

Thèmes et questionnements	Quelles politiques pour l'emploi ?
Notions de terminale et acquis de première	Notions de Terminale : Flexibilité du marché du travail, taux de chômage, taux d'emploi, qualification, demande anticipée, salariat, précarité, pauvreté. Acquis de première : chômage, productivité, demande globale, politique monétaire, politique budgétaire, rationnement.

Afin de montrer que la diversité des formes et des analyses du chômage explique la pluralité des politiques, on analysera les politiques macroéconomiques de soutien de la demande globale pour lutter contre le chômage keynésien, les politiques d'allègement du coût du travail pour lutter contre le chômage classique, les politiques de formation et de flexibilisation pour réduire la composante structurelle du chômage.

On peut tout d'abord rappeler les deux grandes théories économiques explicatives du chômage.

Selon J. M. KEYNES le chômage est dû dans une économie à une insuffisance de la demande effective. Plus précisément, selon lui le niveau de l'emploi dépend du niveau de production envisagé par les entreprises, lequel dépend du niveau de **demande anticipée** (demande effective) par celles-ci. Dès lors, il se peut que la **demande anticipée** par les entreprises ne soit pas suffisante pour inciter à un niveau de production qui permettrait à tous les offreurs de travail d'être embauchés. On peut donc se retrouver avec une situation de sous-emploi sur le marché du travail, c'est-à-dire qu'il existe sur ce marché des offreurs de travail qui accepteraient d'être embauchés pour un niveau correspondant à leur productivité marginale mais que les entreprises refusent d'embaucher car celles-ci anticipent une demande insuffisante (C'est l'équilibre de sous-emploi). *Selon KEYNES, le fait que la demande effective puisse être insuffisante provient du fait que le montant des revenus des ménages ou des profits des entreprises qui sont épargnés n'est pas, « spontanément », comblé par l'investissement productif des entreprises.* Lorsque le chômage est dû à une insuffisance de la demande effective on parle de **chômage keynésien**.

Selon l'analyse libérale (*pour l'exposé des principes de l'analyse libérale voir la fiche de synthèse du chapitre n°10*) le libre fonctionnement du marché du travail conduit au plein emploi du facteur travail (seul le chômage volontaire est possible à savoir des salariés qui refusent de travailler pour un niveau de salaire réel qui correspond à leur productivité). Dès lors, selon eux, les causes du chômage trouvent leurs origines, dans l'ensemble des mesures, des dispositifs ou des institutions qui entravent le libre fonctionnement du marché du travail. Plus largement on peut citer comme causes multiples du chômage : la présence d'un salaire minimum qui empêche l'ajustement de la rémunération des salariés les moins qualifiés à leur productivité marginale ; la présence de cotisations sociales patronales qui alourdissent le coût du travail ce qui d'une part accroît pour certains salariés l'écart entre coût du travail et rentabilité marginale du travail et d'autre part conduit à une baisse des profits et de la rentabilité des investissements ; la présence des syndicats qui peuvent entraver la flexibilité salariale ; enfin l'existence de rigidités sur le marché du travail, au niveau de la réglementation notamment portant sur les contrats de travail, qui empêchent l'entreprise d'ajuster l'emploi effectif à l'emploi désiré.

Dès lors, pour l'analyse libérale, peuvent apparaître deux types de chômage :

Un chômage de type classique dû à une insuffisance de l'offre : c'est le cas lorsque le coût du travail trop élevé (salaires bruts + charges sociales patronales) diminue les profits des entreprises, lesquelles vont moins investir faute de capacités d'autofinancement suffisantes et faute de rentabilité suffisante de leurs investissements. Or, le manque d'investissement (acquisition de nouveaux équipements) pénalise la productivité marginale des travailleurs et ainsi crée un nombre insuffisant d'emplois pour absorber la hausse de la population active.

Un chômage de type structurel dû à des rigidités qui empêchent le « bon fonctionnement » du marché du travail :

La rigidité du marché du travail peut concerner les prix : présence d'un Salaire Minimum, de cotisations sociales patronales, de syndicats. De telles rigidités empêchent le niveau de rémunération de s'ajuster à la productivité marginale du travail. Dans ce cas l'ajustement du marché se fait par les quantités autrement dit par le non emploi ou les licenciements. *Plus spécifiquement, ce sont les travailleurs les moins qualifiés, ceux pour lesquels la productivité marginale du travail est inférieure au montant du salaire minimum (+ cotisations sociales) qui sont rationnés et qui ne trouvent pas d'emplois.*

