

Analyse du sujet

Les mots clés

La définition du plein-emploi ne va pas de soi. Dans un sens « positif » et large, le plein-emploi est la pleine utilisation des facteurs de production, travail et capital. Mais le plein-emploi est généralement défini « négativement » ; il caractérise un marché du travail où le chômage se réduit au chômage frictionnel. Keynes le définit dans la *Théorie générale* (1936, chapitres II et III) comme l'absence de chômage involontaire. Le plein-emploi n'est donc pas synonyme de chômage nul, ce que reflète bien la courbe de Beveridge. Le taux de chômage de plein-emploi serait de 3 % ou 4 % en France (Jean-Pisani-Ferry, *Rapport Plein-emploi*, 2000).

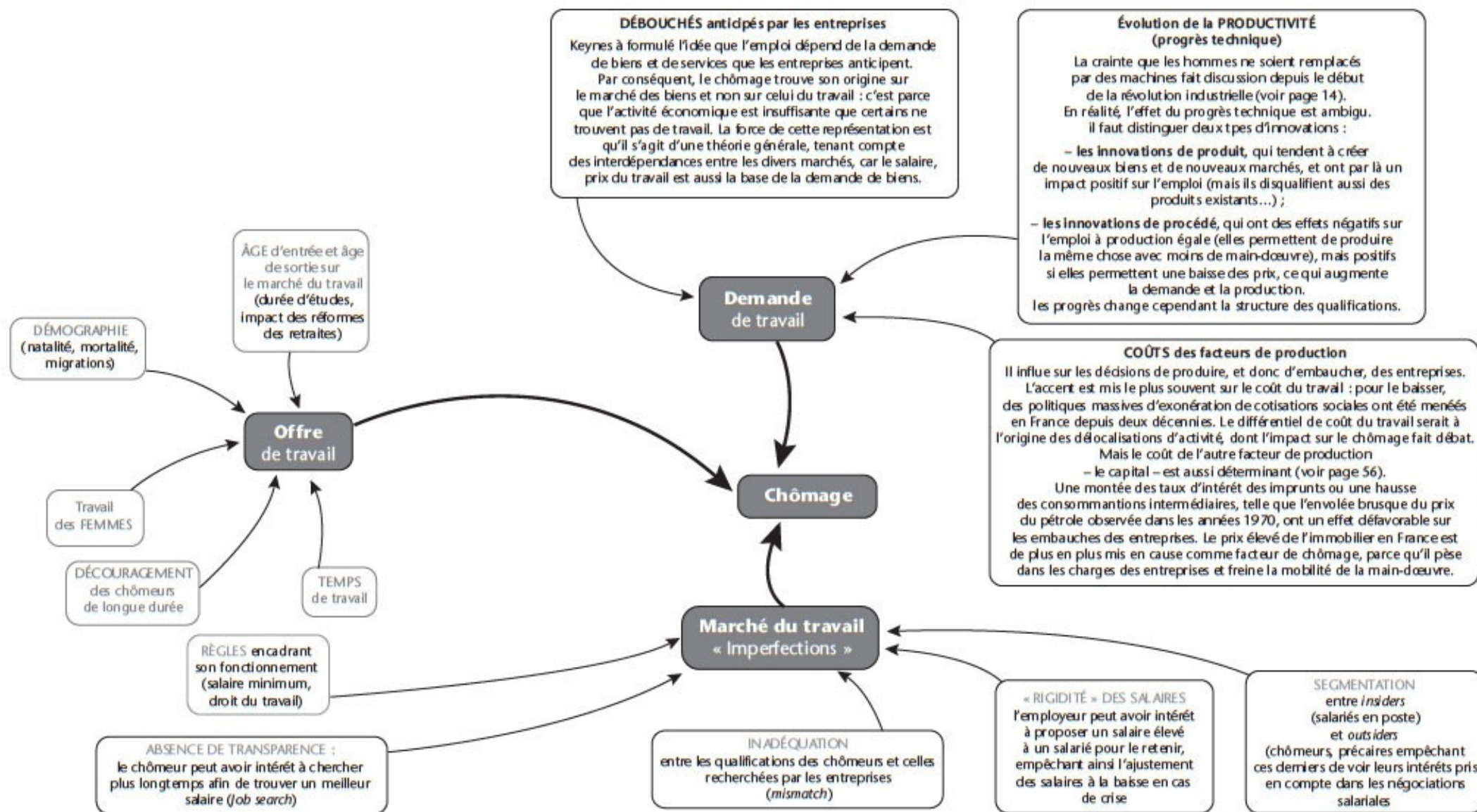
Cependant, le plein-emploi requiert également la « pleine activité » des facteurs de production et notamment du travail. En effet, le chômage peut conduire certains actifs à se retirer du marché du travail ou à accepter un temps partiel contraint. Ainsi, l'Union européenne s'est fixé pour objectif un taux d'emploi de 70 %. En outre, le plein-emploi n'est pas un phénomène strictement quantitatif ; la « qualité » des emplois doit également être prise en compte.

