

## Le chômage

Lorsque **Paul LAZARFELD et ses collègues** dans ***Les Chômeurs de Marienthal [1932]*** ont mené une des premières enquêtes sociologiques auprès de chômeurs dans une ville autrichienne durement touchée par la crise des années 1930, ils en sont revenus ébranlés par les ravages qu'ils avaient pu constater. Au-delà de la seule misère financière, l'expérience de chômage avait entraîné pour de nombreux individus un délitement des liens sociaux, une altération du rapport au temps, un repli sur soi marqué par une profonde apathie troublée parfois par des accès de violence – au total, une atteinte profonde à la vie sociale et psychologique des personnes.

On peut penser que la situation des années 1930 était extrême. De nombreux travaux ont néanmoins confirmé par la suite le traumatisme social et psychologique que constitue l'épreuve du chômage dans le monde moderne. Les effets délétères de l'érosion du statut social, du délitement de la sociabilité, de la perte du sentiment d'être utile sont renforcés par la stigmatisation d'une société qui à la fois victimise et culpabilise. Mais c'est aussi l'intégrité physique qui peut être atteinte avec une dégradation de la santé, comme en atteste la surmortalité des chômeurs

**Au-delà des personnes qu'il frappe, le chômage entraîne un coût important pour la société :**

- Un **coût financier direct**, qui pourrait être évalué par la richesse qui aurait pu être produite par les personnes inemployées, à laquelle s'ajoute le montant de l'indemnisation de cette situation de non-emploi.
- Un **coût économique et social**, plus diffus et difficilement mesurable, mais tout aussi réel, qui résulte des effets induits sur la santé, mais aussi en termes de délinquance – et notamment chez les jeunes

**Comment se fait-il que, alors qu'elles continuaient globalement à s'enrichir – même si la crise qui a débuté en 2008 a marqué un net ralentissement de cette tendance, voire, pour certains pays, une inversion – des sociétés ont pu laisser s'installer durablement un chômage de masse au cours des trente dernières années ?**

**Le chômage est avant tout l'envers du salariat :** notion de chômage est une catégorie peu opératoire dans des sociétés où la place du travail indépendant ou celle du travail informel sont importantes. C'est au tournant du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle en Europe occidentale, au moment où, avec l'industrialisation, s'institutionnalisait la relation salariale, que le chômage a été « inventé » comme catégorie administrative et statistique – destinée indissociablement à représenter et agir sur une réalité nouvelle

## I. Définir, mesurer, indemniser

Les « **chiffres du chômage** » sont souvent au cœur du débat public : leur publication périodique est toujours médiatisée et leur évolution signe l'échec ou la réussite des politiques. Au-delà d'une approche en termes de stocks (nombre de chômeurs, taux de chômage), saisir la nature du chômage exige aussi une approche en termes de flux, qui se focalise sur les entrées et les sorties du chômage, et qui permet de dégager plusieurs types de chômage. Il convient enfin de s'interroger sur les conditions d'indemnisation du chômage.

## Le chômage au sens du BIT

Les critères :

- La plupart des pays se réfèrent aux critères établis par le Bureau international du travail (BIT) pour définir une personne au chômage. Ces derniers renvoient à trois conditions : être sans travail, être disponible pour travailler et rechercher effectivement un travail.
- On peut aussi plus directement appréhender le chômage en comptabilisant simplement les personnes qui s'inscrivent auprès du service public de l'emploi. En France, Pôle emploi tient le registre mensuel des « demandeurs d'emploi en fin de mois » (DEFM)

## Chômage, emploi, inactivité

**Trois catégories** - L'ensemble formé des chômeurs et des actifs occupés constitue la population active – un chômeur étant donc considéré, selon cette définition, comme « actif » – et donne une mesure de l'« offre » sur le marché du travail (c'est-à-dire du nombre de personnes « offrant » leur travail). **Au total, l'ensemble de la population se répartit entre ces trois catégories : une personne est soit au chômage, soit en emploi, soit en inactivité.**

**Les interdépendances dynamiques.** – Une certaine **porosité entre les catégories « chômeur » et « inactif »** apparaît lorsque l'on s'intéresse à la dynamique de l'emploi et du chômage au cours du temps. En effet, quand la conjoncture s'améliore et que le chômage diminue, des personnes qui jusque-là ne recherchaient pas (ou pas activement) un emploi – et qui donc n'étaient pas classées comme chômeurs – entrent sur le marché du travail. C'est **l'effet d'appel**, qui se traduit par l'entrée de *travailleurs additionnels* sur le marché du travail. Symétriquement, quand la conjoncture se dégrade et le chômage augmente, un certain nombre de personnes sortent du marché du travail et deviennent « inactives » – certaines rejoignant le groupe des chômeurs découragés. **La population active fluctue donc en fonction de la conjoncture : c'est le phénomène de « flexion conjoncturelle du taux d'activité ».**

## Le « halo » du chômage

La réalité de la situation des personnes est cependant plus complexe que ne le suggère la séparation nette entre « chômeur », « actif occupé » et « inactif ». Existente aux frontières des trois catégories (chômage, emploi, inactivité) des zones « floues », où il peut y avoir un écart entre la classification officielle (et donc statistique) d'une situation et sa réalité et/ou la perception que l'on peut en avoir. **Le « halo » du chômage au sens large résulte ainsi de la multiplication de statuts à la frontière du chômage officiellement recensé.**

## Un chômage inégalement réparti

**Le chômage ne touche pas toutes les catégories sociodémographiques de façon égale.** Le **chômage relatif d'une catégorie** est mesuré par le rapport entre le taux de chômage de cette catégorie et celui de l'ensemble de la population active, ou d'une autre catégorie.

**Les jeunes, les moins qualifiés.** – Le niveau de diplôme est aussi une variable relativement discriminante : les actifs sans diplôme autre que le certificat d'études ou le brevet des collèges ont un taux de chômage plus de deux fois supérieur à celui de ceux qui ont un diplôme niveau bac + 2 ou plus<sup>1</sup>.

⇒ La vulnérabilité au chômage est particulièrement importante pour les salariés les moins qualifiés

Quelle soit pure ou statistique, la discrimination à l'embauche joue un rôle non négligeable. Ceci est particulièrement vrai pour l'origine nationale ou « ethnique », comme l'ont mis en évidence les expériences de *testing* (consistant par exemple à envoyer des CV identiques qui ne diffèrent que par l'origine du candidat).

Les facteurs contextuels. – **L'employabilité, au sens général où nous l'avons définie ici, dépend bien évidemment du contexte économique.** Ainsi, en période de ralentissement économique et d'augmentation du chômage, l'employabilité moyenne des chômeurs diminue. Mais, en même temps, les disparités ont tendance à s'accroître, car les employeurs peuvent se montrer plus exigeants à l'embauche face à l'augmentation du nombre de candidats. La sélectivité du marché du travail dépend donc aussi de la conjoncture : **facteurs individuels et facteurs contextuels de l'employabilité s'imbriquent de façon étroite.**

### Différents types de chômage

Le *chômage d'« insertion »* concerne les nouveaux entrants sur le marché du travail (les « primo-demandeurs d'emploi ») et en premier lieu les jeunes ; avec la montée du chômage de masse, il a pu se transformer, pour les moins qualifiés d'entre eux, en « chômage récurrent », voire en chômage d'exclusion.

Le *chômage de « conversion »* atteint principalement des travailleurs, pour beaucoup d'âge intermédiaire, qui ont perdu un emploi jusqu'alors stable, à la suite d'un licenciement, mais qui sont relativement employables.

Le *chômage récurrent (ou de précarité)* désigne l'alternance emploi précaire/chômage. Cette forme de chômage concerne surtout les entrants sur le marché du travail (jeunes récemment sortis du système de formation, femmes en reprise d'activité...), mais elle touche aussi de façon croissante les travailleurs plus âgés, obligés d'accepter des emplois précaires – comme en atteste par exemple la part croissante de ces derniers au sein des travailleurs intérimaires.

Le *chômage d'« exclusion »*, enfin, regroupe les personnes dont la probabilité de retour à l'emploi est très faible et même quasi nulle en période de chômage de masse, à moins de bénéficier d'un emploi aidé de la politique de l'emploi. Beaucoup des chômeurs « exclus » finissent par se décourager et basculer dans l'inactivité.

---

<sup>1</sup> Il est intéressant de noter que les bac + 2 ont un taux de chômage inférieur à celui des bac + 3 ou plus. Ceci illustre le fait que la nature du diplôme importe – et pas seulement son niveau. Les bac + 2 sont pour beaucoup titulaires de diplômes professionnalisants (BTS et DUT) alors que, parmi les bac + 3 ou plus, on trouve de nombreux titulaires de diplômes universitaires généraux, pas forcément toujours très « vendables » sur le marché du travail.

## Le système d'indemnisation du chômage en France

**Assurance et solidarité : les deux piliers du système d'indemnisation.** – Le système d'indemnisation français a connu de nombreuses réformes depuis sa création, une des plus importantes étant celle de 1984, qui a introduit la séparation entre un régime d'assurance et un régime de solidarité. **Le régime assurantiel repose sur la logique contributive,** soit la conditionnalité de l'allocation chômage à une cotisation préalable ; le droit à indemnisation (en montant et en durée) a par ailleurs un certain degré de proportionnalité avec cette cotisation. **Le second régime est financé par l'impôt et relève de la solidarité nationale.** **Selon la logique assistancielle,** l'indemnisation du chômage dans ce régime ne devrait pas dépendre d'une cotisation préalable, mais reposer uniquement sur une condition de revenu.

⇒ Cette relative générosité au niveau global n'empêche pas que, pour beaucoup, le chômage se traduit par une situation financière difficile, parfois dramatique.

## II. La macroéconomie du chômage

Quel que soit le contexte économique, il existe toujours, dans une économie de marché, un certain montant de chômage. Le **chômage frictionnel** résulte simplement des ajustements incessants entre l'offre de travail (les personnes désirant travailler) et la demande de travail (émanant des entreprises). La mise en relation des chômeurs et des emplois vacants – processus que l'on nomme **appariement** – prend un certain temps et dépend notamment des coûts d'information et de mobilité. Un certain volume de chômage frictionnel est donc inévitable.

Mais, au-delà, de quoi dépend le niveau de chômage ? Le modèle économique de base en termes d'offre et de demande sur le marché du travail relie simplement le chômage au niveau de salaire, que ce soit au niveau global ou pour les différentes catégories de main-d'œuvre. Cependant, il repose sur un raisonnement limité au seul marché du travail, se fondant de plus sur des hypothèses particulières (dites de « concurrence parfaite »). Comprendre le chômage exige en fait d'adopter un raisonnement *macroéconomique*, prenant en compte l'ensemble des marchés (notamment celui des biens et services) tels qu'ils fonctionnent dans la réalité (c'est-à-dire avec leurs « imperfections »).

**Au niveau macroéconomique, il est d'usage de distinguer deux types de chômage,** selon les mécanismes qui les engendrent.

- Les variations de l'activité économique donnent naissance à du **chômage conjoncturel**, que tente de réduire la politique macroéconomique conjoncturelle mobilisant les instruments monétaires (notamment les taux d'intérêt) et budgétaires.
- Au chômage conjoncturel s'oppose le **chômage structurel**, qui peut être défini comme le chômage ne résultant pas directement des variations de l'activité économique de court terme. Il englobe donc le chômage frictionnel, mais ne s'y réduit pas.

