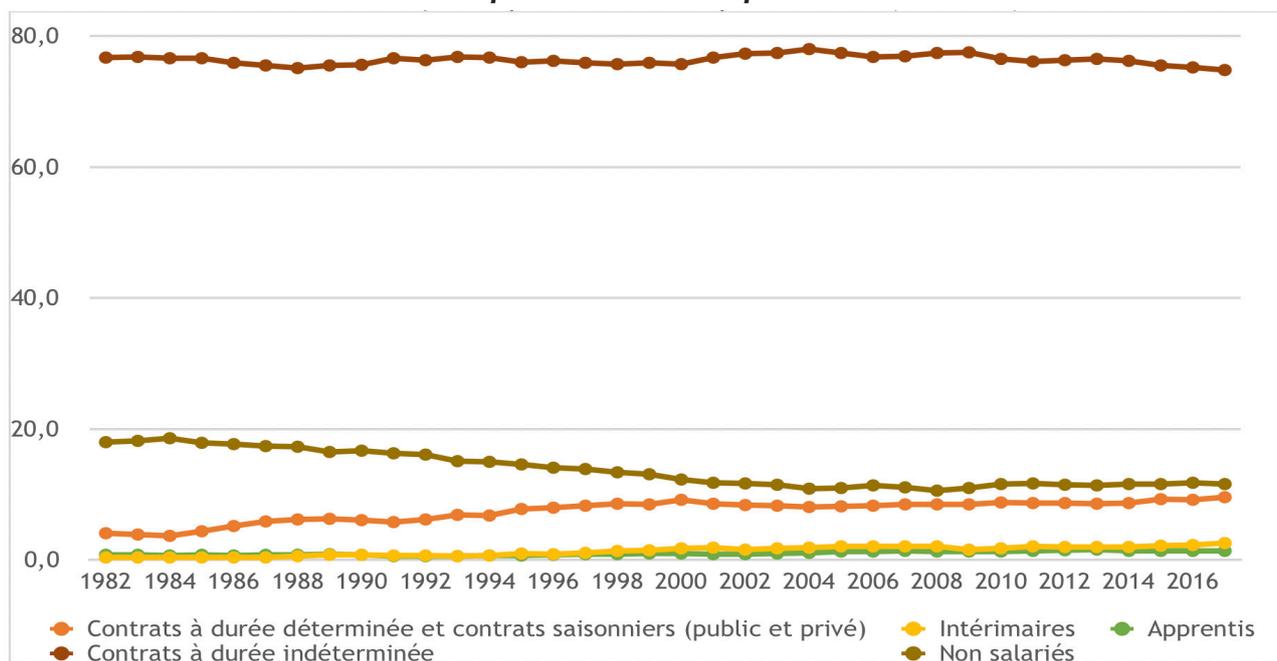


La tendance qui se dessine à la lecture du Document 12 est claire :

- En 1975, l'emploi à temps partiel représentait 8,3% de l'emploi total français. En 2017, c'est 18,8%, soit une progression de plus de 10 points de % sur la période considérée.
- Parallèlement, l'emploi à temps complet voit sa part diminuer nettement : on passe de 91,7% des emplois à 81,2% entre 1975 et 2017.

- La progression du temps partiel semble s'être relativement stabilisé depuis le début du 21e siècle : on tourne autour de 18% de l'emploi total depuis 1998.

Document 13 : formes particulières d'emploi en France (1982-2017)



Par ailleurs, il ressort du Document 13 les éléments suivants :

- La part de l'emploi à durée indéterminée (le CDI ou contrat de travail le plus sécurisé en droit du travail français) a légèrement diminué depuis 1982. Les contrats à durée indéterminée représentaient 76,2% de l'emploi total en 1982, contre 74,8% en 2017. On ne peut donc pas parler d'effondrement de la norme d'emploi à durée indéterminée.

- La part des CDD et contrats saisonniers a progressé plus nettement : ils représentaient 4,1% des emplois français en 1982, contre 9,6% en 2017, soit 5,5 pts de progression.

- On remarque également une progression de la part des contrats d'apprentissage (+0,8 points) et de l'intérim (+2,2 points) dans l'emploi français.

La progression assez nette des CDD, des contrats saisonniers et de l'intérim traduit bien une flexibilité plus forte du marché du travail français depuis le début des années 1980, malgré la résistance d'une norme d'emploi à temps plein à durée indéterminée. De fait, non seulement le marché du travail français s'est flexibilisé, mais il s'est également dualisé : l'écart s'est creusé entre les précaires (*outsiders*) et les stables (*insiders*). Si l'on rajoute à cela le constat que les CDD constituent désormais la solution de première embauche la plus fréquente, et que la durée médiane des CDD se situe à 5 jours en 2017 (contre 22 jours en 2001), on ne peut que

confirmer l'idée d'une flexibilité accrue du marché du travail.

