

QUE SAIS-JE ?

Les politiques de l'emploi

GENEVIÈVE GRANGEAS

Professeur à l'Université Paris XI

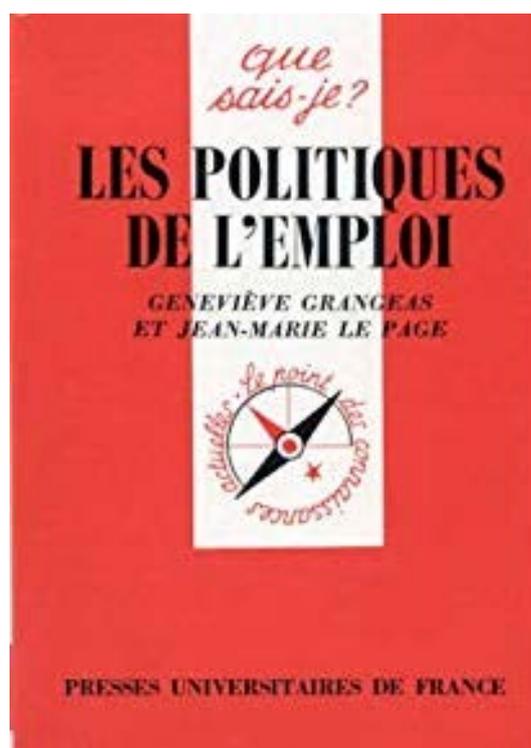
JEAN-MARIE LE PAGE

Professeur à l'Université d'Angers

Deuxième édition corrigée

8^e mille

1997



Sommaire

Couverture

Page de titre

INTRODUCTION

Chapitre I - LA RÉALITÉ STATISTIQUE DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE

I. — La mesure du chômage

II. — Une réalité diversifiée

Chapitre II - LES MÉFAITS DU CHÔMAGE

I. — Au plan individuel

II. — Au plan social

Chapitre III - LES POLITIQUES AGISSANT SUR LA POPULATION ACTIVE

I. — Les politiques d'insertion

II. — La formation professionnelle

III. — Les politiques de diminution de la main-d'œuvre et de la population active

Chapitre IV - LES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES

I. — Les politiques keynésiennes

II. — Relance de l'emploi par développement des exportations

Chapitre V - LA RESTAURATION DE LA FLEXIBILITÉ SALARIALE

I. — L'analyse du chômage en termes de rigidités

II. — Flexibilité salariale et chômage

Chapitre VI - LA RESTAURATION DE LA FLEXIBILITÉ DES EFFECTIFS

I. — Causes et modalités de la flexibilité

II. — La flexibilité quantitative externe

III. — Les autres formes de flexibilité quantitative

Chapitre VII - AMÉNAGEMENT ET RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

I. — De la réduction à l'aménagement du temps de travail

II. — La réorganisation-réduction du temps de travail

Chapitre VIII - LES CONTRAINTES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

I. — Création d'emplois et baisse du chômage

II. — Les contraintes macro-économiques

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

Notes

Copyright d'origine

Achevé de numériser

INTRODUCTION

Notre ouvrage est consacré aux remèdes que l'on a tenté d'apporter au chômage au travers des « politiques de l'emploi ». Que faut-il entendre par là ?

Bien qu'au sens strict du terme on puisse définir la politique de l'emploi comme l'ensemble des interventions publiques directes sur le marché du travail, ce n'est pas cette conception qui a été retenue. Notre perspective est plus large. La politique de l'emploi regroupe ici l'ensemble des mesures qui tendent à stimuler la création de nouveaux postes de travail, à améliorer l'adéquation des ressources en main-d'œuvre aux besoins de l'économie et à assurer une fluidité suffisante du marché du travail. Notre étude des politiques de l'emploi englobe donc non seulement les mesures financières, réglementaires et législatives qui affectent explicitement le marché du travail, mais aussi toutes les décisions de politique économique globale qui ont un impact sur l'offre de travail ainsi que sur la création d'emplois. Comment déterminer en effet les conséquences sur l'emploi de telle ou telle mesure d'exonération de cotisations sociales patronales sans connaître l'utilisation des capacités de production, la compétitivité de l'économie, l'orientation des politiques monétaire et budgétaire, le degré d'indexation salariale ainsi que les options du gouvernement en matière de fiscalité des entreprises ?