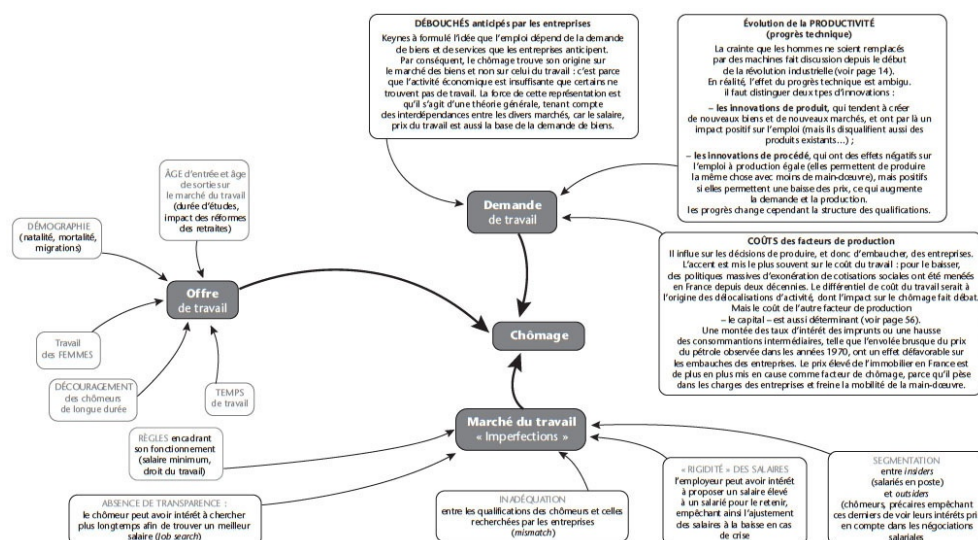
La politique économique est l'ensemble cohérent de mesures qui permet d'atteindre les objectifs hiérarchisés que se fixe la puissance publique. Selon la règle de Tinbergen, elle doit utiliser autant d'instruments que d'objectifs. L'objectif de plein-emploi peut-être recherché à travers les politiques macroéconomiques de court terme (budgétaire, monétaire, de change...), les politiques structurelles de long terme et enfin la politique spécifique de l'emploi. Une politique est crédible lorsque les agents (ménages, entreprises) ont confiance dans la politique menée par une institution (gouvernement, banque centrale...) et anticipent sa réussite.

Le sens du sujet et la problématique

Depuis les années 1970, le chômage prend des formes multiples ; elles se conjuguent pour former un chômage de masse, durable et inégal. Les analyses théoriques révèlent la complexité du chômage contemporain qui combine chômage conjoncturel et structurel, chômage lié à l'insuffisance de la demande et résultant de la nonrentabilité de l'offre... (voir encadré 29). Ce caractère « pluriel » rend sa réduction difficile et invite au pessimisme ; ainsi, François Mitterrand déclarait-il en 1993 : « Dans la lutte contre le chômage on a tout essayé. »

Encadré 29 : Offre de travail, demande de travail et imperfections du marché du travail





Source : *Alternatives économiques*, hors série, n° 99, janvier 2014, p. 36.

Plus de 50 % des Européens considèrent que l'emploi et le chômage sont les deux principaux problèmes auxquels leur pays doit faire face (sondages Eurobaromètre). Simultanément, leur défiance envers les institutions publiques et leur capacité à réduire ce chômage est très importante. Dans de nombreux PDEM, dont la France, les autorités nationales, mais aussi européennes ou internationales (FMI par exemple) ont perdu leur crédibilité pour ramener au plein-emploi ; au contraire, elles sont souvent accusées d'être, par leurs politiques, responsables du chômage.

Pourtant, les enjeux économiques, sociaux et politiques de l'emploi sont fondamentaux, ce que Keynes exprimait déjà dans la *Théorie générale* : « Les deux vices marquants du monde économique où nous vivons sont le premier que le plein-emploi n'y est pas assuré, le second que la répartition de la fortune et du revenu y est arbitraire et manque d'équité. » Le chômage de masse peut conduire dans un premier temps à la remise en cause de l'action publique et de l'économie de marché. Dans un second temps, ses effets délétères sur la cohésion sociale peuvent déboucher, comme dans les années 1930, sur la remise en cause des institutions démocratiques (voir encadré 30).

Encadré 30 : L'ambition du plein-emploi

« Le plein-emploi n'est ni un rêve ni un slogan, c'est un projet. Celui que s'étaient donné les sociétés européennes au sortir de la Seconde Guerre mondiale et qu'elles ont laissé dépérir lorsqu'elles se sont trouvées aux prises avec les chocs extérieurs, l'inflation et les restructurations. C'est une ambition économique car le coût du sous-emploi est

considérable. Mais c'est d'abord une **ambition politique**, car le travail est constitutif de l'identité sociale de chacun d'entre nous. Reconquérir le plein-emploi, c'est donc restaurer l'égalité dans l'une de ses composantes fondamentales. »

Source : Pierre-Alain Muet (Lettre du CAE, présentant le rapport *Plein-emploi*, 2000).

Depuis la fin des années 1970, de nombreux PDEM dont la France se caractérisent par un **chômage de masse durable** qui frappait plus de 19 millions d'Européens en 2012. Pourtant, certains pays, comme les États-Unis à la fin des années 1990 ou l'Allemagne plus récemment, connaissent des taux de chômage réduits. Le plein-emploi n'est donc pas un mythe renvoyant à l'âge d'or des Trente Glorieuses. **Si toutes les politiques ne sont pas inefficaces, peut-on définir les éléments qui constituent leur efficacité ? Comment les gouvernements peuvent-ils restaurer la confiance et retrouver leur crédibilité en matière d'emploi ?**

Dissertation rédigée

Dominique Méda estime à juste titre que le travail n'est pas le seul fondement du lien social (*Le Travail : une valeur en voie de disparition*). Néanmoins, dans les sociétés modernes, au-delà de sa fonction économique de production et de répartition des richesses, l'emploi constitue un élément déterminant de l'identité sociale. C'est pourquoi la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1948 énonce : « Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage » (article 23).

Si l'emploi correspond à l'exercice d'une activité professionnelle rémunérée et déclarée, le concept de plein-emploi reste difficile à cerner. Keynes le définit dans la première partie de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936) par l'**absence de chômage involontaire** : « Le plein-emploi est atteint lorsque l'emploi global n'est plus élastique aux accroissements de la demande effective » (chapitre III). Le plein-emploi permet à tous ceux qui le souhaitent d'accéder à un emploi, ce qu'exprime le concept de « pleine activité », repris dans l'objectif européen d'élévation à 70 % du taux d'emploi. Mais il n'est **pas synonyme d'un chômage nul puisqu'il peut s'accompagner d'un chômage frictionnel**. Toutefois, le plein-emploi n'est pas un phénomène strictement quantitatif ; la qualité de l'emploi et son adéquation à la formation doivent également être prises en compte. En outre, le plein-emploi peut se définir par l'**absence d'actifs contraints au sous-emploi, exerçant un emploi à temps partiel alors qu'ils souhaitent travailler à plein-temps** et sont disponibles pour le faire.