La rigidité du marché du travail peut concerner les quantités : la présence d'un contrat unique tel que le CDI et l'absence de possibilité au recours à des emplois précaires peut soit désinciter les entreprises à embaucher soit peut induire des difficultés financières qui conduisent *in fine* à des licenciements économiques voire à des faillites (*L'impossibilité de licencier deux ou trois salariés rapidement en cas de conjoncture défavorable peut amener l'entreprise à moyen ou long terme à déposer son bilan du fait d'une masse salariale trop importante relativement au chiffre d'affaires.*)

Lorsque le chômage résulte d'un manque de demande effective, il convient de prendre des **mesures susceptibles de soutenir voire de relancer la demande globale**. Parmi ces mesures on peut citer une politique budgétaire expansive : hausse de l'emploi public (qui conduit à une hausse de la production de services non marchands : éducation, santé, sécurité, défense nationale etc.) ou encore la mise en œuvre d'une politique de grands travaux (dans ce cas, l'Etat lance des appels d'offre auprès d'entreprises privées pour la construction ou la rénovation d'infrastructures de transport, énergétiques, de télécommunications, ou encore publiques dans différents domaines – éducation : école, collège, lycée, université ; santé : hôpitaux etc. – Les entreprises privées qui obtiennent les appels d'offre sont alors incitées à produire plus et pour cela elles embauchent et elles investissent). À

ce niveau KEYNES démontre l'existence d'un **effet multiplicateur** à savoir que la dépense initiale (investissement public) provoque une vague successive de revenus d'autant plus importante que la propension marginale à consommer des ménages est élevée. L'Etat peut également initier une politique de redistribution verticale des revenus. Par le biais d'impôts progressifs et de prestations sociales versées sous conditions de revenus, les ménages aisés voient leur RDB diminuer (baisse de leur épargne) tandis que les ménages défavorisés voient leur RDB s'accroître ce qui leur permet de consommer davantage. Enfin, l'Etat pour soutenir la consommation peut revaloriser le SMIC ou réduire le taux de TVA. L'Etat peut également favoriser l'investissement des entreprises. Pour cela, il s'agit de permettre l'accroissement de la rentabilité attendue des investissements en baissant par exemple les impôts pesant sur les entreprises. Au-delà d'une politique budgétaire expansive qui incite les entreprises à produire plus, et de manière à leur permettre effectivement de produire, J. M. Keynes préconise une politique monétaire expansive. En effet, pour pouvoir produire plus les entreprises doivent d'une part embaucher (les chômeurs !) mais aussi doivent acquérir des unités de capital fixe, autrement dit investir. Or, la plupart du temps, en cas de capacités d'autofinancement insuffisantes, elles doivent recourir pour ce faire à l'endettement bancaire. Dès lors, pour favoriser l'investissement des entreprises, l'Etat peut également, via la banque centrale, permettre une baisse des taux d'intérêt débiteurs. Dans ce dernier cas, c'est la banque centrale qui met en œuvre une politique monétaire expansionniste (baisse du taux des appels d'offre / achats « massifs » de titres sur le marché monétaire), afin que le coût de refinancement des banques de second rang diminue. Dès lors, celles-ci sont en mesure de prêter aux entreprises (mais aussi aux ménages !) à des taux moins élevés ce qui favorise l'investissement (et la consommation !). Force est de constater que la politique monétaire accompagne la politique budgétaire. *La politique budgétaire ou de revenus incitent les entreprises à produire plus et donc à embaucher et la politique monétaire leur donnent les moyens de le faire c'est-à-dire d'investir.*

On peut souligner toutefois, que la relance de l'activité économique par la demande effective peut buter sur la contrainte extérieure (la relance par la demande entraîne un creusement du déficit du commerce extérieur – au final la relance profite aux entreprises étrangères et non aux entreprises nationales – échec de la politique de relance de 1981 -) et également sur la contrainte budgétaire (montée excessive de l'endettement) ou encore l'effet d'éviction de l'investissement privé par l'investissement public. Il convient enfin de rappeler que dans l'UEM, la politique monétaire est sous l'autorité de la BCE et en aucun cas de chaque État.