La principale difficulté est alors de rechercher la cohérence des multiples décisions qui sont prises dans le domaine de la politique de l'emploi. Les techniques utilisées sont en effet fort diverses et il est nécessaire de proposer des clivages permettant le classement de mesures très hétérogènes. Nous avons ainsi distingué¹ :

- les actions sur la population active ;
- les politiques macro-économiques de l'emploi ;
- les politiques de restauration de la flexibilité du marché du travail ;
- les politiques d'aménagement du temps de travail.

Les techniques de lutte contre ce fléau social qu'est le chômage seront décrites et évaluées. A chaque stade de l'exposé, les aspects analytiques des phénomènes étudiés sont abordés en même temps que les caractéristiques empiriques et institutionnelles. En tout premier lieu cependant, avant de traiter des politiques de l'emploi, il est bien entendu nécessaire de tenter d'évaluer l'ampleur et la diversité du chômage.

- la formation professionnelle des chômeurs ;
- les créations directes d'emploi et les subventions à l'emploi.

1. Ces clivages nous paraissent plus complets que ceux proposés par R. Jackman en 1990, qui distingue trois volets de la politique de l'emploi :

- les aides à la recherche d'emploi ;

Chapitre I

LA RÉALITÉ STATISTIQUE DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE

Le chômage semble être devenu une caractéristique permanente du fonctionnement des économies. En 1995, il y avait 7 500 000 chômeurs aux Etats-Unis, 2 100 000 au Japon, 18 000 000 dans l'Union européenne et 34 000 000 dans les pays de l'OCDE. En France, on admet que le chômage touche un travailleur sur dix.

Tableau 1.1. — Taux de chômage standardisés (en %)

	1980	1985	1990	1992	1993	1995
Etats-Unis	7,0	7,1	5,4	7,3	6,7	5,5
Japon	2,0	2,6	2,1	2,2	2,5	3,1
France	6,2	10,2	8,9	10,4	11,6	11,6
Allemagne occidentale	2,9	7,1	4,8	4,6	6,1	8,2
Royaume-Uni	6,4	11,2	6,9	10,1	10,5	8,7
Italie	7,5	9,6	10,3	10,5	10,2	12,2

Source : *Perspectives de l'emploi*, juin 1990, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, juillet 1996.

Bien que ces chiffres émanent d'organismes officiels et soient communément admis, la mesure du chômage ne va pas sans poser quelques problèmes. De plus, le terme « chômage » recouvre des situations très diverses.

I. — La mesure du chômage

Contrairement à ce que l'utilisation courante du terme pourrait laisser supposer, la notion de chômage n'a rien d'évident. L'utilisation du terme chômeur dans son acception actuelle ne s'est imposée qu'à la fin du XIX^e siècle et la catégorie « chômeur » n'a émergé qu'en 1896, à l'occasion du recensement de la population. La frontière emploi-chômage ne donne en fait toujours pas lieu à un tracé incontestable et les difficultés qu'il y a à la situer se traduisent par la variété des définitions et l'éternelle discussion sur les chiffres.

1. **Le sens du terme « chômage »**. — Un mode de fonctionnement économique dans lequel la main-d'œuvre industrielle n'est pas totalement détachée de ses origines rurales et conserve une activité complémentaire agricole ne permet pas de parler véritablement de chômage. En revanche, dès lors que l'ouvrier est coupé du monde agricole, il devient tributaire de phases d'activité plus ou moins importante, subissant l'alternance de périodes de « presse » et de « morte » ou « chôme », au sens étymologique du mot, c'est-à-dire de « calme »¹.

La définition du chômage retenue en France, à partir des recensements de 1896, 1901, 1906, passe par la combinaison de deux critères : l'âge, moins de soixante-cinq ans, et la durée de la suspension de travail qui doit durer depuis « un certain nombre de jours » mais être inférieure à un an. En effet, « en général, les personnes déclarées sans emploi depuis plus d'un an ne sont pas de véritables chômeurs ; sauf exception (...) les salariés restant sans emploi plus d'un an ont souvent renoncé à travailler ou bien disposent de ressources qui permettraient de les ranger dans une autre catégorie que celle des employés ou ouvriers proprement dits »².

Cette dernière expression fait clairement référence à la notion d'« emploi normal » qui sous-tend, explicitement ou non, toute analyse du chômage. Par « normal », on entend généralement de nos jours « durable et à temps plein », cette forme d'emploi s'étant progressivement imposée comme étant la norme jusqu'au début des années soixante-dix.