Une politique économique est un ensemble cohérent de mesures destiné à atteindre les objectifs hiérarchisés que se fixe la puissance publique. Elle est crédible lorsque les agents anticipent sa réussite et modifient leurs comportements et arbitrages en conséquence. Le chômage prenant des formes multiples, la crédibilité de la politique de l'emploi repose en premier lieu sur son adéquation à la nature du chômage. Compte tenu des spécificités du marché du travail des pays en

développement, nous nous concentrerons sur l'analyse des PDEM, où prévaut un chômage de masse durable depuis la fin des années 1970. Ainsi plus de 19 millions de ressortissants de l'Union européenne étaient-ils au chômage en 2012. Faut-il en conclure avec François Mitterrand que « dans la lutte contre le chômage on a tout essayé » (1993), et se résoudre à voir en ce chômage une fatalité inhérente aux structures économiques et sociales du capitalisme contemporain ?

Certains pays, à l'image des États-Unis à la fin des années 1990 ou de l'Autriche, du Danemark et de l'Allemagne en 2013, se caractérisent par un taux de chômage réduit et se rapprochent du plein-emploi. Le plein-emploi ne serait donc pas un mythe renvoyant à l'âge d'or des Trente Glorieuses. Reste-t-il dans les circonstances actuelles un objectif crédible de la politique économique ? Comment les gouvernements peuvent-ils restaurer la confiance des ménages et des entreprises dans l'efficacité des politiques de retour au plein-emploi, crédibilité sans laquelle elles sont vouées à l'échec ? On retrouve ainsi au début du XXI^e siècle la problématique que posait William Beveridge en 1944 : comment offrir « du travail pour tous dans une société libre » (*Full Employment in a Free Society*) ?

Les politiques macroéconomiques de stimulation de la croissance par la demande rapprochent du plein-emploi en réduisant le chômage conjoncturel et en luttant contre l'équilibre de sous-emploi (I). Les politiques de stimulation de l'offre de travail et de produits peuvent réduire le chômage structurel (II). Cependant, la crédibilité de l'objectif de plein-emploi exige qu'il soit cohérent avec les autres dimensions de la politique économique et sociale (III).

Confrontées à un chômage résultant de l'insuffisance de la demande, les politiques économiques conjoncturelles sont crédibles lorsqu'elles ramènent vers le plein-emploi en rétablissant une croissance forte et durable. Ce peut être le cas face à un choc conjoncturel ou à l'équilibre de sous-emploi (A), sous réserve que les conditions de leur efficacité soient réunies (B).

Le New Deal constitue la première expérience historique de stimulation de l'activité et de lutte contre le chômage par le déficit budgétaire. Son bilan reste controversé ; les États-Unis retrouvent en 1939 leur niveau de production de 1929 mais le taux de chômage (17 %) reste très élevé. Le principe d'une lutte efficace contre les crises par la stimulation de la demande s'impose toutefois avec la révolution keynésienne et ses prolongements macroéconomiques. Il résulte de la prise en compte d'une caractéristique structurelle des économies modernes, la rigidité des prix et notamment des salaires. Dans ces conditions, la crise est un cercle vicieux qui s'auto-entretient : un choc initial (krach boursier par exemple) renverse les anticipations ; les entreprises réduisent leurs investissements, ce qui contracte l'activité ; enfin, elles licencient, l'emploi se dégrade et la consommation diminue... L'effondrement de la demande privée (demande de biens de production des entreprises et de biens de consommation des ménages), accompagné éventuellement de la baisse de la demande externe, est au cœur de ce processus. Il faut renverser cette spirale négative pour rétablir le plein-emploi, en substituant la demande publique à la demande privée défaillante. Ainsi, à la suite du choc de 2007-2008, les pays regroupés au sein du G20 s'engagent dans une politique de relance concertée. Celle-ci a permis d'inverser la courbe du chômage dans certains pays à partir de 2010, sans ramener véritablement au plein-emploi. Il faut toutefois remarquer que l'impulsion budgétaire, c'est-à-dire le déficit volontaire destiné à accroître la demande

globale, est restée très faible par rapport à l'ampleur du choc : + 2,1 % du PIB en 2009 pour la Grande-Bretagne, + 1,6 % pour la France et + 0,8 % pour l'Allemagne (calculs de l'OFCE).

La **relance Kennedy-Johnson (1961-1962)** reste le meilleur exemple de politique conjoncturelle d'inspiration keynésienne ramenant vers le plein-emploi. Walter Heller, à la tête du Council of Economic Advisers, analyse la situation comme étant caractéristique de l'équilibre de sous-emploi. Le **PIB courant est inférieur au PIB potentiel (*gap* d'Okun)** correspondant à la pleine utilisation des capacités de production, travail et capital. Le gouvernement subit alors un déficit passif, lié à une activité sous-optimale. **La relance par le budget, incluant à la fois la mise en œuvre de grands programmes sociaux et économiques ainsi que des réductions d'impôts (*tax cuts*), combinée avec une politique monétaire d'accompagnement, doit rapprocher le PIB réel du PIB potentiel.** Le résultat est effectivement atteint : le taux de croissance de la production double, ce qui rétablit spontanément l'équilibre des finances publiques et un quasi-plein-emploi en 1964.