Comme nous l'avons vu les causes du chômage pour l'analyse libérale sont multiples. Celui-ci peut provenir d'une insuffisance de **flexibilité des salaires** sur le marché du travail (SMIC, charges sociales patronales, présence de syndicats) empêchant l'ajustement nécessaire entre salaire et productivité marginale. On parle d'un **chômage structurel**. Ou encore d'un coût du travail trop élevé (salaires bruts + cotisation sociales patronales) ce qui nuit aux profits des entreprises et *in fine* à leurs investissements et donc à la productivité marginale du travail. On parle de **chômage classique**. Dans ce cadre, **une politique de flexibilisation des salaires et d'allègement du coût du travail** doit être mise en place : suppression du SMIC, assouplissement des dispositions relatives au SMIC (création d'un SMIC jeune par exemple, ou d'un SMIC intermédiaire pour certaines catégories de travailleurs comme les chômeurs de longue durée), exonération totale ou partielle des charges sociales patronales pour tous ou certains emplois (par exemple les moins qualifiés) – *mesures Balladur, mesures Fillon, CICE et Pacte de Responsabilité* -, diminution du rôle des syndicats dans la fixation des salaires, fin de la hausse collective des salaires (notamment du fait de l'ancienneté), individualisation de ces derniers (liée à la performance des salariés) ou encore **flexibilité des salaires** (hausse mais aussi baisse) en fonction des résultats de l'entreprise -*exemples Accord de maintien dans l'emploi* - . La **flexibilité des salaires** et/ou la « baisse du coût du travail » peut alors avoir pour conséquence positive d'inciter les entreprises à substituer du travail peu qualifié aux machines, mettre un terme aux délocalisations, provoquer une baisse du coût salarial unitaire et ainsi permettre une hausse de la compétitivité-prix, permettre également une hausse des profits. Or, « les profits d'aujourd'hui, sont les emplois de demain et les emplois d'après-demain ».

Pour compléter cette politique, l'Etat peut mettre en place une politique ambitieuse de formation continue des salariés de manière à permettre une hausse de la productivité marginale des travailleurs et à également faciliter les politiques de reconversion (mobilité professionnelle). – *Mise en place du compte personnel de formation* -

Le chômage peut également provenir d'un manque de **flexibilité** concernant le niveau de l'emploi. En effet, à tout moment l'entreprise doit pouvoir adapter le niveau de l'emploi effectif au niveau de l'emploi désiré. Par exemple, en cas de baisse de la demande, l'entreprise doit pouvoir licencier afin d'alléger sa masse salariale et ainsi préserver ses profits (source essentielle d'investissement) et sa compétitivité-prix. Pour ce faire l'Etat doit permettre une **flexibilité quantitative externe** en favorisant le recours à des CDD ou des stages ; ou encore en assouplissant et simplifiant les règles du licenciement. Il peut également favoriser l'**externalisation** avec le développement de l'intérim. Il peut aussi favoriser la **flexibilité quantitative interne** par notamment l'annualisation du temps de travail et/ou l'assouplissement du recours aux heures supplémentaires etc. Par ces mesures, il s'agit de donner les moyens aux entreprises de s'adapter plus rapidement et plus finement à la demande et donc aux besoins de leurs clients ; tout en leur permettant de préserver leur rentabilité en cas de recul de l'activité. Enfin, l'Etat peut favoriser la polyvalence des salariés (droit à la formation continue) ainsi que la mobilité géographique de ces derniers.

Enfin, les allocations chômage peuvent être à l'origine d'un chômage volontaire, car celles-ci réduisent le coût du non emploi. Il faut donc diminuer ou supprimer les allocations chômage ou encore rendre le dispositif d'indemnisation plus contraignant.

L'efficacité des mesures qui visent à une plus grande flexibilité du travail (flexibilité des salaires + flexibilité de l'emploi) n'est pas pleinement démontrée.

On soulignera que les politiques de l'emploi sont aussi fondées sur la prise en compte du rôle du travail et de l'emploi dans l'intégration sociale.

Au-delà des différentes mesures prises pour réduire le chômage, à savoir notamment les politiques de soutien de la demande globale et/ou la réduction du coût du travail et/ ou les politiques de flexibilisation de l'emploi, on peut distinguer deux grands types de politiques de l'emploi. D'une part, les politiques passives qui visent à traiter les conséquences sociales du non-emploi et plus précisément à verser des indemnités aux chômeurs ou à financer les départs en pré-retraites. D'autre part, les politiques actives de l'emploi parmi lesquelles on peut citer notamment : la formation professionnelle, l'aide à la création d'entreprise mais également les contrats aidés. Un contrat aidé est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation. Le principe général est de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche et/ou de formation pour l'employeur. Ces **emplois aidés** sont, en général, accessibles prioritairement à des « publics cibles », telles les personnes « en difficulté sur le marché du travail » ou les jeunes. Ils relèvent du secteur marchand (Contrat unique d'insertion, Contrat de Génération) ou du secteur non marchand (contrat d'accompagnement dans l'Emploi, Contrat d'avenir). **Il s'agit par là même de permettre à des catégories durablement exclues du marché du travail ou en grandes difficultés face à celui-ci à retrouver un emploi de manière à faciliter leur intégration sociale.**

De même, des mesures récentes participent également à inciter certaines catégories en situation de difficultés face à l'emploi à être incitées à retrouver un emploi. C'est par exemple le cas du **RSA** créé en juin 2009, qui vise à inciter les allocataires à exercer une activité professionnelle rémunérée avec comme principe « 62% des revenus supplémentaires perçus grâce à une activité professionnelle rémunérée reste dans ma poche ». C'est également l'objectif de la **prime d'activité** qui est rentrée en application le 01 janvier 2016.