## Fluctuations conjoncturelles et chômage

## « Écart de production » et chômage conjoncturel

Le produit intérieur brut (PIB) mesure les richesses produites (la somme des valeurs ajoutées) dans une économie donnée au cours de l'année. Il est donc l'indicateur de l'activité économique et sa variation fait l'objet d'une attention fébrile. Le « taux de croissance de l'économie » annuel est en effet considéré comme un déterminant fondamental des variations du chômage. Le fait que les variations de court terme du PIB se répercutent sur le niveau d'emploi – et, par là, sur celui du chômage – est une des bases du message keynésien.

Pour Keynes, la demande effective (Deff) – composée de la consommation des ménages (C), de l'investissement des entreprises (I) et de la dépense publique (G) – détermine le niveau de production (Y), qui détermine lui-même le niveau d'emploi (E), qui détermine lui-même le chômage (CH). Soit simplement :

$$D_{\text{eff}} (= C + I + G) = > Y = > E = > CH.$$

Y désigne le PIB *effectif*, c'est-à-dire le PIB effectivement réalisé dans l'année. Le PIB *potentiel* désigne le niveau de PIB qui résulterait du « plein emploi » des facteurs de production dans l'économie, travail et capital, ou encore le niveau maximum de production de biens et services qui peut être atteint sans créer de tensions inflationnistes (résultant d'une pénurie de facteurs).

### Encadré 1. Le marché du travail : l'analyse standard

#### Salaire d'équilibre et explication du chômage

Le schéma représente de façon stylisée le marché du travail. Cette représentation repose sur deux hypothèses fondamentales.

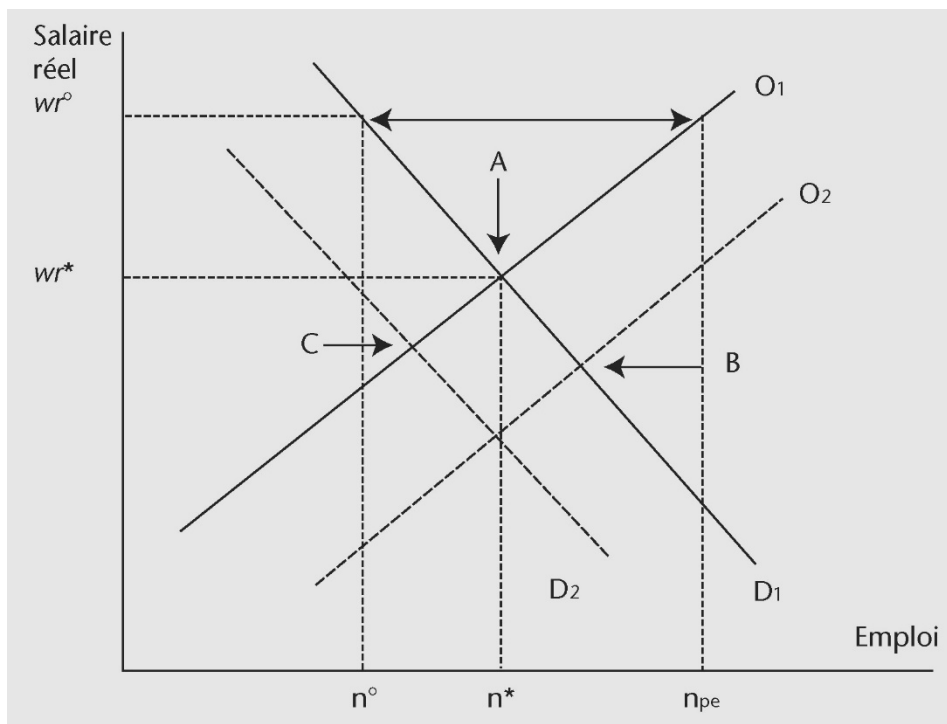
La première concerne la demande de travail (D), c'est-à-dire le nombre de travailleurs que demandent les entreprises, ou encore le nombre d'emplois qu'elles offrent (un raisonnement similaire pourrait porter sur les heures de travail plutôt que sur le nombre de travailleurs). Cette **demande est supposée décroissante avec le salaire réel** ( $w_r$ ) – c'est-à-dire le salaire nominal divisé par le niveau général des prix. Ceci découle d'un double mécanisme.

- On suppose que la productivité marginale du travail est elle-même décroissante : toutes choses égales par ailleurs, le surcroît de production que procure l'embauche d'un nouveau travailleur est d'autant plus faible que le nombre de travailleurs déjà en emploi est important.
- L'entreprise continue à embaucher tant que la productivité marginale est supérieure ou égale au salaire réel (qui est supposé le même pour tous les travailleurs de même qualification). Il en résulte que plus le salaire réel est élevé, plus la productivité marginale doit l'être, et donc moins le nombre de travailleurs en emploi doit être important.

La seconde hypothèse est que **l'offre de travail (O)** – c'est-à-dire ici le nombre de personnes qui désirent travailler ou encore le nombre d'emplois demandés – **est croissante avec le salaire réel ( $w_r$ )** : lorsque le salaire augmente, un plus grand nombre de personnes désirent travailler.

**Il existe un salaire,  $wr^*$ , qui égalise l'offre et la demande de travail, et qui détermine en même temps un point d'« équilibre » :** si aucune entrave n'empêche les ajustements du salaire en fonction de l'offre et la demande (le salaire croît quand il y a un excès de demande, décroît dans le cas inverse), le salaire doit se fixer au niveau  $wr^*$ , le niveau d'emploi au niveau  $n^*$ , et l'équilibre au point A (à l'intersection de  $D_1$  et  $O_1$ ). Même si on raisonne ici en termes d'équilibre partiel (c'est-à-dire en ne tenant compte que du marché du travail, voir plus bas), nous pouvons appeler  $wr^*$  le « salaire walrassien » (du nom de Léon Walras, le théoricien de l'équilibre général en situation de concurrence dite « parfaite »). Si le salaire est fixé, par exemple du fait de l'introduction d'un salaire minimum, à un niveau supérieur à  $wr^*$ , soit  $wr^o$ , il en découle automatiquement un déséquilibre entre l'offre et la demande : le chômage est alors mesuré par l'écart entre  $n_{pe}$ , le niveau d'emploi qui serait nécessaire pour employer toutes les personnes qui désirent travailler au salaire  $wr^o$ , et  $n^o$ , le niveau d'emploi fixé par les entreprises au salaire  $wr^o$ .

### Schéma. Offre, demande et équilibre sur le marché du travail



Il faut noter que cette approche repose sur un raisonnement limité au seul marché du travail – ou encore un raisonnement en termes d'« équilibre partiel » (sur le marché du travail), par opposition à un raisonnement en termes d'« équilibre général » qui tiendrait compte de l'interdépendance des différents marchés, ou encore, en termes macroéconomiques, des effets de « bouclage ». Par exemple, dans certaines circonstances, une baisse du niveau de salaire peut entraîner une baisse de la consommation, et donc une diminution de la production, qui peut elle-même provoquer une baisse du niveau d'emploi, et non pas une hausse, comme l'implique le raisonnement en équilibre partiel. De tels **effets de « bouclage » sont au fondement de la théorie keynésienne.**

## Structure des salaires relatifs et chômage catégoriel

**L'approche en termes d'offre et de demande sur le marché du travail permet en même temps d'expliquer les différences de taux de chômage entre catégories de main-d'œuvre.** En effet, pour leurs décisions d'embauche et de licenciement, les entreprises arbitrent en fonction de ce que l'on pourrait appeler le **rapport « qualité (i. e. productivité)/prix (i. e. salaire) »** des différentes catégories de main-d'œuvre (par exemple, les travailleurs non qualifiés et les travailleurs qualifiés). Les écarts de salaire doivent donc refléter les écarts de productivité pour que les entreprises ne soient pas incitées à *substituer* certaines catégories à d'autres – soit simplement à l'équilibre  $W_i/W_j = Pr_i/Pr_j$ , où  $W$  et  $Pr$  désignent respectivement le salaire réel et la productivité, et  $i$  et  $j$  deux catégories de main-d'œuvre. Par exemple, si, du fait de l'introduction d'un salaire minimum, le salaire relatif des travailleurs non qualifiés ( $nq$ ) – comparés aux travailleurs qualifiés ( $q$ ) – devient trop élevé par rapport à leur productivité relative ( $Wnq/Wq > Prnq/Prq$ ), les entreprises vont baisser leur demande de travailleurs non qualifiés et augmenter celle de demandeurs qualifiés (en supposant que les deux catégories de main-d'œuvre soient substituables). Un certain nombre de travailleurs non qualifiés vont donc se retrouver au chômage.

Dès le début des années 1960, l'économiste américain Arthur Okun avait établi une relation stable entre l'évolution du chômage et celle de l'écart de production – c'est la « **loi d'Okun** ». Celle-ci peut s'interpréter comme un **lien à court-moyen terme entre les variations du chômage et le taux de croissance de l'économie** : le niveau d'emploi s'éloigne du niveau de plein emploi si la croissance *effective* est inférieure à la croissance *potentielle*. Cette dernière est la croissance maximale permise par la pleine utilisation des facteurs de production, en tenant compte de la croissance de la quantité et de la productivité de ces derniers. Conformément à l'enseignement de Keynes, la politique économique doit intervenir lorsque la *demande effective* ( $Deff$ ) fléchit, et que, de ce fait, le PIB réalisé menace de ne pas atteindre son niveau potentiel (ou encore le niveau de l'*offre potentielle*).

### Les ajustements de l'emploi aux fluctuations de l'activité et ses effets différenciés selon le type de main-d'œuvre

Les ajustements de l'emploi à court terme : cycle de productivité et type de flexibilité. – En fait, **au niveau microéconomique des entreprises, les ajustements de l'emploi aux fluctuations de l'activité économique ne sont pas immédiats** : avant de licencier, ce qui a toujours un coût, les entreprises réduiront les heures de travail (et en premier les éventuelles heures supplémentaires) et recourront peut-être au chômage technique. Ce n'est que si le ralentissement se confirme qu'elles envisageront de réduire leur effectif. Symétriquement, en cas de reprise, elles essaieront de répondre au surcroît de leur activité dans un premier temps à effectif constant.

- ⇒ Ces décalages temporels expliquent le ***cycle de productivité***<sup>2</sup> – celle-ci renvoyant à la productivité par tête, c'est-à-dire au montant de la production divisé par le nombre de travailleurs.

---

<sup>2</sup> Quand l'économie ralentit, la productivité baisse dans un premier temps (on produit moins avec le même nombre de travailleurs) et, inversement, elle augmente en cas de reprise économique (tant que les nouvelles embauches n'ont pas eu lieu).



- La vitesse d'ajustement de l'emploi à la conjoncture mesure le **degré de flexibilité** (qualifiée, dans ce cas, de **quantitative (ou numérique) externe**) – qui se définit comme la capacité d'ajuster les effectifs employés à l'activité.
- Le cycle de productivité sera au contraire d'autant plus marqué que les entreprises recourent notamment à d'autres formes de flexibilité, dites « internes » : la **flexibilité quantitative (ou numérique) interne** (ajustement du nombre d'heures travaillées en fonction de l'activité à effectif constant) ou la **flexibilité fonctionnelle** (dite aussi « qualitative interne »), laquelle repose sur la réallocation des travailleurs en interne à effectifs inchangés.

Fluctuations conjoncturelles et chômage catégoriel : **file d'attente et effets de report**. – Les différences de chômage entre catégories de main-d'œuvre (et donc la composition du chômage global) dépendent de leurs productivités et de leurs salaires relatifs. Mais elles peuvent être liées aussi à la conjoncture. Par exemple, le taux de chômage des jeunes est beaucoup plus sensible à la conjoncture que celui des adultes.