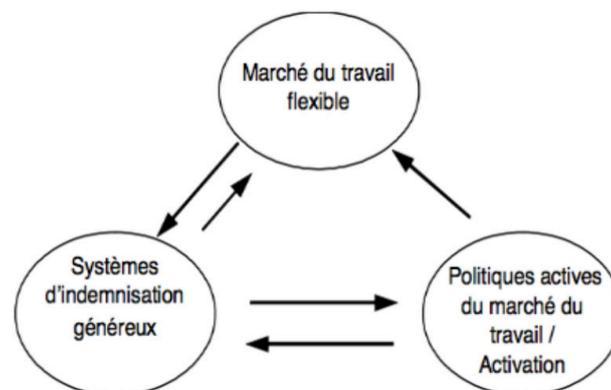
2. Un exemple de politique combinant flexibilité et formation : les politiques de flexicurité

Pour rendre plus acceptable la nécessité de flexibiliser l'emploi, les dirigeants politiques se sont inspirés des réformes menées dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas au début des années 1990, se proposant de compenser le surcroît de flexibilité par plus de sécurité. Selon la formule consacrée, on cherche à « passer de la sécurité de l'emploi à la sécurité dans l'emploi ». Du point de vue des politiques de l'emploi, il s'agit de prioriser la participation au marché du travail plutôt que de se limiter à une indemnisation du chômeur, et de l'associer à des politiques de formation continue des travailleurs pour leur permettre une mobilité professionnelle et un retour à l'emploi plus rapide. On parle alors de flexicurité (association de « flexibilité » et « sécurité »).

Le cas du Danemark est souvent cité en exemple des politiques de flexicurité. Au début des années 1990, ce pays s'illustre par des indicateurs socioéconomiques médiocres. Le Danemark est un pays cumulant de nombreuses difficultés et notamment un taux de chômage élevé (12 % de la population active en 1994 au sens de l'OCDE). Le gouvernement danois réforme le marché du travail en appliquant le modèle du « triangle d'or de la flexicurité », soit l'équilibre entre flexibilité et sécurité. Les trois composantes du « modèle danois » sont représentées :

- Une importante souplesse du droit du travail, qui permet de licencier et d'embaucher facilement
- Compensée par un haut niveau d'indemnisation du chômage, en particulier pour les bas salaires
- Ainsi que par des politiques actives de l'emploi

Document 14 : Le triangle d'or de la flexicurité danoise



Source : P. K. MADSEN, « Le modèle danois de la flexicurité : un paradis non sans quelques serpents », in H. SARFATI, G. BONOLI, *Mutations du marché du travail et protection sociale dans une perspective internationale. Voies parallèles ou convergentes ?*, Peter Lang, Bruxelles, 2002.

L'idée fondamentale qui a guidé le dispositif : il vaut mieux un taux d'emploi élevé qu'un dispositif de prise en charge financière. Dans le cadre du Danemark, cela a donné :

- une législation de l'emploi très libérale, corrigée par des accords collectifs contraignants. Par exemple les licenciements ne requièrent pas de protocole particulier et s'appliquent dès réception de la lettre, sauf accord de branche particulier.
- une mobilité de l'emploi importante. Par exemple, le taux de rotation de la main d'œuvre danoise n'est jamais descendu en-deçà de 25% en raison du nombre élevé de créations et de destructions d'emplois dans cette économie ; en moyenne, 30% des travailleurs changent d'emploi chaque année.
- une protection généreuse des revenus en cas de chômage. 90% de revenu de remplacement est assuré pour les travailleurs les moins rémunérés sur le marché du travail pendant 12 mois.
- des politiques de l'emploi actives, qui imposent à tous les chômeurs des mesures d'activation obligatoires dans les six premiers mois de chômage (par exemple, l'obligation de rechercher un emploi avec contrôle de l'activité de recherche).

Ce modèle a été assez efficace, si l'on en juge par la diminution du taux de chômage de 4 points entre 1993 et 2003 (cf. Document 15), et la faiblesse du chômage de longue durée danois (19,9%) en comparaison de la France (38,3%).

Document 15 : Comparaison des performances du marché du travail (Danemark vs France)

	Danemark	France
Taux d'emploi total 1993 (%)	72.1	59.3
Taux d'emploi total 2003	75.1	63.2
Taux de chômage 1993 (%)	9.6	11.1
Taux de chômage 2003 (%)	5.6	9.4
Part du chômage de longue durée en 2003 (%)	19.9	38.3

(source : Eurostat)

Annexes

Annexe 1 : Comparaison des chiffres du chômage au sens du BIT (INSEE) et DEFM (Pôle Emploi), 2003-2013



Source : Le Monde, « Chômage : pourquoi les chiffres de l'INSEE et de Pôle Emploi diffèrent », Les décodeurs, 24 août 2017

On constate que les deux mesures ne convergent que sur une période restreinte, entre 2006 et 2009. Depuis 2009, le nombre de demandeurs d'emplois inscrits en catégorie A à Pôle emploi a augmenté bien plus fortement que le nombre de chômeurs au sens du BIT mesuré dans les enquêtes Emploi : l'écart est passé de 14 000 au premier trimestre 2009 à 965 000 fin 2017. Pourquoi les deux mesures ne sont-elles pas identiques ?

D'abord car les méthodologies de mesure présentent des biais :

- L'INSEE fait son enquête-emploi sur la base d'un échantillon représentatif, avec enquête

par questionnaire. Près de 115 000 personnes sont interrogées lors de l'enquête en continu. Les résultats ne sont valables que dans un intervalle de confiance, égal à 0,3 points de taux de chômage. En clair, dire que le chômage a varié de 0,1% d'un trimestre à l'autre n'a pas de sens : les inflexions significatives ne se calculent qu'au-delà de 0,3% de taux de chômage en plus ou en moins. Par ailleurs, la précision des questions dans le questionnaire peut faire varier les résultats. Par exemple, en 2013, l'INSEE a changé plusieurs questions pour les rendre plus précises : le nouveau questionnaire a fait « *baisser* » le taux de chômage de 0,5 points environ...