À partir de 1965, le président Johnson creuse les déficits (guerre du Vietnam, programme de la « Grande Société » afin de lutter contre la pauvreté et les injustices raciales) dans un contexte de pleine utilisation des capacités de production : l'inflation s'accroît, dans la logique de la courbe de Phillips et révèle une politique inappropriée. À l'opposé, **à partir de 2010, de nombreux PDEM semblent avoir réduit trop rapidement leur déficit public primaire** (déficit n'incluant pas la charge financière de l'endettement). Confrontés à l'ampleur de l'endettement public et à la hausse des taux d'intérêt des emprunts souverains, **les pays de la zone euro en particulier ont réduit leurs dépenses et augmenté les prélèvements obligatoires. Le multiplicateur de dépenses publiques a joué à la baisse, brisant la croissance et ramenant le chômage** : le taux de chômage de la zone, qui s'était légèrement réduit en 2010 (9,5 %) s'accroît de 2011 à 2013 (12,5 %). Le FMI, et plus précisément son économiste en chef Olivier Blanchard, reconnaît que les effets du multiplicateur ont été sous-estimés et que le soutien de la demande globale est encore nécessaire à l'échelle mondiale. Il est donc possible de ramener l'économie vers le plein-emploi après un choc de demande.

L'équilibre de sous-emploi, formalisé par les modèles IS-LM-BP (Mundell et Fleming) et offre globale/demande globale, n'est donc pas une fatalité. Un *policy mix* approprié peut être crédible pour ramener le plein-emploi, lorsque les conditions de son efficacité sont réunies et en particulier lorsque l'offre est élastique à la demande (hypothèse retenue par les deux modèles). En système de change fixe, la politique budgétaire est la plus efficace, sous réserve que le déficit budgétaire puisse être financé par le reste du monde et que l'économie soit peu ouverte. En effet, l'ouverture réduit l'efficacité du multiplicateur (k), selon la relation ; $k = 1/(1 - c + m)$, avec (c) la propension à consommer et (m) la propension à importer. En revanche, la relance isolée d'un pays ouvert, comme celle mise en œuvre par la France en 1981 par exemple, se traduit par l'augmentation des importations et le déficit de sa balance commerciale. Dans le cadre des changes flottants, la politique monétaire peut être affectée à l'objectif interne de plein-emploi (triangle des incompatibilités, Mundell). Ainsi, au début des années 1990, les États-Unis sortent de la récession grâce à un *policy mix* convergent : le déficit budgétaire et la politique monétaire stimulent la demande. Au fur et à mesure que la croissance réduit le chômage conjoncturel, les recettes fiscales croissent et le budget se rééquilibre avant de devenir excédentaire. La banque centrale américaine (FED) relève progressivement ses taux d'intérêt en veillant à ne pas briser la

croissance et les États-Unis retrouvent un quasi-plein-emploi sans inflation à la fin des années 1990. Il faut cependant remarquer que ce *policy mix* a été d'autant plus efficace qu'il a accompagné la révolution technologique des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Dans le *Rapport Plein-emploi* du Conseil d'Analyse économique (2000), Pierre-Alain Muet indique que « les politiques macroéconomiques semblent avoir joué un rôle important » dans la plupart des PDEM ayant réduit leur taux de chômage.

Cependant, les pays « contraints » ne disposent pas des marges de manœuvre nécessaires pour engager la politique de régulation qui ramènerait vers le plein-emploi. D'une part, leur politique monétaire peut être affectée à la défense du taux de change, ce qui les oblige à maintenir des taux d'intérêt élevés pénalisant la croissance et l'emploi, comme le fit la Banque de France au début des années 1990. D'autre part, un endettement non soutenable interdit toute relance budgétaire et impose une politique d'austérité aggravant le chômage, comme en Espagne et au Portugal depuis 2010. La coordination des politiques, au sein de la zone euro ou du G20 apparaît alors comme la seule solution pour ramener le plein-emploi. Cependant, les pays non contraints sont évidemment les moins concernés par le chômage ; ils ne sont donc pas incités à mener les politiques favorables à l'emploi dans l'ensemble des pays. S'ils acceptent d'assumer la fonction de « stabilité hégémonique » (Charles Kindleberger), ils sont tentés en contrepartie d'imposer leur modèle de régulation économique et social.

Les politiques de stimulation de la demande sont crédibles pour ramener vers le plein-emploi lorsque les conditions de leur efficacité sont réunies et dans la mesure où leur objectif est de réduire le chômage conjoncturel. Celui-ci représenterait, selon les estimations, de 2 à 4 points sur les 10,5% du chômage français au début de l'année 2014. Cependant, les erreurs de politique économique nuisent durablement à la crédibilité des gouvernements ; en outre, ils ne disposent pas toujours des marges de manœuvre nécessaires.

Le taux chômage structurel, indépendant de la conjoncture, s'élèverait en France à 7 % ou 8 % selon Jean Pisani-Ferry. S'il est stable à court terme, les politiques structurelles peuvent le réduire à moyen et long terme. Dans une logique libérale, le plein-emploi sera obtenu par la réduction des contraintes exogènes qui perturbent le fonctionnement du marché du travail (A). Cependant, en situation de concurrence et d'information imparfaites, les dysfonctionnements endogènes du marché du travail peuvent également expliquer un chômage d'équilibre structurel. Le plein-emploi ne peut alors être obtenu qu'en élevant le trend de croissance de long terme (B).

Le marché est une instance de coordination par les prix. Sur un marché du travail parfait, il existe un salaire qui équilibre offre et demande de travail ; pour ce salaire, tout offreur obtient un emploi. Le seul chômage qui subsiste est le chômage de recherche d'emploi lié aux délais d'ajustement entre offres et demandes de travail ; il est d'autant plus élevé que l'indemnisation du chômage est forte (George Stigler, *théorie du Job search*). Dans les PDEM, le mode collectif de détermination des salaires, les réglementations et lois, l'institutionnalisation d'un salaire minimum (SMIC en France), et d'une manière générale l'ensemble des éléments constitutifs de la « société salariale » (Robert Castel) ont rendu le marché du travail rigide. La rigidité du coût du travail éloigne du plein-emploi en réduisant la compétitivité des entreprises et en les incitant à

substituer du capital au travail. En outre, les coûts de licenciement désincitent à l'embauche. Ces contraintes exogènes expliqueraient le chômage élevé des actifs peu qualifiés et des jeunes peu qualifiés en particulier.