Le salariat moderne, descendant direct du travail en manufacture, n'a cependant pas toujours été la seule forme de travail, loin de là. Il a longtemps coïncidé avec d'autres formes : ambulatoire, à domicile, double activité agricole et industrielle, etc. Ces formes de travail, ne permettant pas la mise au point d'une véritable comptabilité des heures et n'étant pas systématiquement salariées, ne rendent pas possible la délimitation de périodes de chômage. Elle ne le devient que lors de la généralisation du salariat et de l'application de règles codifiant le contrat de travail.

Ces difficultés conceptuelles et statistiques persistent à notre époque pour les travailleurs saisonniers, de l'agriculture et du tourisme, par exemple. Si le travail agricole a toujours été, par nature, saisonnier, le travail salarié n'y a pas

toujours été précaire, même si l'activité était réduite pendant un tiers de l'année. A l'heure actuelle, les périodes d'embauche coïncident de plus en plus avec les durées de travail effectif et concernent, en France, de plus en plus souvent des travailleurs étrangers dont le déplacement est organisé par l'Office des Migrations internationales. Les saisonniers « pluriactifs », ayant occupé plusieurs emplois dans l'année, seraient au nombre de 170 000 dans l'agriculture et de 200 000 à 300 000 dans le tourisme. *Quid* du chômage ?

L'activité des travailleurs saisonniers n'est, de plus, pas la seule à poser ces problèmes. Ils resurgissent depuis quelques années dans toutes les activités, avec ce que l'on appelle les « formes particulières d'emploi », soit les stages, les contrats à durée déterminée... L'existence de ces situations soulève plusieurs types de questions. Le cumul d'inscription à l'ANPE, voire d'indemnisation par l'UNEDIC, avec une activité déclarée, même intérimaire, pose d'abord, sur le plan pratique, un problème à la fois juridique et statistique. Il conduit également à reposer la question de la frontière activité-chômage et celle de la notion d'« emploi normal ». Il est vrai que l'on observe qu'un salarié sur cinq ne dispose pas d'un « emploi normal », au sens d'emploi à temps plein et sans limitation contractuelle de durée. Mais le travail à temps partiel peut être le résultat d'un choix ; si l'on définit un emploi « normal » comme étant « choisi », cette proportion tombe à un sur dix.

Le « travail au noir », à l'origine de toute une « économie souterraine », pose également le problème de la frontière emploi-chômage, tant au plan statistique qu'au plan de sa signification. La démarche du travailleur au noir ne procède en effet pas toujours de la seule fraude fiscale, elle relève parfois d'un refus des formes institutionnelles du travail et peut constituer une soupape de sûreté quant à certaines situations de pauvreté liées au chômage. Dans la mesure où le travail au noir fournit rarement l'équivalent d'un « temps plein », il contribue à créer des situations d'intérim et/ou de temps partiel — non déclarées. A l'inverse, on peut envisager des situations de temps « plus que plein » si le travail au noir est effectué par le détenteur d'un emploi déclaré. Ce qui ramène à la question de la définition d'un emploi « normal »...

2. Les définitions retenues. — Mesurer le chômage est donc difficile. Dans l'absolu, la définition d'une catégorie chômage homogène est impossible. Il est pourtant nécessaire d'en adopter une.

Une personne est dite au chômage lorsqu'elle remplit les conditions définies par trois critères :

- être sans travail ;
- être disponible pour travailler ;
- avoir fait des démarches en vue de trouver un emploi au cours de la période de référence.

On utilise à l'heure actuelle *deux méthodes principales* pour mesurer le chômage :

la prise en compte des chômeurs déclarés auprès de l'administration du travail et l'enquête à intervalles réguliers auprès d'échantillons représentatifs.

La première méthode est à la base de la constitution des statistiques officielles du chômage dans tous les pays européens. Elle présente des inconvénients. D'un côté elle ignore le chômage de personnes qui, cherchant du travail mais ne remplissant pas les conditions d'ouverture des droits à indemnisation, ne voient pas l'intérêt de s'inscrire. De l'autre, elle comptabilise des individus qui sont dans la situation inverse, c'est-à-dire ne recherchent pas de travail, éventuellement travaillent au noir, mais voient un avantage financier (indemnisation ou même seulement couverture sociale) à s'inscrire au chômage.

La seconde méthode, l'enquête, comporte d'autres inconvénients : erreurs d'échantillonnage, réponses entachées de subjectivité et conditionnées par la longueur de la période retenue pour l'enquête. Le seul fait de restreindre (d'allonger) la période de référence a pour conséquence de diminuer (d'augmenter) le taux de chômage obtenu.