- Les chômeurs au sens de Pôle Emploi constituent une mesure administrative. En tant que telle, elle est susceptible de varier selon les ordres hiérarchiques : par exemple, un contrôle plus strict des chômeurs peut faire augmenter le nombre de radiations et conduire à une diminution du chômage dans les chiffres. Enfin, la catégorie A est très restrictive, plus encore que dans l'enquête emploi : il ne faut pas avoir travaillé du tout pour y être enregistré, pas même une heure.

Ensuite parce que les deux organismes ne mesurent pas exactement la même chose :

- Des chômeurs au sens du BIT peuvent ne pas s'inscrire à PE, par exemple parce qu'ils n'ont pas ou plus de droits à l'indemnisation ou ne comptent pas sur l'ARE pour obtenir un emploi. Ils mobilisent des moyens de recherche active, mais différents de Pôle Emploi. Entre 15% et 20% des chômeurs déclarés dans l'enquête emploi n'étaient pas inscrits à Pôle Emploi.

- Dans l'enquête *Emploi* sont considérées comme démarches actives les contacts avec des relations personnelles ou professionnelles (anciens collègues, syndicat), le recours aux réseaux sociaux, le passage d'un entretien d'embauche et/ ou d'un concours de la fonction publique, le dépôt de candidature spontanée, etc. Le fait d'être inscrit à PE ne suffit pas pour être considéré en recherche active d'emploi au sens du BIT. On peut donc être chômeur au sens de PE et non au sens du BIT : l'enquête emploi rend compte d'une hausse des personnes inscrites à PE et inactives au sens du BIT car elles ne sont pas en recherche active d'emploi ou non disponibles immédiatement pour travailler (elles tombent donc dans le « *halo* » du chômage).

Des modifications conjoncturelles sont également en jeu :

- Les bénéficiaires du RSA sont depuis 2009 obligés de s'inscrire comme demandeurs d'emplois pour continuer d'en bénéficier : cela fait augmenter le nombre de chômeurs au sens de Pôle Emploi, mais pas forcément au sens du BIT.

- L'extinction progressive du dispositif de dispense de recherche d'emploi (DRE) a contribué à rehausser le nombre de personnes de 50 ans ou plus inscrites en catégorie A, sans qu'elles soient nécessairement en recherche d'emploi. L'écart cumulé entre le nombre de DEFM A et de chômeurs BIT dû à cette réforme a été estimé à 80 000 personnes entre décembre 2008 et décembre 2012.

- Enfin, la réforme des retraites de 2010 et le report progressif jusqu'en 2017 des bornes d'âge de départ en retraite ont rehaussé le nombre de seniors inscrits en DEFM A, probablement plus fortement que le nombre de chômeurs au sens du BIT, notamment en cas de découragement dans la recherche d'emploi des personnes concernées. Les seniors et les juniors expliquent principalement la divergence des chiffres.

Annexe 2 : Les interdépendances dynamiques

Les changements de situation sont nombreux pour les chômeurs, cet état étant par définition transitoire. Le suivi d'une cohorte de chômeurs permet une première estimation du volume de sortie du chômage, vers l'inactivité ou l'emploi. Il ressort des données 2019 de l'INSEE que, dans l'année qui suit l'enquête emploi, près de 25% des chômeurs basculent dans l'inactivité et plus de 35% sont en emploi -dans les 2/3 des cas, un emploi à durée limitée-. On peut procéder de la même manière pour les inactifs : plus de 16% sont en emploi ou au chômage un an plus tard.

Suivre la trajectoire des chômeurs ou des inactifs donne une première approximation des flux entre chômage, inactivité et emploi. Les économistes cherchent également à faire le lien entre ces évolutions de la population active et la situation conjoncturelle. J. GAUTIER (*Le chômage*, 2015) nomme interdépendances dynamiques les frontières floues entre les situations de chômage et d'inactivité lorsque la conjoncture macroéconomique change. Par exemple, une dégradation de la conjoncture peut pousser une partie des chômeurs à ne plus rechercher d'emploi : ils sont « *découragés* ». En termes statistiques, ils basculent dans la catégorie « *inactifs* ». De manière symétrique, une amélioration de la conjoncture pousse des personnes qui ne pensaient pas pouvoir retrouver d'emploi à reprendre une recherche de travail : ces personnes passent de la catégorie « *inactifs* » à « *chômeurs* ». C'est un effet d'appel. Alors que les catégories statistiques conduisent à penser ces situations comme cloisonnées, la réalité du marché du travail montre qu'elles sont relativement sensibles aux anticipations et jugements sur le contexte macroéconomique. On peut ainsi affiner le diagnostic sur la dynamique du marché du travail en analysant les flexions conjoncturelles des taux d'activité et d'emploi. Pour rappel, le taux d'activité est le rapport du nombre d'actifs à la population en âge de travailler. Il

est généralement calculé par catégorie d'âge (par exemple les 15-24 ans) ou par sexe.