Le **taux de chômage structurel qui résulte des entraves au fonctionnement du marché du travail** est défini par **Edmund Phelps et Milton Friedman** à partir de la relation de Phillips. Le taux de chômage « naturel » ou le *non accelerating inflation rate of unemployment* (NAIRU) sont insensibles à long terme aux politiques conjoncturelles mais peuvent être abaissés par des politiques structurelles de libéralisation du marché du travail. Dans les années 1980, Margaret Thatcher et Ronald Reagan ont entrepris les premières politiques de libéralisation du marché du travail dans le cadre plus général de politiques de l'offre ; ils remettent particulièrement en cause la puissance de négociation des syndicats et l'indemnisation du chômage, ainsi que les prélèvements obligatoires. Ces politiques fondent le **modèle d'emploi anglo-saxon ; il se caractérise par la réactivité du marché du travail aux variations conjoncturelles**. En cas de choc, l'entreprise opère un ajustement quantitatif (externe) rapide, favorisé par le faible coût des licenciements pour l'employeur. Mais les reprises sont plus rapides et le chômage structurel mesuré sur l'ensemble du cycle plus faible. Ce modèle privilégie les politiques « actives » de l'emploi, c'est-à-dire les politiques favorisant l'accès des chômeurs et inactifs à l'emploi : aide à la recherche d'emploi, dégressivité et conditionnalité des allocations, incitations financières à l'acceptation d'un emploi peu rémunéré... En Allemagne, les réformes structurelles du marché du travail (2003 à 2005) issues de la **Commission Hartz** auraient créé 2,5 millions d'emplois, et contribué ainsi largement à la baisse du taux de chômage, désormais de l'ordre de 5 %.

D'une manière générale, la diminution du chômage structurel peut **résulter de politiques de flexibilité**. L'OCDE définit la flexibilité d'une économie par sa capacité à réaliser un ajustement rapide des prix et des quantités grâce aux mécanismes décentralisés du marché. En matière d'emploi, on peut distinguer avec **Bernard Brunhes** **cinq formes de flexibilité : salariale (flexibilité du prix du travail), quantitative externe (facilité d'embauche et de licenciement), quantitative interne (flexibilité de la durée du travail), qualitative (flexibilité fonctionnelle) et enfin, organisationnelle (flexibilité du processus de production, externalisation)**. L'enjeu des politiques de flexibilité du marché du travail est de permettre l'adaptation des entreprises aux chocs sans précariser l'emploi. L'Union européenne privilégie la modernisation du marché du travail par la **« flexi-sécurité » (flexicurity)** inspirée de l'exemple danois. Elle repose sur un compromis entre les trois composantes du triangle de la flexi-sécurité. D'une part, la flexibilité quantitative externe donne une grande adaptabilité aux entreprises. D'autre part, la sécurité des revenus du salarié est garantie par une indemnisation importante en cas de licenciement. Enfin, cette indemnisation est la contrepartie d'une politique active de formation qui organise la mobilité professionnelle et améliore la compétitivité qualité des entreprises. La flexi-sécurité est donc efficace dans la mesure où elle rend l'offre de travail adaptable à la demande. Ce modèle combine dans une certaine mesure les politiques actives et passives, qui garantissent un revenu de remplacement aux personnes sans emploi ; la dépense en emploi qu'il exige est beaucoup plus forte que celle engagée dans le modèle anglo-saxon. En outre, la crédibilité d'une telle politique exige qu'il existe une demande de travail et donc une certaine croissance.

Les 5 formes de la flexibilité (Bernard BRUNHES) :
- salariale (prix du L)
- quantitative externe (facilité embauche/licenciement)
- quantitative interne (durée de travail)
- qualitative (fonctionnelle)
- organisationnelle (externalisation, adaptation)

Le chômage d'équilibre est une autre forme de chômage structurel résultant des défaillances endogènes du marché du travail. Le modèle WS-PS (*Wage Schedule, Price Schedule*) définit un chômage structurel inhérent à une économie de marché connaissant d'une part une concurrence imparfaite entre les entreprises, d'autre part une information imparfaite sur le marché du travail. Dans ce cadre, les agents (offreurs et demandeurs de travail) mènent des stratégies et ne sont plus « preneurs de prix ». Par exemple, l'existence de coûts de rotation (Cr) de la main-d'œuvre (coûts dus au recrutement et à la moindre productivité des nouveaux embauchés) donne un pouvoir de marché aux *insiders* qui peuvent obtenir un salaire (W_i) supérieur au salaire d'équilibre du marché (W^*) aussi longtemps que la rente des *insiders* reste inférieure aux coûts de rotation ($W^* < W_i < W^* + Cr$). Les entreprises à la recherche de la compétitivité qualité pour leurs produits et confrontées à une information imparfaite sur le capital humain des salariés offrent un salaire d'efficience supérieur au salaire d'équilibre du marché afin d'obliger leurs salariés à révéler leurs capacités productives. Ces comportements rationnels optimisent la situation des agents mais conduisent à un rationnement de l'emploi, en raison de prix élevés, pour les biens comme pour le travail. Il existe donc un chômage d'équilibre, inhérent aux structures de marché et au système productif des PDEM contemporains. Les chocs d'offre (révolutions technologiques ou ouverture croissante des économies par exemple) peuvent augmenter ce chômage structurel ; en outre, il peut varier d'un pays à l'autre en fonction de la capacité d'innovation et d'adaptation des actifs. La modernisation de l'appareil productif et la formation initiale et continue de la main-d'œuvre sont donc susceptibles de favoriser l'emploi. Cependant, le cumul d'une productivité apparente du travail élevée et d'une combinaison productive pauvre en emploi (*labour saving*) fait de l'augmentation du trend de croissance de long terme une condition nécessaire de la réalisation du plein-emploi.