Entreprises, quand elles doivent licencier, préfèrent se défaire des salariés qui ont le moins d'ancienneté, car ce sont ceux qui ont le moins acquis de « capital humain spécifique » – qui recouvre les connaissances et compétences spécifiques à l'entreprise, et qui ne peuvent être acquises que « sur le tas », grâce à une ancienneté plus ou moins longue. Les entreprises sont aussi incitées à licencier les salariés les moins anciens par des règles diverses – montant des indemnités de licenciement croissant avec l'ancienneté dans de nombreux pays dont la France, **règle du last in, first out** (« dernier embauché, premier licencié ») imposée par certaines conventions collectives comme aux États-Unis.

**Les travailleurs peu qualifiés de façon plus générale sont eux aussi plus vulnérables au ralentissement conjoncturel** : les entreprises les licencient d'autant plus facilement qu'ils n'ont pas de compétences rares et précieuses. Voir segmentation du marché du travail. Ils sont donc logiquement surreprésentés parmi les salariés en emploi temporaire. Leur plus grande vulnérabilité à la conjoncture découle aussi de l'effet d'éviction dont ils peuvent être victimes : lorsque la conjoncture est mauvaise (et le chômage est élevé), un certain nombre de travailleurs qualifiés acceptent des emplois peu qualifiés (et, par là, un « déclassement ») – cet *effet de report* (ou de « cascade ») entraînant l'éviction des travailleurs peu qualifiés.

- ⇒ Il résulte au total que le chômage fonctionne aussi comme un phénomène de *file d'attente* [Salais, 1975], au bout de laquelle sont relégués les jeunes peu diplômés, ainsi que les moins qualifiés de façon plus générale. Notons que l'effet de report peut jouer quelle que soit la nature du chômage (conjoncturelle ou plus structurelle).

### À la recherche de la composante structurelle du chômage

**La forte croissance de l'après-guerre et le succès de la théorie keynésienne ont incité les macroéconomistes à focaliser leur attention à cette époque avant tout sur le chômage conjoncturel** : dans les situations de fléchissement de l'activité, il s'agissait d'appliquer une politique de relance, budgétaire ou monétaire, permettant de maintenir le « plein emploi ». Cependant, dès la fin des années 1960, certains ont mis en avant l'existence d'un chômage de nature structurelle (le « chômage naturel »), sur lequel les politiques macroéconomiques traditionnelles n'avaient aucun impact à moyen terme.



**Suite au premier choc pétrolier, l'échec de ces mêmes politiques à endiguer la hausse du chômage révèle que celle-ci ne renvoie pas à un chômage avant tout de nature conjoncturelle** (ou encore « keynésien »), lié simplement à une *demande* effective trop faible : le chômage semble plutôt résulter alors d'une limitation de l'*offre* de biens et services, renvoyant aux facteurs qui peuvent affecter la rentabilité des entreprises, et notamment le salaire. Le maintien du chômage à un niveau élevé au cours des années 1980, plus particulièrement en Europe, incite alors les économistes à analyser de façon systématique les déterminants du **chômage structurel**, en introduisant la notion de « chômage d'équilibre ».

### **La remise en cause des politiques conjoncturelles de lutte contre le chômage**

**Du chômage naturel au « NAIRU ».** – À la fin des années 1950, l'économiste Phillips [1958] avait mis en lumière une **corrélation empirique négative entre le niveau du chômage et le taux de croissance du salaire nominal**, qui pouvait trouver une explication évidente : quand le chômage est faible, les entreprises ont plus de mal à recruter et ces tensions poussent le salaire à la hausse. Au contraire, en période de chômage élevé, le rapport de force n'est plus en faveur des salariés, la modération salariale prévaut.

Si on établit un lien direct entre le taux de croissance des salaires nominaux et le taux d'inflation, il en découle une **relation négative entre taux de chômage et taux d'inflation – c'est la courbe de Phillips**. Celle-ci a été interprétée, en termes de politique économique, comme mettant en lumière un **arbitrage entre chômage et inflation** : les pouvoirs publics peuvent choisir le couple (niveau de chômage, niveau d'inflation), la seule contrainte étant qu'un taux de chômage faible se paye par un taux d'inflation élevé.

Les politiques de plein emploi semblaient donc buter sur un taux de **chômage « naturel »**. Le qualificatif peut sembler étonnant, il s'oppose simplement à « monétaire » : c'est le **taux de chômage insensible, à moyen terme, à une politique monétaire expansionniste**. Conformément à la courbe de Phillips, cette dernière peut faire baisser le chômage à *court terme* en augmentant l'inflation, à condition que les salaires nominaux s'ajustent avec retard sur les prix : dans ce cas, les salaires réels vont baisser dans un premier temps, et les entreprises vont augmenter leur niveau d'emploi – leur « demande de travail » étant supposée d'autant plus importante que le salaire réel est faible.

Cependant, dès que les salariés auront obtenu un rattrapage de leur salaire sur l'inflation, le salaire réel et donc l'emploi vont revenir à leur niveau initial. Le chômage retrouvera donc son niveau « naturel ». La seule façon d'essayer de maintenir le chômage à un niveau plus bas est d'accroître de nouveau le taux d'inflation – mais l'effet ne peut être que de court terme, le temps que s'ajustent les salaires. En d'autres termes, le chômage ne peut être maintenu à un niveau inférieur à son niveau « naturel » qu'au prix d'une inflation non seulement plus élevée (comme l'indiquait Phillips), mais constamment croissante.<sup>3</sup>

⇒ Symétriquement, tant que le chômage est au-dessus de son niveau naturel, l'inflation doit continûment baisser.

---

<sup>3</sup> C'est ce qu'on appelle la boucle prix-salaire-prix

On peut déduire de l'analyse friedmanienne qu'il existe un taux de chômage compatible avec une inflation stable, soit un taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation, en anglais le ***Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment***, le **NAIRU**. Dans l'esprit de James Tobin, qui introduit cette notion dans les années 1970, loin de rendre caduques les politiques keynésiennes (comme le voulait Friedman), le NAIRU va au contraire leur fournir un instrument précieux, en permettant de distinguer la part conjoncturelle du chômage de sa part structurelle. Le taux de chômage conjoncturel est simplement la différence entre le taux de chômage effectivement constaté et le NAIRU. Si cette différence est positive, les politiques conjoncturelles doivent intervenir jusqu'à ce que le chômage rejoigne le NAIRU – d'autant plus que, selon les économistes keynésiens, et contrairement à la conception friedmanienne du « chômage naturel », rien n'assure que l'économie revienne automatiquement au niveau du NAIRU

- **Situation de chômage keynésien** : Insuffisance de demande solvable (ou, en d'autres termes, d'un niveau de prix trop élevé par rapport au revenu des ménages). Face à une demande trop faible, les entreprises réduisent leur emploi, et le chômage qui en résulte entretient lui-même en retour la pénurie de débouchés. Face à cette situation, les politiques traditionnelles de relance par la demande sont efficaces.
  - **Situation de chômage classique** : Les entreprises, étant donné le niveau de salaire réel, fixent un niveau de production inférieur à celui que les ménages seraient prêts à consommer, et en même temps un niveau d'emploi inférieur au niveau de plein emploi. Les ménages souffrent du chômage du fait que les entreprises butent non pas sur une *contrainte de débouchés*, comme dans la situation keynésienne, mais sur une *contrainte de rentabilité*. Dans cette situation, les politiques traditionnelles de soutien à la demande sont inefficaces.
- ⇒ Au sein d'une même économie, peuvent coexister des chômeurs de types keynésien et classique.

### **Les déterminants du chômage structurel : la notion de chômage d'équilibre**

**La détermination du niveau d'emploi** : rigidité des salaires réels et autres facteurs affectant la rentabilité des entreprises. – Un niveau de salaire réel trop élevé peut entraîner du chômage. Si cette situation perdure, ce chômage de type « classique » peut lui-même constituer un « chômage d'équilibre » de plus long terme. L'enjeu est alors de comprendre pourquoi le salaire réel peut durablement se fixer à un niveau supérieur à son niveau « walrassien », où offre et demande de travail s'égalisent et le chômage s'annule (si on fait abstraction du chômage purement frictionnel).

- ⇒ C'est l'objectif que se sont fixé à partir des années 1980 les « **nouvelles théories du marché du travail** »
- **Théorie insiders/outsiders** : les salariés en place bénéficient d'une rente (sous forme d'un salaire supérieur au salaire walrassien) du fait de l'existence de coûts d'embauche et de licenciement.
  - **Théories du salaire d'efficience** : ce sont les entreprises qui, dans un contexte où leur information sur la qualité ou le comportement des travailleurs est imparfaite, ont intérêt à fixer un salaire réel supérieur au salaire walrassien. Ceci leur permet notamment d'attirer et retenir les travailleurs de qualité, de les inciter à l'effort une fois embauchés, et de réduire les coûts de rotation (*turn-over*).

Les modèles précédents en restent à une détermination du salaire réel (et du chômage correspondant) résultant de mécanismes d'ajustement sur le seul marché du travail (approche « en équilibre partiel »). Au début des années 1990, Layard *et al.* [1991] proposent un cadre général où le salaire réel résulte non seulement du comportement des travailleurs qui (*via* leur syndicat) fixent le salaire nominal pour atteindre le salaire réel souhaité, mais aussi du comportement de marge des entreprises sur le marché des produits, qui fixent le prix pour atteindre le salaire réel compatible avec le taux de marge recherché. Dans ce modèle de détermination des salaires et des prix (*wage setting/price setting*, soit « WS/PS »), le chômage d'équilibre est alors le niveau de chômage qui rend compatibles le niveau de salaire réel souhaité par les salariés et celui souhaité par les entreprises

Il résulte notamment de toutes ces approches que le salaire réel d'équilibre (et, par là, le chômage d'équilibre) est d'autant plus élevé que le **pouvoir de négociation des salariés**, au niveau collectif comme au niveau individuel, est important. Or celui-ci dépend notamment, à niveau de chômage donné, d'un ensemble de **variables institutionnelles** : les syndicats et les modalités de négociations collectives, mais aussi l'indemnisation du chômage (plus elle est généreuse, plus les chômeurs peuvent être exigeants en termes de salaires), la réglementation des licenciements (qui renforce le pouvoir de négociation des salariés en place, les *insiders*)...

**Au-delà des seuls salaires réels, les déterminants du niveau de chômage d'équilibre sont en fait nombreux** : ils renvoient notamment à tous les facteurs qui affectent durablement les coûts des entreprises et, par-là, leur rentabilité. Ainsi, une hausse des **prélèvements obligatoires sur le travail** (cotisations sociales ou taxes sur les salaires) **ou sur les bénéfices**, une hausse des **taux d'intérêt réel**, une baisse durable des **gains de productivité** (liés par exemple au ralentissement du progrès technique) peuvent entraîner, s'ils ne sont pas compensés par une baisse du salaire réel, une augmentation du chômage d'équilibre.

Le **degré de concurrence** sur le marché des produits peut également jouer : en situation de concurrence imparfaite, les entreprises ont tendance à fixer un niveau de prix supérieur, et des niveaux de production et d'emploi inférieurs à ceux obtenus en concurrence parfaite. Des réglementations de la concurrence se traduisant par des « barrières à l'entrée » (c'est-à-dire des obstacles à l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché) peuvent donc elles aussi entraîner un chômage d'équilibre plus élevé.