$$\text{Taux d'activité} = \frac{\text{Nombre d'actifs}}{\text{Population en âge de travailler}}$$

Les dégradations conjoncturelles entraînent une diminution du nombre d'actifs (une partie des chômeurs bascule dans l'inactivité). A population en âge de travailler constante, le taux d'activité baisse. L'amélioration conjoncturelle se traduit à l'inverse par un effet d'appel qui conduit à une augmentation du nombre d'actifs. A population en âge de travailler constante, le taux d'activité augmente. Ces variations ou « *flexions* » conjoncturelles du taux d'activité touchent en priorité ceux qui sont aux marges du marché du travail, les jeunes, les peu diplômés, une partie des femmes, etc. Ces populations alternent plus souvent que les autres chômage, inactivité et emploi au gré des variations cycliques de l'activité.

L'existence des interdépendances dynamiques permet d'évacuer les raisonnements simplistes qui voient le marché du travail comme un système de vases communicants. Ce n'est pas parce qu'un emploi est créé qu'il est nécessairement pourvu par un chômeur : un inactif peut très bien, par effet d'appel, décider de postuler et être embauché. Une personne déjà en emploi peut décider de cumuler plusieurs activités professionnelles. Une personne en sous-emploi peut trouver les heures qui manquent pour obtenir une activité à temps complet. Donc, un emploi créé ne rime pas forcément avec un chômeur de moins. Inversement, un emploi détruit n'équivaut pas nécessairement à un chômeur de plus. En d'autres termes, les taux de chômage, d'activité et d'emploi doivent être appréciés ensemble pour donner une vision plus exacte de la dynamique du marché du travail.

Le marché du travail étatsunien est un bon exemple de la nécessité d'une vision globale. Depuis 2010, le taux de chômage est en baisse constante, et a atteint, en octobre 2019, un plancher à 3,5% de la population active. Ce chiffre, médiatisé car plus bas niveau historique de chômage depuis 1940, ne donne qu'une vision partielle de la réalité du marché du travail. La baisse du taux de chômage s'est accompagnée d'une baisse du taux d'activité, tandis que le sous-emploi s'est maintenu. Ainsi, les hommes de 25 à 54 ans ont vu leur taux d'activité baisser de 2 points entre 2008 et 2019, passant de 91% à 89%. Hommes et femmes confondus, ce sont 23 millions d'adultes de 25 à 54 ans qui ne sont ni chômeurs, ni en emploi, mais inactifs. Ce chiffre est synonyme d'une dégradation des conditions de recherche d'emplois pour une importante partie de la population en âge de travailler. A l'évidence, une lecture du seul taux de chômage est insuffisante.

Annexe 3 : Prospection d'emploi et salaire de réservation

Les théories de la prospection d'emploi ou théories du job search font de la recherche d'emploi une activité à part entière, rationnelle, soumise à un calcul coût/avantage. La durée de la recherche d'emploi est fonction des revenus dont disposent le chômeur (par exemple, l'allocation d'aide au retour à l'emploi en France) et de son aversion au risque. Ces théories soulignent la part volontaire du chômage, puisque c'est le chômeur qui décide de consacrer le temps qu'il souhaite à la recherche d'un emploi. La structure du marché du travail, les qualifications de l'individu, les revenus de transfert distribués par l'État sont autant de contraintes et d'opportunités qui influencent le choix du chômeur.

La prospection d'emploi considérée comme un calcul coût/avantage

Dans le modèle néoclassique, la seule question que se pose le travailleur est de savoir s'il souhaite travailler au taux de salaire du marché. L'activité de recherche d'emploi n'existe pas (information parfaite). Pourtant –et c'est ce qui fait du chômeur un actif à part entière–, une partie non négligeable du temps des chômeur est consacré à rechercher un emploi : consulter les offres, répondre aux offres, envoyer des CV, des lettres de motivation, assister à des ateliers de recherche d'emploi, se former en vue d'une reconversion, se rendre à des entretiens auprès des ressources humaines ou des chefs d'entreprises, etc. Dans la réalité, l'information dont dispose le chômeur n'est pas parfaite, et l'activité de recherche constitue un investissement à part entière : la personne souhaite trouver un emploi, mais ne dispose pas d'un temps et de ressources illimités pour cela. Le chômeur va donc poursuivre cette activité de recherche jusqu'à ce qu'il trouve un emploi qui lui convienne, ou en cas d'échecs répétés, qu'il cesse de le faire. Il a donc une activité de prospection qui ne se distingue pas, du point de vue de la démarche, d'une recherche d'appartement (trouver le loyer le plus faible possible) ou d'une recherche d'emprunt (trouver le meilleur taux possible). Ces théories se positionnent donc dans le prolongement du modèle du marché du travail néoclassique, en ajoutant une troisième catégorie aux inactifs et aux actifs occupés : les prospecteurs d'emploi.