Durant les Trente Glorieuses, le progrès technique et les innovations soutenaient une croissance régulière proche de 5 % par an dans les pays de l'Europe de l'Ouest (à l'exception de la Grande-Bretagne). Cette croissance absorbait toute la population active, assurant ainsi le plein-emploi. Depuis les années 1970, le taux de croissance a été divisé par deux environ et les créations d'emplois ne sont plus suffisantes pour compenser les destructions et intégrer les nouveaux actifs. En effet, chaque année deux millions d'emplois disparaissent en France, tandis que la population active continue de croître en raison de l'augmentation du taux d'activité. Dans la logique des théories de la croissance endogène, Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Mathilde Lemoine considèrent qu'une nouvelle politique de croissance pourrait augmenter le trend de croissance potentielle de 2 % à 3 % environ (*Crise et croissance. Une stratégie pour la France*, 2011) et ainsi réduire le chômage d'équilibre. Ces politiques visent à dynamiser l'offre à moyen et long terme selon deux axes. Verticalement, une nouvelle politique industrielle doit donner la priorité aux secteurs stratégiques autour desquels l'appareil productif va se restructurer. Il s'agit, dans une logique qui rejoint la « Politique commerciale stratégique » (Paul Krugman), de construire des avantages dans des secteurs répondant à une demande progressive et ayant un effet d'entraînement sur les autres activités : nouvelles énergies, biotechnologie, industrie aéronautique et spatiale, santé... Horizontalement, l'accent doit être mis sur des investissements transversaux, recherche et développement, formation initiale et continue, financement et incitations fiscales à l'innovation... Cette politique s'inspire des modèles de croissance suédois,

hollandais et danois dans l'Union européenne, pays qui se distinguent par des taux de chômage inférieurs à la moyenne.

Les politiques structurelles peuvent donc rapprocher du plein-emploi à long terme. Il faut cependant distinguer deux approches. La première, qui renvoie au modèle anglo-saxon, considère que la libéralisation du marché du travail est la condition première de l'emploi ; la croissance et le plein-emploi résulteront de la réforme du marché du travail et des systèmes sociaux. La seconde, plus proche du modèle suédois ou néerlandais, n'exclut pas ces réformes mais considère que la stimulation de la croissance par une politique économique stratégique conditionne le retour au plein-emploi.

Les politiques conjoncturelles soutenant la demande, les politiques structurelles de libéralisation du marché du travail ou de croissance peuvent réduire certaines causes ou formes de chômage. Pour être crédibles, les politiques de l'emploi doivent être cohérentes. La cohérence interne correspond à leur adéquation à la nature du chômage qu'elles doivent réduire (A). Mais elles doivent également être cohérentes avec les autres objectifs de la politique économique et sociale (B).

Le chômage est un phénomène « complexe » qui résulte de la combinaison de plusieurs déséquilibres. Il peut être conjoncturel ou structurel, lié à l'insuffisance de la demande ou à la non-rentabilité de l'offre, etc. Il relève ainsi de politiques distinctes, voire antagonistes. La théorie des équilibres à prix fixes (Edmond Malinvaud, Jean-Pascal Bénassy) montre comment les déséquilibres se propagent et s'entretiennent. Le chômage « classique » résulte de l'insuffisante rentabilité des firmes qui réduisent leurs investissements et leur activité, alors qu'il existe une demande de biens solvable. Le chômage « keynésien » naît au contraire d'une demande effective insuffisante, alors que les entreprises sont rentables. En outre, un chômage keynésien prolongé, en pénalisant l'investissement, peut engendrer un chômage classique, qui à son tour finit par nuire à la demande interne ! Les échecs des politiques de l'emploi seraient dus, au moins en partie, à un mauvais diagnostic. Ainsi, de 1973 au début des années 1980, les gouvernements des PDEM ont mené des politiques de la demande susceptibles de réduire le chômage keynésien, alors que le chômage était principalement classique. Au contraire, dans les pays européens au milieu des années 1990, le chômage keynésien a été aggravé par les politiques de rigueur imposées par la marche vers l'Union monétaire européenne (Jean-Paul Fitoussi, *Le Débat interdit*). En France, les effets des lois Aubry (1998-2000) réduisant la durée légale du travail à 35 heures sont discutés. Cette politique illustre les difficultés à mener une politique globale efficace. Les « 35 heures » avaient pour objectif d'élever le taux d'emploi et ont créé de 300 000 à 350 000 emplois entre 1998 et 2002. Le maintien du salaire, et donc l'augmentation des coûts pour l'entreprise, devait être compensé par les exonérations de cotisations sociales, la modération des augmentations de salaire et, enfin, la réalisation de gains de productivité résultant de la réorganisation négociée du temps de travail (flexibilité des horaires et annualisation du temps de travail notamment). Ce dernier point n'a pas produit les effets attendus, en particulier dans la fonction publique et territoriale. En outre, des goulets d'étranglements ont pu apparaître dans des secteurs confrontés à une pénurie

de main-d'œuvre qualifiée (infirmiers par exemple). Le bilan en termes d'emplois reste donc ambigu.

Les échecs dans la lutte pour le plein-emploi peuvent résulter de l'inadéquation de la politique à la nature du chômage ou de l'incohérence intertemporelle du gouvernement qui ne mène pas effectivement la politique annoncée. La crédibilité d'une institution, ici le gouvernement responsable du plein-emploi, est un capital qui se construit historiquement en atteignant les objectifs annoncés. En cas d'échec, les institutions perdent leur crédibilité ; les agents anticipent l'inefficacité des politiques engagées, même si elles sont appropriées ! La crédibilité des politiques de plein-emploi est également menacée par une autre forme d'incohérence intertemporelle, liée aux délais de réaction inhérents à toute politique. Constatant un choc (conjoncturel ou structurel), le gouvernement doit d'abord définir, faire adopter puis mettre en œuvre les mesures qu'il estime efficaces (délai interne). La politique effectivement menée va ensuite être mise en œuvre et ses effets n'apparaîtront pas immédiatement en général (délai externe). Il existe donc un risque que la politique soit finalement incohérente, la situation au moment où elle produit ses effets différant de la situation initiale.