Au-delà du chômage frictionnel de prospection, qui peut être considéré comme « volontaire », car résultant du choix des chômeurs, le **processus d'appariement** renvoie au problème de l'adéquation entre l'offre et la demande de travail, en termes de niveau de formation, de type de métier, mais aussi de localisation. Le chômage d'équilibre est d'autant plus élevé que cette adéquation est mauvaise. Une mauvaise adéquation peut résulter de multiples facteurs :

- Système de formation inadapté aux besoins de l'économie
- Service public de l'emploi défaillant
- Coûts de mobilité géographique trop élevés (du fait, par exemple, d'un marché du logement trop rigide)

**Le chômage d'inadéquation (*mismatch*) entre l'offre et la demande de travail est la composante du chômage structurel qui traduit la mauvaise qualité du processus d'appariement** sur le marché du travail. L'inadéquation des qualifications (aggravée par la rigidité à la baisse du salaire relatif des travailleurs peu qualifiés) aurait joué un rôle important

dans la montée et la persistance du chômage européen des années 1960 à la fin des années 1980, et plus particulièrement en France.

### **Le modèle WS/PS**

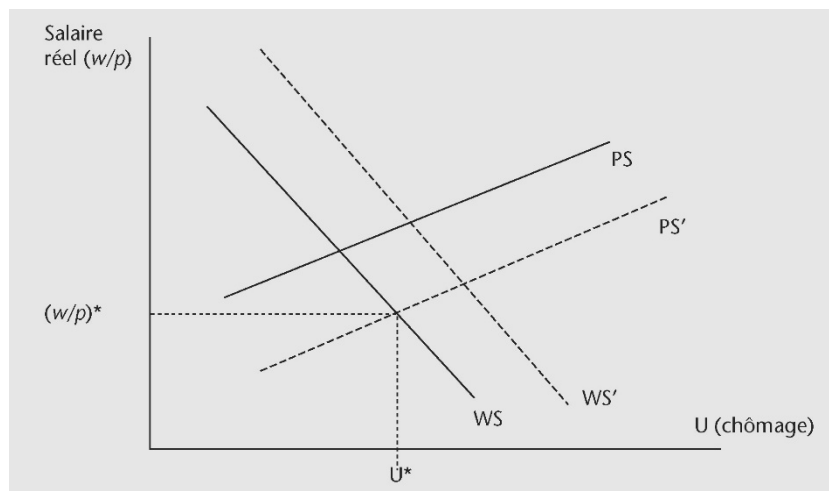
L'approche en termes de chômage d'équilibre développée par Layard *et al.* [1991] endogénéise la formation des salaires et des prix dans le cadre d'une approche en termes d'équilibre général mais en concurrence imparfaite. Les agents sont « faiseurs de prix » (*price makers*) et non pas « preneurs de prix » (*price takers*). Les salariés – représentés par leurs syndicats – sont supposés avoir un certain objectif en termes de salaire réel ( $w/p$ ) et réclament donc un salaire nominal ( $w$ ) d'autant plus élevé que le niveau de prix qu'ils anticipent ( $p$ ) est lui-même élevé. Cependant, leurs exigences salariales sont tempérées par le niveau de chômage : la courbe de détermination du salaire (WS, pour *wage setting*) est donc décroissante dans le plan [salaire réel/chômage].

Les entreprises, pour leur part, se fixent pour objectif une certaine marge bénéficiaire et vont fixer leurs prix de vente ( $p$ ) en conséquence. À marge souhaitée donnée ( $p - w$ ), le prix ( $p$ ) sera d'autant plus élevé que le salaire nominal ( $w$ ) le sera aussi. En fixant le prix, elles visent donc ainsi à déterminer un certain niveau de salaire réel ( $w/p$ ), leur marge étant d'autant plus faible que le salaire réel est élevé. On suppose qu'en période de faible activité (et de haut chômage) les entreprises sont obligées de réduire leurs marges ( $p - w$ ) en modérant leur prix de vente ( $p$ ) et que donc,  $w$  étant supposé imposé par les syndicats, le salaire réel ( $w/p$ ) est plus élevé. Symétriquement, en période de bonne conjoncture, elles sont moins contraintes pour fixer leurs prix à la hausse, et le salaire réel s'en trouve réduit.

Au total, la courbe de détermination des prix (PS, pour *price setting*) est croissante dans le plan [salaire réel/chômage] (voir schéma 3). L'intersection des courbes WS et PS détermine le niveau du chômage d'équilibre  $U^*$ . Celui-ci est le niveau de chômage qui rend compatibles le niveau de salaire réel souhaité par les travailleurs et celui souhaité par les entreprises. Si  $U < U^*$ , le salaire souhaité par les travailleurs est supérieur à celui que sont prêtes à concéder les entreprises, et cela débouche sur une spirale inflationniste (face au  $w$  exigé par les salariés, les entreprises augmentent  $p$  pour maintenir leur marge, ce qui entraîne une hausse de  $w$  exigée par les salariés, etc.).

Symétriquement, si  $U > U^*$ , les moindres exigences salariales des travailleurs entraîneront une décreue des prix, qui elle-même entraînera de moindres exigences salariales, etc. En d'autres termes,  $U^*$  est le seul taux de chômage compatible avec une inflation stable – on retrouve le NAIRU.

### **Schéma : Le modèle WS-PS**



$U^*$  dépend donc de tous les facteurs qui peuvent affecter WS et PS. Une augmentation des coûts des entreprises (hausse du prix de l'énergie, des prélèvements obligatoires sur les salaires ou les bénéfices, etc.) baisse le niveau de salaire réel qu'elles sont prêtes à accorder (on passe par exemple de PS à PS') et augmente  $U^*$ . Symétriquement, côté salarié, tout ce qui, à niveau de chômage donné, accroît les exigences salariales (par exemple, une meilleure indemnisation du chômage) déplace la courbe WS vers la droite (par exemple en WS'), entraînant une hausse de  $U^*$ .

### La dynamique du chômage structurel

Le rôle des différents « chocs » qui affectent l'économie. – Les changements de niveau du chômage structurel (d'« équilibre ») dépendent des chocs que subit l'économie. Ces derniers renvoient à des modifications relativement brutales de l'environnement économique qui amènent les agents (ménages et entreprises) à changer leurs comportements. Ces chocs peuvent être de diverse nature.

Certains chocs affectent simplement le chômage conjoncturel : c'est le cas d'un **choc de demande**. Celui-ci résulte d'un événement qui amène les ménages à ajuster (à la hausse ou à la baisse) leur niveau de consommation, sans que le niveau initial des prix se soit modifié. Par exemple, fin 2008, le rationnement brutal du crédit suite à la crise financière a constitué un choc de demande négatif. Pour faire face à ce type de choc, la politique keynésienne de soutien à la demande est adéquate.

Un **choc d'offre** désigne un changement qui entraîne une augmentation des coûts de production des entreprises et donc (toutes choses égales par ailleurs) une baisse de leur rentabilité – et, par là, les amène à limiter leur offre de biens et services. Réagir par une relance de la demande dans ce cas est inadapté : celle-ci risque de se traduire avant tout par de l'inflation (d'autant plus vite que les salaires s'ajusteront rapidement aux prix, si du moins les entreprises ont une certaine marge pour augmenter ces derniers) sans baisser le chômage. Les premier et second chocs pétroliers (1973 et 1979), s'ils ont ponctionné le pouvoir d'achat des ménages, ont surtout constitué des formidables chocs d'offre.

La situation de **stagflation** qui a caractérisé cette période, se traduisant par la croissance parallèle de l'inflation et du chômage, peut être interprétée comme le signe d'une augmentation du chômage naturel (identifié ici au « NAIRU »). De fait, un choc d'offre doit se traduire par une hausse du chômage d'équilibre s'il n'est pas compensé par une baisse (ou

une moindre hausse) du salaire réel. Remarquons qu'une modification brutale de politique économique peut aussi engendrer un choc : ainsi, l'adoption aux États-Unis à partir de 1979 d'une politique monétaire très restrictive pour juguler l'inflation a entraîné une forte hausse des taux d'intérêt réel qui a fortement pesé sur la rentabilité financière des entreprises.

**Chocs de demande et chocs d'offre constituent des « chocs agrégés » qui affectent l'ensemble de l'économie.** Ils se distinguent des *chocs de réallocation* – tels qu'un choc technologique, ou l'ouverture à la concurrence internationale – qui touchent plus particulièrement certaines professions, certains secteurs ou certaines régions, obligeant par là à des réallocations de travailleurs et d'activités

Du chômage conjoncturel au chômage structurel. – Même si le chômage peut être d'origine conjoncturelle (découlant par exemple d'un ralentissement temporaire de l'activité), ce dernier peut se transformer en chômage de nature structurelle. C'est le *phénomène d'hystérèse* – ce terme, emprunté à la physique, désignant la persistance d'un phénomène alors que les causes initiales qui l'ont fait apparaître ont disparu.

Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine d'un tel processus.

- Modalités de formation des salaires : si les salariés en place, les *insiders*, sont relativement indifférents au sort des chômeurs, les *outsiders*, lorsque l'activité repart, ils vont négocier des hausses de salaires, au détriment d'un accroissement de l'emploi.
  - Les chômeurs de longue durée peuvent se décourager et rechercher moins activement un emploi (ce qui accroît le chômage frictionnel), ou voir leur employabilité diminuer, le capital humain se dégradant au cours du temps (le chômage d'inadéquation s'en trouve alors accru).
- ⇒ Ceci souligne combien il peut être **dangereux de laisser augmenter le chômage – celui-ci risquant alors de « s'enkyster » dans la société par tout un ensemble de cercles vicieux** : perte d'employabilité, découragement, relégation des chômeurs dans des quartiers éloignés de l'emploi, où se cumulent les difficultés économiques et sociales. La politique économique doit donc être réactive, et ne pas laisser la situation de l'emploi se dégrader lors d'un retournement de conjoncture.

## **Le rôle des grandes mutations structurelles : le progrès technique et la mondialisation**

### **Le progrès technique**

**Progrès technique et emploi au niveau macroéconomique.** – Défini au sens large, le *progrès technique* recouvre l'ensemble des innovations techniques et organisationnelles qui augmentent la productivité des facteurs de production (travail et capital).

**Les craintes concernant les effets négatifs sur l'emploi du progrès technique sont apparues dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle.** Le *mouvement des luddistes* (du nom de son leader Ned Ludd), ces ouvriers du textile qui détruisaient les machines à tisser, a marqué les esprits, et **David RICARDO**, dans sa seconde édition de ses *Principes de l'économie et de l'impôt (1821)*, se déclarait, dans son chapitre sur les machines, « convaincu que substituer [ces dernières] au travail humain est souvent très préjudiciable à la classe ouvrière ».



Cependant, comme l'a montré Alfred SAUVY dans son ouvrage *La Machine et le chômage* [1980], au niveau macroéconomique pour l'ensemble de l'économie, on ne constate pas que le processus continu de progrès technique se soit traduit par une baisse du niveau d'emploi. Le progrès technique engendre des gains de productivité qui entraînent soit une augmentation des salaires des travailleurs des secteurs concernés, soit une baisse du prix des produits de ces secteurs – et, plus généralement, les deux à la fois.

⇒ On a donc une **création de pouvoir d'achat**, pour les salariés concernés (*via l'effet revenu*) et/ou pour l'ensemble des consommateurs (*via l'effet prix*).

Une partie de ce pouvoir d'achat, et même, à terme, la majeure partie, se reporte sur les produits des autres secteurs. Ainsi, à long terme, les gains de productivité dans l'agriculture ont permis une élévation du pouvoir d'achat qui s'est répercutée non seulement sur la demande de biens agricoles, mais aussi et surtout sur celle de biens industriels. L'industrie a aussi connu de forts gains de productivité. Une part croissante des gains de pouvoir d'achat engendrés s'est elle-même reportée sur la demande des services.