La question qu'explorent les théories de la prospection d'emploi est celle du temps optimal de recherche d'emploi, compte-tenu de la nécessaire recherche d'information sur les emplois disponibles et les coûts de recherche que subit le chômeur. Les travailleurs qui prospectent pour un emploi disposent en effet d'une information parcellaire : ils sont capables d'estimer grossièrement la moyenne des salaires pratiqués sur le marché pour leur qualification et le type d'emploi qu'ils recherchent, ils ont accès à une partie des informations sur les emplois disponibles (mais pas tous !), et doivent composer avec les coûts de la recherche d'un emploi. Ces coûts sont de deux types :

- Des coûts directs (coûts de la réalisation de CV, des lettres à poster, des frais de

transport, etc.) qui ont tendance à augmenter avec l'augmentation de la durée de la recherche. En effet, les individus commencent généralement à rechercher des offres d'emplois près de chez eux, où les coûts d'obtention de l'information sont plus faibles. Dès lors que la recherche s'élargit géographiquement, ces coûts directs augmentent.

- Le coût d'opportunité du temps passé à rechercher un emploi. Dès lors qu'une personne récupère une offre d'emploi, y renoncer pour attendre une autre offre a un coût : le salaire qu'elle aurait pu gagner en acceptant la première offre. Plus la recherche s'allonge, plus ce coût d'opportunité augmente.

En somme, le coût marginal de la recherche d'emploi est croissant du temps de recherche, tandis que le bénéfice marginal est décroissant du temps de recherche. Le chômage de prospection résulte de l'information imparfaite et du désir des individus de passer un temps optimal à rechercher un emploi, compte-tenu de l'augmentation du coût marginal de recherche.

La prospection d'emploi dépend du salaire de réservation

Un peu comme pour une recherche d'appartement, le chômeur/prospecteur d'emploi se fixe un certain nombre de critères avant d'accepter une offre d'emploi. Parmi ces critères, un des plus importants est le niveau de rémunération proposé par le futur employeur. Les économistes travaillent cette question avec le concept de **salaire de réservation**. Inspiré du salaire de réserve des néoclassiques, le salaire de réservation est déterminé en comparant les gains monétaires attendus si le chômeur accepte l'offre d'emploi qui lui est faite avec les gains qu'il pourrait obtenir s'il continuait la recherche pour obtenir une meilleure offre d'emploi. Autrement dit, il s'agit du critère financier qui permet au chômeur d'arbitrer entre deux situations : accepter une offre ou refuser et continuer de chercher un emploi. Si la personne n'accepte pas l'offre d'emploi et le salaire qui va avec, c'est qu'elle a jugé que la perspective de gain était inférieure à ce qu'elle pourrait retirer en continuant de chercher. En théorie, il y a donc un niveau de salaire pour lequel le chômeur est indifférent entre accepter l'offre et continuer sa recherche. Cette valeur est appelée salaire de réservation. Le chômeur cessera de chercher un emploi dès lors qu'il recevra une offre supérieure au salaire de réservation.

La durée du chômage dépend largement du salaire de réservation. Les deux sont positivement corrélés : plus le salaire de réservation est élevé, plus la durée du chômage sera importante. On comprend ainsi que l'amélioration des conditions de vie du chômeur joue positivement sur le temps de recherche d'emploi. En effet, s'il peut bénéficier d'allocations chômage ou d'une aide d'autre sorte, ou encore d'offres emplois qui lui arrivent plus facilement et donc à moindre coût, il aura tendance à faire durer le chômage. Ces aides font augmenter le salaire de réservation, et par suite la durée du chômage. Dans cette perspective, si l'assurance chômage est plus généreuse, le chômeur va faire durer sa recherche d'emploi,

puisqu'il peut se montrer plus sélectifs dans les offres d'emploi. Idem s'il pense que les offres d'emplois seront plus nombreuses que par le passé.

Le salaire de réservation est un déterminant essentiel de la probabilité de sortie du chômage, mais il n'est pas fixé une fois pour toutes : il diminue avec l'augmentation du temps passé au chômage. Plus l'ancienneté dans le chômage est importante, plus le salaire de réservation va avoir tendance à diminuer, toutes choses égales d'ailleurs. Il y a aussi des causes institutionnelles à ce comportement : dans de nombreux pays développés, les allocations chômage sont dégressives au cours du temps passé au chômage. Ce n'est pas le cas en France, sauf pour les cadres depuis la réforme Pénicaud de l'assurance chômage en 2019. Par ailleurs, le chômeur de longue durée est souvent stigmatisé et les offres d'emplois qui lui parviennent sont moins nombreuses. Enfin, il faut un certain temps pour évaluer le « juste » salaire de réservation : comme pour une recherche d'appartement, le chômeur apprend au fur et à mesure de sa recherche d'emploi à être plus exigeant sur certains points, et moins sur d'autres.

Les théories de la prospection d'emploi et du salaire de réservation se situent dans la droite ligne du modèle de chômage volontaire : le chômeur est le seul responsable du choix de la durée de la recherche d'emplois. Les aides dont il peut bénéficier (allocations chômage distribuées par l'Etat, mise à disposition de l'information, etc.) sont vues comme autant d'éléments qui retardent le retour au travail du chômeur. On voit que ces modèles se rapprochent d'un point de vue libéral, puisque 1/ la responsabilité des employeurs n'est pas engagée, 2/ l'Etat met à disposition des revenus de « confort » qui retardent le retour au travail du chômeur, et 3/ le prospecteur d'emploi choisit volontairement de faire durer la recherche en fonction de ses préférences. D'autres économistes postulent au contraire que retarder l'acceptation d'une offre aboutit à un meilleur processus d'appariement, permettant aux salariés de choisir un emploi plus productif. Dans cette perspective, l'allocation chômage est une subvention à l'amélioration de l'appariement sur le marché du travail, voire à l'accroissement de la production au sein d'une économie.