Le risque d'incohérence des politiques est d'autant plus fort qu'à un moment donné, chômage classique et keynésien peuvent coexister dans des secteurs d'activité différents. Il peut alors y avoir contradiction entre la définition de politiques sectorielles différenciées et les règles juridiques et sociales qui s'appliquent de façon identique sur tout le territoire. En outre, la définition de la politique de plein-emploi est d'autant plus difficile que le marché du travail est segmenté ; il faut alors distinguer plusieurs types de chômeurs. Le segment stable, réunissant des actifs qualifiés occupant des emplois permanents se caractérise par un chômage de courte durée ou frictionnel. Le segment instable ou précaire, concerne des actifs peu qualifiés en emplois instables, victimes d'un chômage récurrent. Enfin, le segment d'exclusion concerne les actifs les plus fragiles, alternant emplois aidés et chômage de longue durée. Certes, les frontières entre ces catégories sont floues, mais une politique de l'emploi crédible doit se décliner en autant de volets qu'il existe de formes d'emploi, tout en restant cohérente.

Confrontés à la complexité et à l'hétérogénéité du chômage, les gouvernements ont recherché le plein-emploi en agissant à deux niveaux. Les politiques macroéconomiques (de la demande et de l'offre) visent une élévation globale de l'emploi ; des politiques ciblées, notamment sur les actifs peu qualifiés, les chômeurs de longue durée et les actifs de plus de 55 ans, cherchent à améliorer l'employabilité de ces agents. En France, ces politiques ont amorti le choc des crises récentes mais, de 2008 à 2013, plus de 500 000 emplois ont été perdus et le chômage au sens du BIT a augmenté de 7,5 % à plus de 10,5 % (+ 45 %). Or, début 2014, l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark se rapprochaient du plein-emploi. Le plein-emploi peut donc constituer un objectif crédible de politique économique, mais les mesures adoptées doivent être cohérentes entre elles, adaptées aux types de chômage et aux structures de l'appareil productif.

Le plein-emploi est un objectif économique puisque le sous-emploi constitue un gaspillage de ressources productives. Mais, pour reprendre les termes de Pierre-Alain Muet, c'est également une ambition sociale et politique à replacer dans le cadre plus large d'un projet de société (présentation du rapport *Plein-emploi*, Conseil d'analyse économique, 2000). La crédibilité de l'objectif de plein-

emploi dépend donc également de la dynamique générale de l'économie et de la qualité de ses institutions de gouvernance. En ce sens, **les limites et défaillances de l'Union européenne et plus particulièrement de la zone euro nuisent à l'efficacité des politiques de l'emploi menées par les pays membres**. La loi fixe à la banque centrale américaine (Fed) un double objectif de stabilité des prix et de plein-emploi. En revanche, la Banque centrale européenne (BCE) a un objectif principal de stabilité des prix et concourt ensuite à la politique économique des États membres. En outre, les fluctuations du taux de change euro-dollar favorisent l'emploi aux États-Unis, dans la mesure où le dollar se déprécie en phase récessive et s'apprécie dans les périodes de forte croissance. Certes, les États de la zone euro disposent de l'autre composante de la politique de régulation, la politique budgétaire ; mais elle est encadrée, hier par le Pacte de stabilité et de croissance, aujourd'hui par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, 2012). **Les pays de la zone sont donc moins réactifs que les États-Unis par rapport au chômage conjoncturel**. En outre, les politiques de relance menées en 2008-2009 étaient certainement appropriées, mais se sont heurtées à l'augmentation de l'endettement déjà élevé avant le choc. Après l'augmentation des taux d'intérêt souverains en 2010-2011, les gouvernements ont donc réorienté leur politique vers la réduction des déficits, freinant ainsi la reprise. On peut également souligner la faiblesse de la politique européenne de l'emploi. Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination et de la stratégie Europe 2020, elle fixe des objectifs communs mais laisse les États libres de choisir les instruments pour les atteindre. Cette gouvernance insuffisante conduit certains États membres à mener des politiques qui s'apparentent à un jeu à somme nulle. Ainsi, l'Allemagne a adopté des réformes structurelles (2003-2005) destinées à réduire son chômage « classique ». Dans le même but, les syndicats ont accepté une hausse des salaires inférieure aux gains de productivité, afin de consolider la compétitivité des firmes. Les entreprises allemandes ont accru leurs parts de marché dans le monde, et surtout dans l'Union européenne, réduisant ainsi le taux de chômage allemand. Mais les emplois gagnés ont été perdus par les firmes concurrentes des autres pays. Si tous les États adoptent la même politique, ils risquent d'aboutir à un équilibre de sous-emploi. Ce risque est d'autant plus élevé à l'intérieur de la zone euro que les pays ont perdu la variable d'ajustement que constitue le taux de change. Si un pays connaît une inflation supérieure à celle de ses partenaires commerciaux, il n'a d'autre choix que la déflation pour retrouver sa compétitivité. Or la déflation renchérit le crédit (et les dettes), freine les emprunts, réduisant ainsi l'investissement et la consommation ; dans un premier temps, l'emploi va donc se dégrader. **L'Union européenne gagnerait en crédibilité si elle résolvait ces contradictions et définissait une politique de croissance à long terme qui soit un jeu à somme positive**.

Pour être crédible, l'objectif de plein-emploi doit également être cohérent avec les autres composantes de la politique sociale. L'adéquation entre offre et demande de travail ne peut se réduire à sa dimension quantitative. Ainsi, **l'efficacité des réformes structurelles du marché du travail allemand au début du XXI^e siècle doit être nuancée par l'augmentation des inégalités de revenus et de la pauvreté qu'elles ont induite. Se pose ainsi la question de la qualité de l'emploi**. L'Union européenne se fixe pour objectif une croissance inclusive combinant fort taux d'emploi et cohésion économique, sociale et territoriale. Le plein-emploi ne doit donc pas s'accompagner du « mal-emploi ». L'emploi inadéquat diminue les aptitudes (capital humain) et le bien-être des actifs occupés en raison des caractéristiques de l'emploi (dangerosité, pénibilité...) ou de l'inadéquation entre la qualification de l'actif et celle de l'emploi. Paradoxalement, le sous-emploi

peut également accompagner le plein-emploi ; au sens du Bureau international du travail (BIT), le sous-emploi caractérise un actif occupé (donc en emploi) travaillant à temps partiel mais souhaitant travailler à plein-temps et disponible pour le faire. **Pour être crédibles, les politiques de l'emploi ne doivent donc pas accroître le « halo du chômage ».** Les réformes du gouvernement Schröder ont notamment favorisé l'emploi à temps partiel, aux frontières de l'emploi et du chômage. En France, en 2012, l'Insee comptabilisait près de 1,4 million d'actifs en sous-emploi, soit un taux de sous-emploi supérieur à 5 % de la population active. Les frontières entre emploi et inactivité sont également incertaines comme le révèle le taux de flexion de l'activité : une amélioration de l'emploi peut inciter des inactifs à rechercher un emploi, le chômage diminuant ainsi moins vite que l'emploi n'augmente.