La croissance de la productivité comparée à celle de la production étant beaucoup plus importante dans l'industrie que dans les services, les emplois du premier secteur ont vu leur part dans l'emploi total baisser – et même leur nombre absolu, à partir des années 1970 –, alors que la part des emplois du second n'a cessé de croître : **les emplois du secteur industriel se sont « déversés » dans le secteur des services**, de la même façon que, selon le même processus, les emplois du secteur agricole s'étaient déversés progressivement dans le secteur industriel (et des services) depuis la révolution industrielle

**Réallocation des emplois et progrès technique biaisé en défaveur de certaines catégories de main-d'œuvre**. – Ce n'est pas seulement entre l'agriculture, l'industrie et les services que le progrès technique réalloue les emplois, mais au sein de chaque secteur – et même sous-secteur, comme le montre l'analyse des flux de créations et destructions d'emplois. Joseph Schumpeter a souligné combien le capitalisme était soumis à un processus incessant de destruction créatrice. Même si le progrès technique est plus intense à certaines périodes qu'à d'autres, il est incessant, du fait de l'aiguillon de la concurrence.

**Une autre caractéristique du progrès technique est qu'il peut changer de nature au cours du temps, et qu'il n'affecte pas de façon égale toutes les activités et toutes les catégories de main-d'œuvre**. Les pays industrialisés ont connu une vague importante d'innovations techniques et organisationnelles à partir des années 1970, avec l'intégration des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) – notamment l'informatique – dans les processus de production, et l'adoption concomitante de nouvelles formes d'organisation du travail, rompant avec le taylorisme traditionnel.

Ces nouveaux processus de production exigent des travailleurs plus qualifiés : selon la terminologie des économistes, **le progrès technique aurait été « biaisé » en défaveur du travail peu qualifié**<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Un progrès technique est « biaisé » en défaveur d'un facteur de production s'il diminue sa productivité relative (c'est-à-dire sa productivité comparée à celle des autres facteurs) et amène donc les entreprises, à coût relatif des facteurs inchangé, à utiliser moins de ce facteur.

De nombreux travaux tendent à montrer qu'on aurait là la cause de la dégradation de la situation des travailleurs peu qualifiés, qui aurait pris des formes différentes selon les pays :

- **Dans les pays anglo-saxons**, et en premier lieu les États-Unis, où le marché du travail est très flexible, elle s'est traduite par une baisse de leurs salaires (en termes relatifs et même absolus), entraînant une très forte augmentation des inégalités.
- **Dans les pays d'Europe continentale**, et notamment en France, où les salaires sont plus rigides à la baisse, l'augmentation des inégalités a été limitée, mais la dégradation s'est traduite par une augmentation du chômage relatif des moins qualifiés.

**Progrès technique et mondialisation s'articulent donc de façon étroite, mais le premier semble déterminant dans le processus de polarisation à l'œuvre.** Celui-ci se traduit par la baisse de la part des emplois semi-qualifiés « routiniers », au milieu de la distribution des revenus, et l'augmentation concomitante de celle des emplois plus qualifiés ou moins qualifiés non routiniers (notamment dans les services à la personne)

Au total, les vagues de progrès technique constituent bien des *chocs de réallocation* – entre entreprises, secteurs, qualifications – qui peuvent entraîner un *chômage d'inadéquation* plus ou moins durable selon les capacités d'adaptation des pays

## **La mondialisation**

**Mondialisation et réallocation des emplois.** – **Il ne faut pas s'en tenir aux seuls effets négatifs directs sur l'emploi de la mondialisation** (*via* la substitution d'importations à des produits nationaux et les délocalisations). Sans même prendre en compte le fait que les partenaires internationaux, tirant des gains positifs de l'échange, voient leur revenu augmenter et donc peuvent devenir eux-mêmes clients du pays importateur (*effet indirect positif*), il convient de bien saisir, pour ce dernier, les avantages qu'il tire de ses importations.

**Importer signifie, dans de nombreux cas, se procurer à l'étranger des produits moins chers.** Si par exemple, grâce aux importations chinoises, le prix de nombreux produits manufacturés baisse (et même fortement), l'augmentation du pouvoir d'achat qui en résulte pour le consommateur ne va pas être consacrée entièrement à l'augmentation de la consommation de ces produits. Si les prix des vélos, des radios, chemises... baissent de 50 %, les consommateurs ne vont pas forcément en acheter deux fois plus. Ils vont donc reporter le surcroît de pouvoir d'achat vers d'autres produits, et notamment des services produits nationalement **Ceci contribue à créer des emplois nationaux, qui peuvent même plus que compenser les pertes d'emplois dans les secteurs concurrencés.**

**Quel impact de l'immigration ?** – La mondialisation peut affecter aussi directement les marchés du travail par le biais des flux migratoires. On peut en effet déduire d'une analyse simple en termes d'offre et de demande que, à court terme, un afflux d'immigrés devrait avoir un impact négatif sur le marché du travail peu qualifié, en termes de baisse du salaire et/ou de l'emploi. Cette approche, en termes d'équilibre partiel sur le marché du travail, ne prend cependant pas en compte tous les effets induits par l'immigration (hausse de la consommation...). De plus, il se peut que l'immigration se substitue à une délocalisation qui aurait lieu en son absence.

## **III. Les performances nationales en termes de chômage : quel rôle des institutions du marché du travail ?**

**Les institutions renvoient, au sens large, à l'ensemble des lois, règles et normes qui interfèrent avec le libre fonctionnement des marchés, et en premier celui du travail.** Les débats se sont focalisés plus particulièrement sur trois types d'institutions que nous étudierons successivement :

- Les modalités de détermination du salaire (modalités des négociations collectives, salaire minimum...)
- Les modes d'indemnisation du chômage
- Les règles de protection de l'emploi.

### **Les déterminants du coût du travail**

#### Le rôle du salaire minimum

**Controverses sur le lien salaire minimum/emploi.** – L'idée selon laquelle un salaire minimum peut nuire à l'emploi est ancienne et découle du modèle standard en termes d'offre et demande. Elle a cependant été mise à mal par l'expérience de certains pays industrialisés depuis le début des années 1980. Ainsi, aux États-Unis, la forte baisse du salaire minimum fédéral en termes réels de la fin des années 1960 à la fin des années 1980 (il perd environ un tiers de sa valeur entre 1968 et 1989) puis sa forte augmentation au début des années 1990 (+ 16 % entre 1989 et 1991 en termes réels) ne semblent avoir eu aucun impact significatif sur l'emploi, et notamment celui des jeunes [Card et Krueger, 1995]. Les dissensions portent notamment sur les méthodes d'estimation empirique

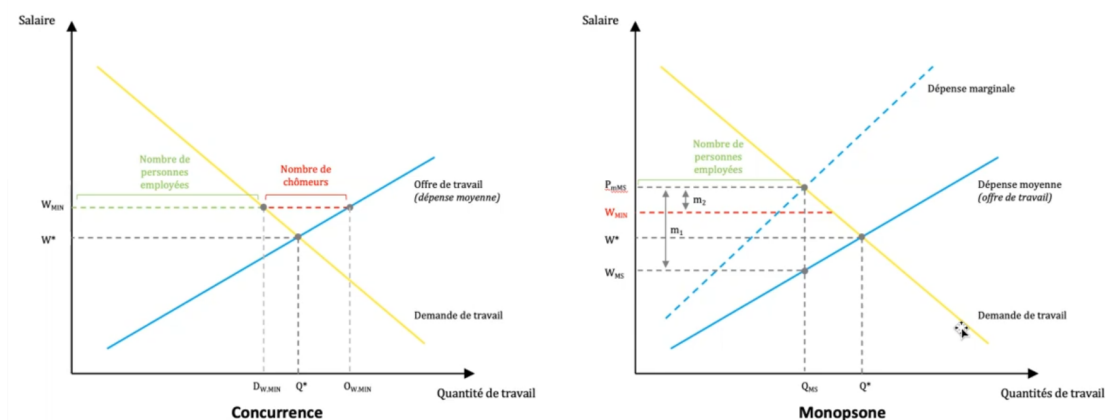
**À la recherche du niveau optimal du salaire minimum.** – Peut-on expliquer (au-delà des controverses méthodologiques) ces résultats semble-t-il contradictoires ? Il faut d'abord souligner que le fait que le salaire minimum puisse ne pas avoir d'impact négatif – voire avoir un impact positif – sur l'emploi peut trouver un fondement théorique, à condition de sortir du modèle « walrassien » de concurrence dite « parfaite ».

- Si on se réfère à la **théorie du salaire d'efficience**, une hausse du salaire ( $W$ ), si celui-ci est en dessous de son niveau d'efficience, peut réduire le coût unitaire en travail ( $W/Pr$ ) *via* l'augmentation de la productivité ( $Pr$ ), du fait de l'accroissement de la motivation, de la diminution des coûts de rotation... Il peut même en résulter une augmentation des embauches.
- Autre mécanisme important : **'l'effet de monopsonie'**<sup>5</sup>. L'entreprise peut fixer un niveau de salaire en dessous de sa valeur walrassienne correspondant à la productivité marginale : en d'autres termes, elle « exploite » les travailleurs. Dans ce cas, l'instauration d'un salaire minimum peut accroître le salaire sans nuire à l'emploi [Manning, 2003]. La situation de monopsonie pur sur le marché du travail est très rare ; cependant, beaucoup de situations réelles peuvent s'en rapprocher<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Le monopsonie désigne la situation de marché où il y a un seul acheteur (ici, une entreprise qui demande du travail) faisant face à une multitude de vendeurs (les personnes désirant travailler).

<sup>6</sup> En effet, de nombreux travailleurs (immigrés, femmes peu qualifiées avec enfants en bas âge, jeunes sans moyens de transport...) ont des opportunités d'emploi très réduites, et donc un pouvoir de négociation individuel très faible face à un éventuel employeur, même si ce dernier n'est pas le seul sur le marché local du travail.



Quel que soit le mécanisme (salaire d'efficience, effet de monopsonie), il existe cependant un effet de seuil au-delà duquel l'augmentation du salaire peut nuire à l'emploi. Ceci permettrait de mieux comprendre pourquoi un impact négatif a pu être mis en lumière en France : le salaire minimum aurait dépassé le seuil optimal. Il apparaît que celui-ci se définit non pas tant en *termes absolus* qu'en *termes relatifs* (son niveau comparé à celui du salaire moyen ou du salaire médian). En effet, quand le coût relatif du travail peu qualifié est élevé, les entreprises ont notamment tendance à lui substituer du travail plus qualifié et du capital.

### Le coin fiscal

**Le système de prélèvements obligatoires peut jouer un rôle important dans la détermination du coût du travail.**

- Le **coin fiscal** désigne la différence entre le coût du travail pour l'employeur et le salaire net des prélèvements obligatoires pour le salarié.
- La différence entre le coût du travail et le salaire net de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu définit le coin fiscal au sens restreint, ou **coin fiscal direct**, au sens de l'OCDE.
- Si on ajoute à ces prélèvements les taxes sur la consommation (et notamment la TVA), on obtient le **coin fiscal total**.

En comparaison internationale ou en évolution dans le temps, **il n'y a a priori pas forcément de relation systématique entre le montant du coin fiscal et le montant du coût du travail : tout dépend dans quelle mesure un coin fiscal supérieur est compensé par un moindre salaire net** (de prélèvements). Cette compensation dépend elle-même de comment les salariés considèrent les prélèvements.

- Ils peuvent les considérer comme une rémunération et une consommation différées : en effet, les prélèvements financent des services publics, ouvrent droit à la retraite, etc. Dans ce cas, un coin fiscal plus élevé devrait se traduire par l'acceptation d'une rémunération nette de prélèvements inférieure.
- En revanche, s'ils considèrent les prélèvements comme une simple amputation de leur pouvoir d'achat, les salariés chercheront notamment, face à un coin fiscal accru, à

obtenir une augmentation de leur rémunération nette pour maintenir leur pouvoir d'achat direct. Une hausse du coin fiscal se répercute alors sur le coût du travail – avec des effets potentiels négatifs sur l'emploi. Il faut noter que, au niveau des moins qualifiés, la compensation par un moindre salaire net peut aussi être entravée par l'existence d'un salaire minimum.