Empiriquement, quelle est la validité de ces raisonnements ? La durée et le montant de l'indemnisation des chômeurs par l'Etat a-t-elle un effet sur la durée du chômage ? Les enquêtes économétriques dont on dispose sur ces points sont divergentes. Dans leur revue de littérature, TATSIRAMOS et VAN OURS (2014) indiquent que l'élasticité de la durée du chômage au niveau d'indemnisation est comprise entre 0,4 et 1 et qu'un accroissement de la durée d'indemnisation se traduit par une augmentation de la durée au chômage de l'ordre de 20 % de l'accroissement de la durée d'indemnisation initiale. Sur données françaises, LE BARBANCHON (2012) met en évidence une réduction du taux de sortie du chômage vers l'emploi de 28 % (soit une hausse de durée au chômage d'environ deux mois et demi) lorsque la durée d'indemnisation est portée de 7 mois à 15 mois dans certaines filières. D'autres études nuancent ces résultats. La revue de littérature d'ALGAN et al. (2006) considère que la théorie des aspects désincitatifs de l'assurance chômage n'est que partiellement con-

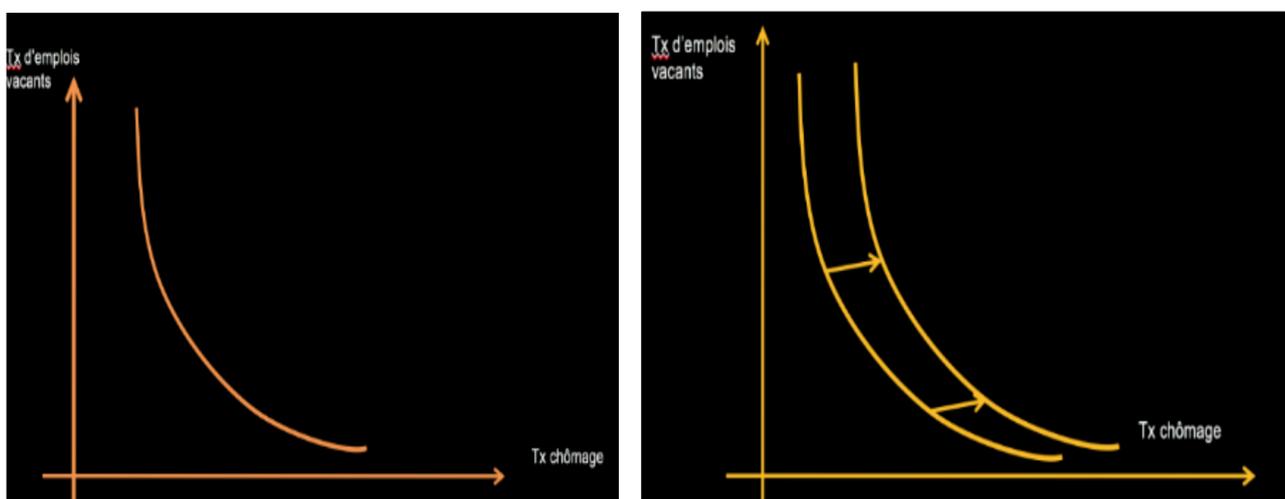
firmée par les faits. En particulier, la « *générosité* » de l'indemnisation augmenterait bien le « *salaire de réservation* » mais elle ne réduirait pas les efforts de recherche d'emploi. Au total, selon ces auteurs, une hausse de l'indemnisation augmenterait la durée du chômage mais l'ampleur serait faible voire peu significative.

Est-ce que l'augmentation de l'indemnisation du chômage augmente réellement la qualité de l'emploi et la productivité ? Les études empiriques analysant le lien entre les paramètres d'indemnisation du chômage et la qualité des emplois retrouvés sont peu nombreuses et leurs résultats sont ambigus. LE BARBANCHON (2012) estime, qu'en France, les demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'un allongement de la durée d'indemnisation entre 2000 et 2002 n'ont pas retrouvé un emploi de meilleure qualité (que ce soit en termes de salaire ou de durée d'emploi). L'amélioration de l'information (la fréquence d'arrivée des offres d'emploi) ne rend pas les chômeurs plus « *difficiles* » puisqu'on n'observe pas d'effet de ralentissement de la sortie du chômage. C'est même plutôt un effet d'accélération qui se produit -ce qui est logique, puisque le chômeur récupère plus de propositions d'embauches-.

Annexe 4 : La courbe de BEVERIDGE

La première vague d'analyse du chômage structurel est matérialisée par la courbe de BEVERIDGE. Dans un ouvrage de 1944, intitulé *Full Employment in a Free Society*, l'économiste William BEVERIDGE relie le taux de chômage et le taux d'emplois vacants afin de mesurer l'appariement entre l'emploi et le chômage.