Pauvreté et précarité étaient les deux dimensions essentielles de la question sociale du XIX^e siècle. La croissance intensive et l'État-providence ont « libéré l'homme du besoin » (William Beveridge) et fait du salariat un « statut » (Robert Castel). Début 2013, 79 % des Français considéraient que la lutte contre le chômage était un « objectif tout à fait prioritaire » (sondage IFOP). Les démocraties ont donc besoin d'un retour au plein-emploi. Mais les pays proches du plein-emploi, l'Allemagne et les États-Unis par exemple, n'ont pu éviter qu'une partie des actifs occupés reste en situation précaire, en raison de l'instabilité de leur emploi et/ou de sa faible rémunération. La politique de plein-emploi devrait donc également être cohérente avec les objectifs de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté. Cela semble envisageable dans la mesure où l'élévation du taux d'emploi réduirait les dépenses passives pour l'emploi et procurerait les recettes nécessaires au financement de la protection sociale.

La complexité du chômage, simultanément de masse et divers dans ses causes, rend difficile la définition de politiques de l'emploi efficaces. La répétition des chocs et l'incapacité de nombreux États à inscrire leur action dans la durée ont rendu l'objectif de plein-emploi peu crédible. Pourtant, le plein-emploi compris comme un chômage limité au chômage frictionnel est accessible puisque plusieurs PDEM en sont proches. La réussite de ces pays (Pays-Bas, Allemagne, Autriche, États-Unis...) résulte de la combinaison des politiques publiques et des stratégies privées des firmes, dans un contexte politique et social suffisamment consensuel pour mettre en place ces politiques et les inscrire dans la durée. Cependant, la réduction du taux de chômage ne suffit pas à définir le plein-emploi ; les caractéristiques qualitatives de l'emploi doivent également être mesurées et concourir à l'évaluation des politiques suivies (Yannick L'Horty).

Keynes considérait dans la *Théorie générale* que « les deux vices marquants du monde économique où nous vivons sont le premier que le plein-emploi n'y est pas assuré, le second que la répartition de la fortune et du revenu y est arbitraire et manque d'équité ». Le chômage de masse durable peut conduire dans un premier temps à la remise en cause de l'action publique et de l'économie de marché. Dans un second temps, ses effets délétères sur la cohésion sociale peuvent aboutir, comme dans les années 1930, à la remise en cause des institutions démocratiques. Le retour au plein-emploi apparaît ainsi comme un impératif économique, social et politique : « Le plein-emploi n'est ni un rêve ni un slogan, c'est un projet » (Pierre-Alain Muet, présentation du rapport *Plein-emploi* du Conseil d'analyse économique, 2000).

Pour vous entraîner (dissertation 6)

1) Travaillez la dissertation rédigée

Profitez de cette dissertation pour vérifier la maîtrise des analyses et concepts utilisés dans l'argumentation. Si nécessaire, complétez vos connaissances à l'aide des ouvrages indiqués dans la bibliographie.

L'argumentation présentée est relativement riche mais des choix ont été faits. Ainsi, seules quelques politiques de l'emploi sont vraiment explicitées et discutées ; choisiriez-vous les mêmes exemples ? Certains arguments historiques pourraient être traités plus rapidement ; qu'en pensez-vous ? Enfin, adaptez l'argumentation aux spécificités du concours que vous présentez.

2) Réfléchissez à d'autres sujets proches

Vous pouvez d'abord réfléchir à des sujets relevant de la même problématique. En quoi se différencient-ils du sujet posé ?

- « Contre le chômage on a tout essayé » (François Mitterrand). Qu'en pensez-vous ?
- Le chômage est-il une fatalité ?
- Peut-on réduire le chômage structurel ?

Vous pouvez ensuite réfléchir à des sujets relatifs à l'emploi et au chômage mais abordant d'autres problématiques :

- Comment expliquer les différences de taux de chômage entre les PDEM ?
- Comment expliquer les inégalités individuelles devant le risque de chômage ?
- Productivité et emploi.
- L'emploi protège-t-il contre la pauvreté ?

3) Indications bibliographiques

- Denis ANNE et Yannick LHORTY, *Économie de l'emploi et du chômage*, Armand Colin, Paris, 2013. Bien adapté au sujet traité, notamment à l'étude des politiques de l'emploi.
- Jérôme GAUTIER, *Le Chômage*, La Découverte, Paris, 2009. Se reporter en particulier à la partie « La macroéconomie du chômage ».
- « L'adieu au chômage », *Regards croisés sur l'économie*, La Découverte, 2013. Voir notamment les divers articles consacrés aux politiques de l'emploi.
- Jean PISANI-FERRY, *Plein-emploi*, rapport pour le Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris, 2000. Consulter en ligne la partie « Les chemins du plein-emploi ».
- « Chômage : a-t-on vraiment tout essayé ? », *Alternatives économiques*, hors-série n° 99, janvier 2014. D'accès facile mais riche en informations.
- Consulter en ligne le site de l'Insee pour actualiser les données sur l'emploi et le chômage, ainsi que la *Lettre du Trésor* (n° 110, mars 2013) pour une présentation claire des lois Hartz et de leurs effets.