### Le rôle des syndicats et les modalités de négociations salariales

**La structure des négociations collectives.** – La fixation d'un niveau de salaire réel au-dessus de sa valeur d'équilibre (le « salaire walrassien ») peut aussi découler de l'action des syndicats. Ceci semble avoir été le cas dans de nombreux pays au cours des années 1970, donnant lieu à l'émergence d'un « **chômage classique** » : alors que les gains de productivité avaient fortement baissé suite au premier choc pétrolier, les salaires réels ont continué à croître de façon importante, entraînant une hausse du chômage

### **Indemnisation du chômage et protection de l'emploi**

#### L'indemnisation du chômage entretient-elle le chômage ?

Dès les années 1930, l'économiste français Jacques Rueff [1931] dénonçait l'indemnisation du chômage comme la cause du haut niveau du chômage au Royaume-Uni. Dans les années 1970, la **théorie microéconomique de la « recherche d'emploi »** (*job search*), visant à mieux éclairer le chômage frictionnel, composante du chômage « naturel », a introduit la notion de « **salaire de réservation** » pour analyser l'arbitrage auquel se livre le chômeur. Cette notion désigne le salaire en dessous duquel ce dernier refuse l'emploi proposé.

**Le niveau du salaire de réservation dépend du montant des prestations hors emploi dont peut bénéficier le travailleur**, et en premier lieu l'allocation chômage : plus celle-ci est généreuse, plus le salaire de réservation est élevé, et plus longues seront la recherche d'emploi et donc la durée de chômage (*effet de désincitation*).

En même temps, dans les modèles de négociation salariale comme dans ceux des salaires d'efficience, plus le salaire de réservation des travailleurs est élevé, plus le salaire que devront fixer les entreprises l'est aussi (*effet sur le salaire*), avec un impact négatif sur l'emploi

**La prise en compte des effets potentiels positifs.** – Si la plupart des études s'interrogent sur l'impact potentiellement négatif de l'indemnisation *via* l'éventuelle désincitation à la reprise d'emploi, il ne faut pas oublier qu'elle peut, par d'autres mécanismes, avoir aussi un impact positif sur l'emploi.

- **Le premier est d'ordre keynésien** : un système d'allocation chômage évite une perte de revenu pouvant entraîner une baisse de la consommation (*effet revenu* négatif) et donc de la demande adressée aux entreprises. Aux États-Unis, l'assurance chômage semble effectivement jouer un rôle important dans le « lissage » de la consommation – c'est-à-dire l'atténuation de ses fluctuations.
- **L'indemnisation du chômage peut avoir aussi un effet positif sur le processus d'appariement, si l'effet qualité fait plus que compenser l'éventuel effet quantité** – ce dernier se traduisant par des moindres sorties du chômage sur une période donnée, dues à l'effet de désincitation. En effet, la qualité de l'appariement dépend de la bonne adéquation des travailleurs aux postes auxquels ils sont affectés, celle-ci se traduisant

par une meilleure productivité pour l'individu comme pour la collectivité. Si l'indemnisation est trop faible, de nombreux travailleurs devront dans l'urgence accepter des postes de travail dans lesquels ils ne seront pas pleinement productifs.

**Au total, la diversité de ses effets potentiels sur le chômage laisse à penser que, comme pour le salaire minimum, il convient de trouver pour l'indemnisation du chômage un « juste équilibre ».** Il faut notamment essayer de déterminer la configuration des règles d'indemnisation qui induit la *durée optimale de chômage*. Si celle-ci est trop courte, elle peut nuire à la qualité de l'appariement. Mais, si elle est trop longue, elle peut entraîner une intensité de recherche insuffisante, coûteuse pour la société et potentiellement contre-productive pour le chômeur lui-même, du fait du risque d'obsolescence de capital humain, de l'effet stigmatisant de la durée de chômage auprès des employeurs... Mais il faut rappeler cette évidence : à l'exception des situations proches du plein emploi, la pénurie d'emploi reste le facteur déterminant, et les modifications du profil de l'indemnisation n'ont que très peu d'effet potentiel sur le retour en emploi de nombreux chômeurs.

Les règles de protection de l'emploi nuisent-elles à l'emploi ?

**La protection de l'emploi** recouvre l'ensemble des règles régissant les contrats de travail (plus particulièrement les modalités d'embauche et de licenciement) pour les contrats « permanents » (ou « réguliers », selon la terminologie de l'OCDE, c'est-à-dire, en France, les contrats à durée indéterminée, « CDI ») comme pour les contrats temporaires (CDD, intérim). **En déterminant les coûts d'ajustement de l'emploi, elle affecte directement le recours à la flexibilité quantitative externe des entreprises, et détermine donc le degré de « rigidité » du marché du travail.**

**La dénonciation des effets négatifs.** – Il est souvent avancé, notamment par les employeurs eux-mêmes, que les entreprises sont plus réticentes à embaucher quand les licenciements sont trop réglementés, et qu'elles sont aussi plus sélectives (car ayant moins « droit à l'erreur ») quant aux caractéristiques des embauchés. La protection de l'emploi diminuerait le niveau global d'emploi et accroîtrait la sélectivité du marché du travail, les deux processus jouant au détriment des personnes les moins « employables ». Cependant, en ce qui concerne le premier argument, un moindre niveau d'embauches, notamment en phase de reprise, peut être compensé par un moindre niveau de licenciements en période de récession, avec un effet total relativement neutre sur le niveau de chômage à moyen terme, mais une moindre sensibilité de l'emploi à la conjoncture (*effet de « lissage »*).

Il n'empêche que, à plus long terme et de façon plus structurelle, la rigidité du contrat de travail peut plus particulièrement pénaliser les entreprises dans les secteurs innovants où la gestion prévisionnelle de l'emploi est particulièrement difficile. La protection de l'emploi pourrait donc nuire au processus de « destruction créatrice » (selon le terme de Schumpeter) et, de façon générale, rendrait les économies moins aptes à s'adapter face à un *choc de réallocation* nécessitant un redéploiement des travailleurs entre secteurs, professions, régions...

Les **politiques de flexibilisation « à la marge »**, consistant à assouplir la réglementation des emplois temporaires tout en maintenant une plus forte protection des emplois permanents, non seulement ne semblent pas avoir d'effet positif sur l'emploi, mais peuvent même avoir des effets pervers (substitution de contrats temporaires à des contrats permanents et donc hausse



de la précarité pour certaines catégories comme les jeunes sans baisse du chômage ; renforcement des comportements d'*insiders* des salariés permanents...)

### **La prise en compte de l'interaction entre les chocs macroéconomiques et les institutions**

Plus précisément, les institutions peuvent avoir deux effets potentiels, l'un à court terme, l'autre à plus long terme :

- À court terme, elles peuvent avoir un **effet d'amplification** (ou au contraire d'*atténuation*) de l'effet du choc sur l'augmentation du chômage.
- À plus long terme, elles peuvent retarder le retour à l'équilibre initial, et par là exercer un **effet de persistance** sur le chômage.

Il semblerait, par exemple, que des degrés élevés de protection de l'emploi et de réglementation du marché des produits aient un *effet d'atténuation* à court terme (en limitant la flexibilité externe et donc les licenciements) et un *effet de persistance* à plus long terme (en ralentissant les réallocations nécessaires, en favorisant les comportements d'*insiders* débouchant sur des arbitrages plus en faveur des salaires que de l'emploi...). La générosité du taux de remplacement de l'indemnisation du chômage pourrait peut-être avoir un *effet d'amplification* à court terme (atténuant les réticences à licencier), tandis que la durée d'indemnisation pourrait exercer un *effet de persistance*, via son impact potentiel sur la durée du chômage

### Diversité des modèles nationaux et performances en termes de chômage

**Les différences de performances entre modèles nationaux ont été soulignées par Esping-Andersen** [1999]. Celui-ci établit un lien entre les trois types d'État social (*Welfare regimes*) qu'il distingue et l'accès à l'emploi des différents groupes sociodémographiques. Il souligne notamment que, dans les pays relevant du modèle « corporatiste-conservateur », comme l'Allemagne, l'Italie et dans une certaine mesure la France – où le système bismarckien de protection sociale repose sur le modèle du *male breadwinner*, l'homme pourvoyeur de ressources –, l'accès à l'emploi des jeunes et des femmes est plus difficile que dans les pays relevant du modèle « libéral » ou « social-démocrate ». À partir de la crise des années 1970 et 1980, ceci s'est notamment traduit par l'importance du chômage relatif de ces catégories dans ces pays. Comme dans les pays d'Europe du Sud, de façon traditionnelle, le système d'indemnisation du chômage est moins généreux, **le modèle du *breadwinner* est généralement associé à une forte protection de l'emploi permanent au détriment des *outsiders*.**

## **IV. Les politiques de l'emploi**

**Politiques actives, politiques passives.** – Les « politiques du marché du travail », selon la typologie usuelle de l'OCDE, recouvrent un ensemble de mesures qui peuvent être classées en deux catégories. Les *mesures actives* regroupent l'ensemble des dispositifs qui visent à favoriser l'accès des chômeurs à l'emploi. Ceci concerne principalement :

- 1) les mesures d'*accompagnement et d'aide à la recherche d'emploi* mises en place par le service public de l'emploi

- 2) les mesures d'*aides à l'emploi* au sens large (emplois subventionnés dans les secteur privé et publics, qui sont généralement ciblés sur les catégories de chômeurs les plus en difficulté sur le marché du travail, repérées selon différents critères (âge, handicap, durée passée au chômage...) corrélés à une plus faible « employabilité »)
- 3) Les mesures de *formation*.

Les mesures dites « passives » – ou encore, de soutien de revenu – ont pour objectif d'assurer une certaine sécurité de revenu aux personnes dépourvues d'emploi. Elles recouvrent principalement l'*indemnisation du chômage* et les dispositifs publics de *préretraite*.

**L'activation.** – L'activation renvoie à une stratégie globale visant à réduire les dépenses passives au profit des dépenses actives. Elle repose sur une idée simple : il vaut mieux consacrer des efforts à aider les chômeurs à trouver un emploi plutôt qu'à simplement les indemniser. Plus que sur les mesures, l'« activation » a porté sur les chômeurs eux-mêmes : elle a consisté à leur imposer, généralement au-delà d'une certaine durée de chômage indemnisé, d'entrer dans un dispositif d'« activation ».

Ces premières formes d'activation renvoyaient à deux logiques différentes :

**Selon la première, celle du *workfirst*, n'importe quel emploi est préférable à une prestation sociale de remplacement** (indemnisation du chômage ou autre). Une telle logique, en axant l'action sur le retour le plus rapide possible à l'emploi, peut déboucher sur des appariements de moindre qualité – au détriment avant tout des chômeurs, mais aussi de la société tout entière (voir chapitre iii sur l'indemnisation du chômage).

**Elle s'oppose à une logique d'*empowerment*, fondée sur l'accroissement des capacités et opportunités des chômeurs** – ou encore de leurs « capacités », selon la terminologie de l'économiste et prix Nobel d'économie Amartya Sen –, et qui repose davantage sur un accompagnement de qualité des chômeurs et sur des programmes de formation. Si l'activation britannique relève plutôt de la première logique, l'activation danoise s'apparente à la seconde

### **Les effets des mesures actives sur l'emploi et le chômage**

Les effets de déperdition au niveau des entreprises. – On peut essayer d'estimer les effets de *création nette* d'emplois dans les entreprises qui recourent aux dispositifs de subventions (les « contrats aidés »). Ceux-ci sont en général faibles, du fait de deux effets de déperdition directs.