Courbe de BEVERIDGE et son déplacement



La courbe de BEVERIDGE consiste en une relation décroissante entre le taux de vacances d'emplois et le taux de chômage. Sur le marché du travail existe toujours des emplois vacants, soit que les entreprises n'aient pas réussi à les pourvoir, soit que le temps de rotation entre deux emplois soit long. Ce taux d'emplois vacants a tendance à augmenter en période de croissance, les entreprises ayant plus de mal à pourvoir les postes lorsque le nombre de candidats potentiels diminue. Le raisonnement inverse vaut également : plus le chômage est important, moins les entreprises ont de difficulté à pourvoir les emplois vacants. On a donc une corrélation négative entre le taux de vacances d'emplois et le taux de chômage.

La courbe de Beveridge permet ainsi de visualiser :

- Le chômage frictionnel, qui correspond à la partie verticale de la courbe où le taux de chômage est très faible. Dans cette partie de la courbe, la faiblesse du taux de chômage s'accompagne d'un niveau élevé d'emplois vacants : le chômage ne pouvant plus baisser, un grand nombre de postes ne pourront être pourvus.
- Une dégradation conjoncturelle (respectivement une amélioration conjoncturelle) par un déplacement le long de la courbe. Ce déplacement traduit une augmentation du chômage et une moindre difficulté à pourvoir les postes disponibles pour les employeurs.
- Un choc structurel, en déplaçant la courbe vers la droite (dégradation) ou vers la gauche (amélioration). Ce déplacement traduit l'augmentation simultanée du chômage et des emplois vacants.

La proximité de la courbe de BEVERIDGE par rapport aux axes traduit l'efficacité du processus d'appariement. Dans le schéma de droite, la courbe de BEVERIDGE située le plus à droite traduit une dégradation de l'appariement sur ce marché du travail : à niveau de chômage égal à la première courbe, le taux de vacances d'emplois est plus élevé.

Les déplacements vers la droite de la courbe de Beveridge peuvent être dus à un grand nombre de facteurs affectant le processus d'appariement, dont :

- Une moindre efficacité du système de formation, qui produit des compétences non adaptées aux attentes des entreprises
- Moindre efficacité du service public de l'emploi qui met en relation les chômeurs et les emplois vacants
- Un système d'indemnisation du chômage plus généreux qui réduit l'intensité de la recherche d'emploi par les chômeurs

- Le pouvoir de négociation des salariés (lié aux syndicats par exemple) peut jouer négativement sur l'offre d'emplois vacants
- La baisse de la productivité moyenne du travail non accompagnée d'une baisse du salaire réel

Annexe 5 : La loi d'OKUN

Il existe une autre manière d'exprimer le coefficient d'OKUN, reposant sur la distinction entre **croissance potentielle et effective**. Plus exactement, le chômage est lié à l'écart de production (*output gap* en anglais) c'est-à-dire à la différence entre la croissance effective et la croissance potentielle (ou entre le PIB effectif et le PIB potentiel). La croissance potentielle est une croissance théorique, celle qui résulterait du plein-emploi des facteurs de production (travail et capital), soit le niveau de production de biens et services maximum qui puisse être atteint sans qu'il y ait tension inflationniste (la demande de ces facteurs n'excède pas l'offre). Elle est mesurée par le PIB potentiel. La croissance effective est celle qui est effectivement réalisée et mesurée par le PIB effectif. La loi d'OKUN théorise la relation entre l'évolution du chômage et celle de l'écart de production. Le chômage serait une fonction croissante de l'écart de production, selon la formule suivante :

$$\Delta U = -\beta (g - g^*)$$

avec U = Unemployment (chômage)
 β = le coefficient d'Okun
 g = PIB effectif
 g^* = PIB potentiel

Le coefficient d'OKUN mesure l'élasticité du chômage à l'écart de production. Si la croissance effective est inférieure à la croissance potentielle, le chômage augmente. g^* correspond donc au niveau de croissance minimum pour faire baisser le chômage, tandis que β mesure dans quelle proportion le chômage va diminuer une fois le niveau g^* dépassé.

On peut procéder à une vérification empirique de la « loi d'OKUN » en étudiant statistiquement le lien entre les variations du taux de chômage et les variations du taux de croissance de l'économie. On peut ainsi estimer le niveau de croissance minimum à atteindre pour faire baisser le chômage. C'est ce que font deux économistes, Olivier BLANCHARD et Daniel COHEN (in *Macroéconomie*) : appliqué aux données françaises sur la période 1975-2016, on obtient $g^* = 2,8$. Ce chiffre signifie que pour faire baisser durablement le chômage en France, il faudrait que la

croissance française atteint 2,8% a minima.

Annexe 6 : Éléments statistiques sur les politiques de l'emploi

Les dépenses ciblées en faveur des politiques du marché du travail

En termes de budget, les dépenses ciblées en faveur des politiques du marché du travail comptent pour 66,3 mds en 2017 en France (2,89% du PIB) et se décomposent comme suit :

- Les PE passives de soutien au revenu des chômeurs se montent à 45,1 Md€
- Les PE actives (formation professionnelle des demandeurs d'emploi, aides à la création d'emplois et à la création d'entreprises) se montent à 15,3 Md€
- Dans les dépenses ciblées, on compte également le paiement des fonctionnaires de Pôle Emploi pour 5,8 Md€

Dépenses ciblées pour les PMT en fonction du nombre de demandeurs d'emploi

Des tendances fortes qui se dessinent pour l'ensemble des dépenses ciblées :