De même le développement des politiques de **flexisécurité** peuvent s'analyser comme des politiques qui visent à la fois à concilier la nécessité d'avoir un marché du travail flexible mais également le souci de protéger les salariés qui perdent leurs emplois (forte indemnisation chômage mais également politique de formation ambitieuse facilitant la reconversion – mobilité professionnelle – compte personnel de formation toute la vie ou encore droits rechargeables à l'assurance chômage).

Au final, il s'agit sans doute de favoriser la ré-insertion des chômeurs, des allocataires du RSA ou de certaines catégories très vulnérables face au marché du travail. En effet, les indemnisations versées aux chômeurs, le RSA socle ou encore tout un ensemble d'aides sociales permettent à leurs prestataires de satisfaire au minimum leurs besoins primaires. C'est là le premier volet de l'intégration. Mais, celui-ci ne peut pas suffire, il faut également, faciliter la ré-insertion progressive sur le marché du travail de ces allocataires afin de leur permettre de renforcer leur intégration sociale via l'emploi. C'est le deuxième volet de l'intégration.

On se demandera en quoi ce lien entre travail et intégration sociale est fragilisé par certaines évolutions de l'emploi.

Afin de lutter contre le chômage, les politiques de flexibilisation du marché du travail se sont accompagnées du développement d'emplois dits précaires tels que les CDD, l'intérim ou encore les stages. Or, ce type d'emplois amène les salariés à souvent alterner des phases d'activité et des phases de chômage ce qui peut entraîner des difficultés financières et donc des difficultés pour satisfaire les besoins secondaires voire primaires. De plus, ce type d'emplois empêche le salarié de se projeter dans l'avenir et par exemple d'obtenir un crédit bancaire pour accéder à la propriété. De même, ce type d'emplois ne favorise pas la constitution de liens sociaux amicaux, professionnels et syndicaux au sein de l'entreprise. Enfin, les salariés qui cumulent les emplois précaires ne peuvent véritablement acquérir de qualification spécifique, ils se sentent marginalisés et considérés comme des salariés de « seconde zone » ce qui peut entraîner là encore des troubles psychologiques.

De plus, la **précarité** de l'emploi mais également la politique de rigueur salariale instaurée à partir du milieu des années 80 en France, et enfin le développement des temps partiels non voulus ou subis (sous-emploi) vont entraîner l'apparition de **travailleurs pauvres** (nombre estimé à 8 millions en 2012). C'est-à-dire des salariés qui ne peuvent pas grâce aux seuls fruits de leur travail vivre décemment et satisfaire leurs besoins secondaires et primaires. Ces salariés n'ont donc que pour seuls recours de cumuler plusieurs boulots et/ou de devoir par exemple solliciter l'aide des APU et des associations caritatives.

Enfin, dans une enquête menée dans une dizaine d'entreprises S. PAUGAM montre qu'aujourd'hui l'insécurité de l'emploi (précarisation d'une partie des salariés) et l'insatisfaction au travail peuvent déboucher sur *une intégration professionnelle incertaine ou laborieuse voire disqualifiante*. *L'intégration incertaine* concerne les salariés qui connaissent des conditions de travail à peu près satisfaisantes (pas vraiment d'insatisfaction au travail) mais qui occupent un emploi précaire et donc pour lesquels la stabilité de l'emploi est incertaine (salariés en CDD, stage, ou intérim). *L'intégration laborieuse*, concerne les salariés dont la stabilité d'emploi est quasi assurée, mais qui connaissent une insatisfaction voire de la souffrance au travail ce qui les empêchent de se sentir bien au sein de l'entreprise. Enfin, on parle d'*intégration disqualifiante* pour les salariés qui cumulent instabilité de l'emploi et insatisfaction dans le travail. Dans ce cas, les salariés concernés tendent alors à se replier sur eux, tant syndicalement que politiquement, et leur vie familiale en est affectée. Ces formes d'intégration s'opposent à l'*intégration assurée* qui concerne les salariés qui connaissent une stabilité de leur emploi et une satisfaction dans le travail. Serge Paugam souligne qu' à l'heure actuelle intégration disqualifiante et intégration laborieuse tendent à s'accroître: la première,

en raison des très nombreuses restructurations qui ont affecté (et continuent d'affecter) le système productif; la seconde, à cause de la bureaucratisation croissante de nombreuses tâches administratives ou sociales.