- D'une part, une entreprise peut recourir à un contrat subventionné pour un emploi qu'elle aurait de toute façon créé : elle bénéficie alors d'un *effet d'aubaine*. Il s'agit d'un effet d'aubaine « pur » si l'entreprise a recruté la personne qu'elle aurait de toute façon embauchée. Si, du fait du ciblage de la mesure, elle a recruté un salarié aux caractéristiques différentes (un jeune, un chômeur de longue durée...) de celles de la personne qu'elle aurait recrutée spontanément, il s'agit alors d'un *effet de substitution* – qui a un effet positif sur les chômeurs ciblés, mais qui n'entraîne pas de création nette d'emplois.
- Il faut enfin tenir compte aussi d'un potentiel effet plus indirect de déperdition : une entreprise bénéficiant d'emplois aidés peut renforcer sa compétitivité au détriment de ses concurrentes – et par là contribuer à détruire des emplois chez ces dernières –, engendrant un *effet d'éviction*. Une question importante est notamment de savoir dans

quelle mesure les différentes mesures adoptées (au-delà des seuls « contrats aidés ») ne font pas qu'améliorer le sort des bénéficiaires au détriment des non-bénéficiaires, en changeant simplement l'ordre dans la file d'attente. De tels *effets de déplacement* sont difficiles à mesurer.

## **Les politiques globales agissant sur la demande et sur l'offre de travail**

### Les actions sur le coût du travail

**Baisser le coût relatif du travail peu qualifié.** – Aussi bien la mondialisation que les transformations des processus productifs ont pu jouer en défaveur des travailleurs peu qualifiés dans les pays industrialisés à partir de la fin des années 1970. Dans certains pays, et en premier lieu les États-Unis, la conséquence a été une forte baisse de leur salaire relatif jusqu'à la première moitié des années 1990. Celle-ci a été permise par une progression du salaire minimum beaucoup plus faible que le salaire moyen et même que les prix sur l'ensemble de la période. Dans ces pays, l'emploi non qualifié s'est en partie « déversé » dans les secteurs de services, notamment aux particuliers, relativement abrités aussi bien du progrès technique que de la mondialisation – les emplois des *fast-foods* en étant le symbole. Mais il faut noter aussi que de nombreux travailleurs non qualifiés ont simplement quitté le marché du travail. Dans les pays européens où le salaire des non-qualifiés était « rigide à la baisse », du fait notamment d'un salaire minimum élevé en termes relatifs, l'idée est apparue de recourir à des mesures spécifiques visant à réduire le coût relatif des travailleurs peu qualifiés, et rendre ainsi la croissance plus « riche en emplois »

L'expérience française de la politique de baisse des cotisations sociales sur les bas salaires. – Même si la France n'est pas le seul pays à avoir appliqué des dispositifs de réduction des cotisations sociales au niveau des bas salaires, elle l'a fait de façon beaucoup plus massive qu'ailleurs. Cette politique, entamée en 1993 par l'adoption de la loi « quinquennale pour l'emploi », a été maintenue et même amplifiée par la suite, avec de multiples changements dans la législation

### **Encadré / Les effets attendus d'une baisse du coût du travail peu qualifié**

L'impact de cette baisse sur l'emploi des peu qualifiés peut transiter par plusieurs types d'ajustements. Au **niveau microéconomique**, deux effets directs peuvent jouer.

- *Effet de substitution* : les entreprises vont substituer du travail peu qualifié à du travail qualifié et à du capital, qui voient quant à eux leur coût relatif augmenter.

- *Effet volume* : la baisse du coût de production de l'entreprise peut se répercuter sur ses prix de vente, ce qui devrait entraîner une hausse de la demande qui lui est adressée, et par là une augmentation de son volume de production, et donc d'emploi (non qualifié comme qualifié). L'impact sera d'autant plus important que la demande est sensible au prix – ou encore, que l'*élasticité-prix* de la demande est forte.

Mais il faut prolonger le raisonnement au **niveau macroéconomique** : les entreprises peuvent baisser d'autant plus leur prix que leur processus de production est au départ intensif en travail peu qualifié. La baisse du coût relatif de ce dernier devrait donc entraîner une modification des *prix relatifs* des biens et services. Les consommateurs devraient donc acheter davantage de biens et services intensifs en travail peu qualifié (augmentant par là l'emploi de ce dernier) puisque leur prix relatif a baissé – et, symétriquement, moins de biens et services intensifs en travail qualifié et capital.

**Au niveau macroéconomique, on assistera donc à un accroissement de la demande de travail peu qualifié, au détriment de celle de travail qualifié et de capital.** Il est vraisemblable que cet effet de substitution « macroéconomique » – *via* la répercussion de la modification des prix relatifs sur les demandes relatives – puisse jouer potentiellement autant sinon plus que l'effet de substitution microéconomique, qui est certainement très limité dans de nombreuses activités, notamment (mais pas uniquement) industrielles – Airbus ne va pas substituer des ouvriers spécialisés à des ingénieurs même si le coût des premiers baisse de façon importante.

Effet de volume au niveau microéconomique et effet de substitution au niveau macroéconomique supposent que les entreprises répercutent effectivement la baisse du coût du travail sur leurs prix de vente, en d'autres termes, qu'elles limitent leur *comportement de (préservation de) marge*, ce qui n'est pas toujours le cas [Gaudron, 1998]. Elles sont d'autant moins incitées à le faire qu'elles sont dans un secteur abrité et peu concurrentiel – par exemple du fait des réglementations limitant la concurrence. L'impact positif sur l'emploi d'une politique de réduction du coût du travail peut donc être renforcé par une politique visant à accroître la concurrence dans les activités intensives en travail peu qualifié : on a ici un exemple de complémentarité institutionnelle

**À moyen terme, cette politique a contribué à l'enrichissement de la croissance française en emplois.** Cependant, elle a fait l'objet de deux critiques principales.

- **Elle a pu contribuer à accroître la *trappe à bas salaires*.** En effet, toute augmentation de salaires en dessous du seuil à partir duquel l'exonération s'annule engendre une diminution de l'exonération dont bénéficie l'employeur – du fait de sa nature dégressive.

On peut noter en outre que chaque augmentation du SMIC amène une augmentation du coût des exonérations pour l'État. En période de restriction budgétaire, la tentation peut donc être forte de limiter les hausses du SMIC, ce qui réduit d'autant les perspectives salariales des salariés les moins rémunérés.

- **Certains contestent les principes mêmes d'une politique qui amène à développer les emplois peu qualifiés**, qui plus est en partie au détriment des emplois qualifiés. De

ce point de vue, il peut y avoir une contradiction potentielle entre une politique de court-moyen terme de lutte contre le chômage et une stratégie de long terme, visant à fonder la croissance sur l'innovation et les emplois qualifiés.

## **La réduction du temps de travail**

Depuis le début des années 1980, plusieurs expériences de réduction du temps de travail ont eu lieu. En 1982 en France, la durée légale du travail est abaissée de 40 heures à 39 heures, avec compensation intégrale des salaires.

Les lois dites « Aubry » adoptées en 1998 et 2000 ont constitué, au sein des pays industrialisés, une expérience sans équivalent par son ampleur (réduction de la durée légale de 39 heures à 35 heures) et son échelle (pratiquement tous les secteurs étant concernés). Elle s'accompagnait en outre d'un contingentement des heures supplémentaires, pour faire en sorte que cette réduction de la durée *légale* se répercute le plus possible sur la durée *effective*.

Les lois reposaient sur le principe d'un maintien intégral du salaire, mais dont le surcoût devait être compensé à court et moyen termes par plusieurs facteurs. D'abord, les entreprises se voyaient accorder des exonérations supplémentaires de cotisations sociales – d'un montant d'autant plus élevé qu'elles passaient rapidement aux 35 heures. Ensuite, il était attendu une modération des augmentations de salaires sur les années suivant la mise en place des 35 heures. Enfin, des gains de productivité devaient résulter de la réorganisation du temps de travail – facilitée notamment par un assouplissement des conditions d'*annualisation* (celle-ci renvoyant à la possibilité de comptabiliser le temps de travail sur l'année et non pas la semaine, ce qui laissait à l'entreprise la possibilité de faire travailler ses salariés plus que 35 heures certaines semaines, sans recourir à des heures supplémentaires). Ces deux derniers facteurs dépendaient de fait des négociations qui devaient être menées au sein de chaque entreprise. Loin d'être uniquement centralisées et autoritaires, les lois sur les 35 heures laissaient donc une marge importante d'adaptation au niveau des entreprises.

## **Agir du côté de l'offre de travail**

**Le problème de l'incitation au travail.** – Depuis la seconde moitié des années 1990, dans la lignée notamment de l'accent mis sur l'activation, on a assisté, au sein des pays de l'OCDE, à une focalisation croissante sur les problèmes d'incitation au travail (plus exactement, à la prise d'emploi). Cette préoccupation découle d'un constat simple : pour de nombreuses personnes sans emploi, étant donné les systèmes de prestation sociales, il n'y a aucun avantage financier à prendre un emploi. Ces personnes sont alors « piégées » dans une *trappe à inactivité* (plus exactement, même si le terme est moins utilisé : une *trappe à non-emploi*).

En France depuis la fin des années 1990, plusieurs travaux avaient notamment montré le faible gain à la reprise d'emploi pour les personnes au revenu minimum d'insertion (RMI) – si on suppose (ce qui est vérifié dans les faits) que ces derniers accèdent avant tout à des emplois payés au SMIC horaire, et souvent à temps partiel. Ce gain pouvait même être nul voire nettement négatif dans certaines configurations familiales lorsqu'on prend en compte l'ensemble des aides sociales, notamment locales

Il faut se garder néanmoins d'inférer les comportements des personnes à partir du constat du seul gain financier immédiat qu'ils auraient à reprendre l'emploi. Des enquêtes ont ainsi mis en lumière qu'une proportion importante (environ 30 %) de bénéficiaires de RMI qui avaient retrouvé un emploi déclaraient ne pas avoir amélioré leur situation financière et, pour une partie d'entre eux, l'avoir même dégradée. Ces constats montrent que le gain financier immédiat n'est pas toujours le motif déterminant de la reprise d'emploi. Le travail peut être évidemment valorisé pour lui-même, du fait de ses vertus socialisatrices.

Du point de vue de la stricte rationalité économique, il peut aussi être « rentable » de reprendre un emploi même si on n'y gagne pas à court terme, si on en attend une amélioration plus substantielle de sa situation financière à plus long terme. Il n'en reste pas moins que l'absence de gain financier immédiat à la reprise d'emploi pose problème et rend nécessaire l'adoption de politiques pour « rendre le travail rentable » – selon l'expression popularisée par l'OCDE (*making work pay*).

Au-delà d'un crédit d'impôt ou d'un dispositif d'intéressement, rendre le travail rentable peut exiger le déploiement d'aides plus ciblées sur la prise en charge d'un certain nombre de coûts qui peuvent être autant d'obstacles à la reprise d'emploi, et en premier lieu les coûts de transport et les coûts de garde d'enfants.

### **En guise de conclusion / Au-delà du chômage**

**Changement de préoccupation : la priorité est aujourd'hui dans les pays industrialisés d'assurer l'équilibre financier des systèmes de protection sociale dans un contexte de vieillissement de la population.** Ceci exige de baisser non seulement le nombre de chômeurs, mais aussi, à moyen terme, celui des inactifs, en premier lieu ceux qui bénéficient de prestations sociales.