- Quasi-stabilité du montant des mesures passives qui représentent environ 2/3 des dépenses ciblées pour un total de 45,1 Mds €. Quasi-disparition des préretraites, stabilité de l'ARE (36,6 Mds €) et légère diminution des allocations au sens large (-200 M€)
- Les dépenses actives représentent 15,3 Mds €. Elles diminuent de 5,4% par rapport à 2016, et expliquent l'essentiel du recul des dépenses ciblées, notamment en raison du recul des contrats aidés (-31% dans le secteur marchand et -9% dans le secteur non marchand)

Dans le détail, on retrouve l'idée que ce sont les créations directes d'emplois qui contribuent le plus à la diminution des dépenses ciblées en 2017. Les dépenses d'incitations à l'embauche et les créations directes d'emploi (catégorie 4 et 6), et plus particulièrement les contrats aidés, sont celles qui diminuent le plus (-9,6 %, à 5,7 Mds€). Cette dynamique s'explique par l'arrêt de certains dispositifs de contrats aidés. C'est notamment le cas des contrats uniques d'insertion du secteur marchand (CUI-CIE), dont la dépense diminue de 51,2 %, à 184 M€. De même, la dépense en faveur des emplois d'avenir diminue fortement, de près de 30 % (141 M€ en 2017). Une forte baisse de la dépense liée aux contrats de génération est également constatée (-18,5 % à 103 M€), due à l'arrêt du dispositif en septembre 2017. La dépense en faveur des contrats uniques d'insertion du secteur non marchand (CUI-CAE) diminue aussi en 2017 (-7,6 % à 2,5 Mds€) comme celle concernant les emplois d'avenir non marchands (-12,1 % en

2017), du fait de l'arrêt des deux dispositifs.

Dépenses ciblées pour les PMT en : détail des politiques actives

Dans la plupart des pays de l'Union européenne, les dépenses ciblées sur le marché du travail ont fortement augmenté après la crise de 2008 pour atteindre un pic en 2010. Depuis, ces dépenses diminuent tendanciellement et suivent partiellement l'évolution du taux de chômage qui baisse depuis 2013 au niveau européen. En 2017, leur niveau se situe entre 0,7 et 2,9 % du PIB. La France se place à un niveau élevé avec une dépense qui atteint 2,9 % du PIB. Ce niveau est relativement stable sur la période, comme le taux de chômage.

Les dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail

Les dépenses générales en faveur de l'emploi ne s'adressent pas spécifiquement à des groupes ciblés, comme les personnes en difficulté sur le marché du travail. Il s'agit généralement de transferts aux entreprises visant à réduire le coût du travail pour certaines catégories de salariés, dans certains territoires, ou pour certains secteurs d'activité. Le contour de ces dépenses fait débat : s'agit-il de mesures uniquement en faveur de l'emploi ? On peut en douter, puisque par exemple les allègements de charges accroissent également la compétitivité-prix des entreprises. Autre exemple, les mesures destinées aux entreprises s'installant sur certains territoires (comme les zones franches urbaines) : elles servent tout autant l'aménagement du territoire que l'emploi. Ces dépenses n'ont donc pas comme seule conséquence l'amélioration de la situation de l'emploi.

Les dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail (exonérations de charges sociales dont CICE, mesures pour les zones géographiques spécifiques comme les zones franches, mesures en faveur de certains secteurs d'activité) se montent à 72,8 Md€ (soit 3,18 pts de PIB de 2017). Ces dépenses sont en forte augmentation (+6 Mds € par rapport à 2015, soit 9,2% en € constants), alors qu'elles étaient stabilisées, voire en baisse de 2009 à 2012. Quelle est la raison de cette forte progression ? La montée en charge du CICE (crédit impôt compétitivité emploi). Avec 18,6 Md€ en 2015 et 23 Mds € en 2017, le CICE est désormais le deuxième poste des dépenses générales, derrière les allègements généraux de type Fillon sur les bas salaires (23 Mds € en 2017). Les mesures favorables à l'emploi dans certains secteurs d'activité ont-elles tendance à décroître.

Les dépenses sociales à la lisière des politiques de l'emploi

Les dépenses au titre des minimas sociaux comportent de plus en plus fréquemment une dimension « *d'activation* », ce qui justifie de les inclure dans les dépenses en faveur de l'emploi.

Parmi les 9 minimas sociaux, 3 sont directement intégrés dans les dépenses ciblées en faveur des PMT : l'Allocation de solidarité spécifique (ASS, pour personnes en fin de droit, sous condition de ressources), l'allocation équivalent retraite (AER, pour ceux qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite mais ont assez cotisé) et l'allocation temporaire d'attente (ATA, pour expatriés de retour en France, anciens détenus, apatrides, etc). Les autres dépenses sont en lisière de la politique de l'emploi, car même si elles ne sont pas directement liées, elles dépendent de la conjoncture du marché du travail : elles concernent principalement le RSA socle, et l'allocation aux adultes handicapés de base (AAH). Les dépenses sociales à la lisière des politiques de l'emploi s'élèvent au total à 20,6 Md€ en 2017, et représentent 0,9 point de PIB.

Toutes dépenses confondues, on aboutit à un grand total de près de 160 Md€ en 2017 (presque 7 pts de PIB 2017) dépensés pour les politiques de l'emploi.