Un second indice de l'affaiblissement de la centralité du chômage est la montée de la préoccupation pour la *qualité de l'emploi* (et non plus simplement sa quantité). Le salaire est évidemment une dimension importante : l'objectif recherché à travers la diminution du chômage n'est que très partiellement atteint s'il se fait au profit d'une augmentation de *travailleurs pauvres* – c'est-à-dire de travailleurs dont le niveau de vie n'atteint pas le seuil de pauvreté. La prise en compte de ces derniers amène à relativiser les performances en termes de chômage de certains pays, en premier lieu les États-Unis. Mais le phénomène touche aussi de façon croissante la France.

Au-delà de la seule rémunération, les dimensions de la qualité de l'emploi sont en fait multiples. Le BIT, qui couvre aussi les pays en voie de développement, promeut depuis le début des années 2000 le concept très large de *travail décent*

Le même organisme a aussi introduit le concept d'*emploi inadéquat* pour qualifier les situations d'emploi « qui diminuent les aptitudes et le bien-être des travailleurs par rapport à une autre situation d'emploi ». Plus précisément, cette inadéquation peut résulter d'une « utilisation inadéquate ou mauvaise des compétences du travailleur », de « revenus inadéquats », d'un « nombre d'heures de travail excessif », d'« horaires variables, arbitraires ou mal commodes » ou enfin d'un « emploi précaire ».

Pour conclure, il est intéressant de se resituer dans une perspective historique longue, afin de comprendre comment on assiste au processus en quelque sorte inverse à celui qui avait



débouché sur l'« invention » du chômage au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Cette catégorie avait dans un premier temps servi à rationaliser le fonctionnement du marché du travail, en permettant d'identifier les sans-emploi valides et désireux de travailler, main-d'œuvre potentielle disponible pour une économie en pleine industrialisation. Le chômage est devenu par la suite la « question sociale » des démocraties occidentales de l'après-guerre, dont l'objectif était d'assurer le « plein emploi dans une société libre », selon le titre du rapport Beveridge [1944] – comme avait pu l'être le « paupérisme » au siècle précédent. La réussite en termes de « plein emploi » des pays industrialisés durant les trente glorieuses avait presque fait oublier que la pauvreté n'avait en fait jamais vraiment été complètement éradiquée.

⇒ La multiplication des indicateurs autour de ceux du chômage est un symptôme du fait que, si ce dernier reste encore longtemps au cœur des préoccupations publiques, il résume de moins en moins à lui seul la « question sociale ».

### **L'assurance chômage de 1979 à 2021 : quelles évolutions des droits ?**

**L'assurance-chômage joue un rôle clef dans la crise sanitaire et économique actuelle. Cependant, cette crise ne doit pas laisser au second plan la nécessité d'adapter ce dispositif**, dont les règles de fonctionnement ne correspondent plus au marché du travail actuel, et font exception comparativement aux autres pays. En particulier, l'indemnisation-chômage est en France légèrement pro-cyclique, c'est-à-dire légèrement plus généreuse en période de chômage faible que de chômage élevé. Renforcer son caractère contra-cyclique permettrait une meilleure indemnisation lorsqu'il est difficile d'accéder à l'emploi, mais nécessite un pilotage de long terme, prévoyant un ajustement de l'indemnisation-chômage (conditions d'éligibilité et durée d'indemnisation) en fonction d'indicateurs de l'activité économique.

**L'amélioration du dispositif d'assurance-chômage passe aussi par une meilleure coordination avec les autres dépenses de protection sociale perçues par les chômeurs.** À cet égard, une fusion du Revenu de solidarité active (RSA), de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), de la Prime d'activité (PA) et des allocations logement (AL) au sein d'un revenu de base unique sous condition de ressources permettrait de gagner en cohérence.

**Le confinement a exercé un choc violent et sans précédent sur le marché du travail dans l'ensemble de l'OCDE.** La France fait partie des pays où les mesures « non pharmaceutiques » de lutte contre l'épidémie, c'est-à-dire les restrictions des activités et déplacements, ont été les plus strictes. Elle est ainsi, avec l'Espagne et l'Italie, le pays ayant imposé le plus long confinement généralisé de sa population avec très peu d'exceptions autorisées et la fermeture pure et simple de nombreux établissements

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi a fortement augmenté du fait essentiellement des fins de CDD et des missions d'intérim et de moindres sorties vers l'emploi. En effet, les personnes en CDI ont pour la plupart été protégées par un programme d'une ampleur sans précédent, y compris ailleurs en Europe, de maintien dans l'emploi – le chômage partiel.

Cependant, malgré l'effort considérable de l'État, les perspectives de destruction d'emploi totales se situent entre 800 000 et 900 000 – principalement du fait des fermetures attendues d'entreprises – ce qui fait naturellement craindre un afflux important vers l'assurance-chômage. Les prévisions de taux de chômage se situent à 9,5 % fin 2020 (INSEE)

En effet, en plus des dépenses grandissantes d'indemnisation des chômeurs – rôle essentiel pour stabiliser la demande en cette période de crise exceptionnelle – le régime d'assurance-chômage assume également un tiers des dépenses de chômage partiel

### **L'héritage historique**

En 1958, la volonté d'instituer une assurance-chômage pour l'ensemble des professions du secteur privé était en grande partie motivée par l'évolution de l'économie française ; notamment l'anticipation de l'arrivée des *baby-boomers* sur le marché du travail, les importants changements structurels qui accompagnaient l'industrialisation croissante, l'entrée dans le marché commun et la libéralisation des échanges.

Après avoir envisagé plusieurs scénarios âprement débattus, le gouvernement et les partenaires sociaux ont opté pour une gouvernance paritaire, dans laquelle le patronat et les syndicats représentatifs sont en charge de déterminer les paramètres de l'assurance-chômage ainsi que sa gestion. La convention du 31 décembre 1958, conclue entre les organisations syndicales d'employeurs et de salariés du secteur privé, a créé les caisses ASSEDIC, qui versaient une allocation d'assurance-chômage, et l'UNÉDIC, qui coordonnait les ASSEDIC.

Ce dispositif avait pour objectif principal d'assurer aux salariés involontairement privés d'emploi un revenu de remplacement, et d'être incitatif à la reprise d'un emploi en respectant un équilibre financier. L'assurance-chômage était, et est toujours, régie par des conventions conclues entre les partenaires sociaux qui entrent en application après agrément du ministre du Travail

### **Le pilotage de long terme et la contra-cyclicité des dépenses**

L'assurance-chômage est une composante clef des politiques contra-cycliques sur le marché du travail. Son rôle a été important dans la plupart des pays de l'OCDE durant la crise de 2008-2009. Sans même modifier les règles, le volume d'indemnisation augmente considérablement en période de crise avec des entrées au chômage plus massives.

Les données disponibles montrent qu'en France la générosité de l'assurance-chômage est en moyenne nettement plus élevée qu'aux États-Unis, mais aussi légèrement pro-cyclique. Notons que la nécessité d'instaurer un pilotage de long terme qui soit en cohérence avec les impératifs conjoncturels de réponse aux variations cycliques de l'activité se trouve fortement renforcée par la crise du Covid-19

### **L'harmonisation des dispositifs de soutien aux revenus des individus à faible niveau de revenus d'activité ou en activité réduite**

Les années passées ont été marquées par une volonté des partenaires sociaux de compléter les revenus des personnes employées sur des emplois instables par le biais de l'assurance-chômage avec le dispositif d'activité réduite. Celui-ci permet aux allocataires de l'assurance-chômage de cumuler indemnisation et revenu d'activité et d'accroître leur durée potentielle d'indemnisation. Il vise aussi à soutenir les personnes à faible revenu d'activité. L'activité réduite a pris une place prépondérante puisqu'environ la moitié des allocataires de l'assurance-chômage ont, chaque mois, un revenu d'activité

Or, l'objectif de l'activité réduite est similaire à celui de la prime d'activité. Les deux dispositifs sont d'autant plus proches qu'il est possible de cumuler indéfiniment revenu d'activité et allocation-chômage grâce à l'activité réduite, via le rechargement des droits. Néanmoins, contrairement à la prime d'activité, l'indemnité chômage ne dépend pas de conditions de ressources

### **L'harmonisation des règles de transferts entre hauts et bas revenus**

En matière de redistribution entre hauts et bas revenus, le système d'assurance-chômage joue un rôle important qui se superpose au système d'impôts et transferts. Les individus à bas niveau de salaire sont beaucoup plus exposés au risque de chômage. Il en résulte un solde moyen entre contributions à l'assurance-chômage et allocations-chômage perçues qui est négatif pour les quatre premiers déciles de salaire, et toujours positifs au-delà. L'assurance-chômage induit donc une redistribution importante, complémentaire du système d'impôts et transferts

### **Le maintien en emploi**

L'expansion du chômage partiel du fait de la crise actuelle a un effet majeur sur le régime chômage, car il entraîne une augmentation rapide des dépenses du régime et un manque à gagner significatif en termes de recettes, dans la mesure où les indemnités d'activité partielle ne sont soumises ni à cotisation chômage, ni à la CSG activité.

En 40 ans, la logique de l'indemnisation a été profondément bouleversée en passant d'une logique d'assurance à une logique de compte épargne. Il convient ainsi de distinguer deux catégories de salariés à l'emploi discontinu souvent confondues : les « précaires » (en intermittence permanente) et les « chômeurs activés » (au passé d'emploi stable) dont les droits ont évolué différemment

L'assurance chômage est régulièrement accusée d'être responsable de l'augmentation de la précarité de l'emploi. Ainsi, au début des années 2000, Pierre-Michel Menger mettait-il en avant, à propos des intermittents du spectacle, l'idée selon laquelle l'indemnisation « chômage » de périodes interstitielles entre des emplois très courts et fragmentés pouvait donner lieu à une dynamique auto-entretenu de fragmentation croissante de l'emploi et d'augmentation de la part de l'indemnisation chômage dans les revenus de ces salariés (Menger, 1997, 2005). Vingt ans plus tard, la même thèse est défendue à l'échelle de l'ensemble du salariat par certains économistes : l'assurance chômage serait devenue une machine à fabriquer de la précarité et serait responsable d'une « explosion » des contrats courts.

La couverture des salariés à l'emploi discontinu s'améliore-t-elle continûment depuis 1979 ? Les salariés à l'emploi discontinu sont-ils aujourd'hui mieux couverts que les salariés à l'emploi stable ?

De 2009 à 2014, la fonction de l'assurance chômage s'infléchit dans une logique de « flexicurité » visant à sécuriser les parcours discontinus mais aussi à inciter à la reprise d'emploi avec l'idée qu'un petit emploi, par sa fonction de « tremplin », est préférable à pas d'emploi du tout. Le lien entre durée d'emploi et durée du droit est mis en avant comme principe fondamental. En 2009, les filières sont abandonnées au profit d'une relation entre cotisations et prestations plus linéaire : un jour d'emploi donne droit à un jour d'indemnisation. Ce principe est approfondi en 2014 avec les « droits rechargeables » qui permettent aux allocataires d'obtenir une « recharge » de leurs droits d'une durée équivalente à la durée des emplois repris

Enfin, de 2017 à 2021, dans un apparent virage à 180 degrés correspondant aux thèses défendues par Pierre Cahuc dès 2015 (Cahuc, Prost, 2015), le dispositif est accusé d'entretenir et de solvabiliser des situations d'intermittence de l'emploi et les droits des salariés à l'emploi discontinu sont mis en cause. Le gouvernement prend lui-même par décret des dispositions visant à diminuer le salaire journalier de référence des salariés ayant connu un ou plusieurs épisodes de chômage durant la période précédant l'ouverture de droits