En France, l'utilisation de ces méthodes est à l'origine de deux sources principales de mesure du chômage :

- les statistiques mensuelles du marché du travail, soit les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE ;
- l'enquête annuelle de l'emploi, menée par l'INSEE chaque année au mois de mars depuis 1950, par sondage, et qui donne pour 1995 le nombre de 2 935 000 chômeurs au sens du BIT en France, soit 11,6 % de la population active.

Le chômage partiel, ou *sous-emploi*, englobe les personnes pourvues d'un emploi salarié ou non (qu'elles soient au travail ou absentes au travail), qui travaillent involontairement moins que la durée normale et qui sont à la recherche d'un emploi supplémentaire. Le sous-emploi a beaucoup progressé au cours des dernières années. D'après l'INSEE, il représentait en France 552 000 personnes en mars 1995.

Bien entendu, ces chiffres prêtent à contestation, et ce, de deux côtés : la statistique est-elle faussée par l'existence de « faux chômeurs » et/ou, symétriquement, par celle de chômeurs non pris en compte ?

L'importance de la population des « faux chômeurs » dépend de la réglementation en vigueur en matière d'indemnisation, de couverture sociale et, bien entendu, de contrôle. A cet égard, comme on l'a déjà dit, plusieurs situations sont possibles : inscrits sans véritable recherche de travail, travailleurs « au noir » bénéficiant d'un statut de chômeur, non-inscrits qui recherchent un emploi. L'inefficacité supposée des services administratifs et l'absence de droits à une quelconque prestation-chômage peuvent expliquer cette dernière situation.

Certains pays publient des tableaux à double entrée permettant de déterminer la situation au regard de l'inscription par rapport à la situation au regard du chômage au sens des enquêtes de l'emploi, information fournie par le tableau 1.2. A quelques différences près par pays, on observe que les deux biais ont tendance à s'annuler approximativement.

Tableau 1.2. — Taux de chômage en 1993 selon les différents modes de comptabilisation des chômeurs

	*	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Danemark	1988	34	27	149	59	101	28	29
Finlande	1984	24	12	118	25	109	17	23
France	1993	534	531	2 453	328	127	12	30
Pays-Bas	1991	315	174	287	203	158	41	63
Royaume-Uni	1990	200	320	1 010	860	82	46	34

* Date des données fournies.

Données en milliers : les trois premières colonnes indiquent les chômeurs qui, d'après l'enquête sur l'emploi (ou ESE) (1) ont un emploi, (2) ne font pas partie de la population active, (3) sont au chômage, (4) chômeurs au sens des ESE mais non inscrits.

Données en % : les trois dernières colonnes indiquent les ratios suivants : (5) rapport entre le nombre des chômeurs inscrits et celui des chômeurs au sens des ESE, (6) part des non-inscrits dans le total des chômeurs au sens des ESE, (7) part des chômeurs inscrits qui ne sont pas chômeurs au sens des ESE.

Source : *L'étude l'OCDE sur l'emploi, le chômage dans la zone de l'OCDE, 1950-1995*, OCDE, 1994.

L'estimation de la population au chômage, « déguisant » à des degrés divers la réalité, dépend, en fait, des normes retenues. Ainsi peut-on considérer que les chiffres obtenus à partir des enquêtes BIT sous-estiment le nombre des chômeurs dans la mesure où, dans le cadre de ces enquêtes, toute personne ayant travaillé ne serait-ce qu'une heure durant la période de référence est considérée comme employée.

Ainsi en France, en mars 1995, les 3,3 millions de chômeurs « officiels » n'étaient que 2,9 au sens du BIT : 1 369 000 personnes n'auraient pas dû être recensées, mais 305 000 chômeurs BIT n'étaient pas inscrits à l'ANPE.

Par ailleurs, la recherche de travail de la part d'actifs âgés, le plus souvent vaine, conduit également à poser la question du statut du travailleur en question. L'absence de recherche d'un emploi qui peut procéder du « découragement » d'un travailleur estimant que sa probabilité de succès est faible pose un problème symétrique. Enfin, le statut des travailleurs suivant des formations mises en place par les politiques de l'emploi a donné lieu à maints débats sur le chômage « déguisé ».

Le cas britannique illustre bien à quel point les statistiques sont tributaires des réglementations adoptées. On estime que les 17 changements intervenus en la matière entre 1979 et 1987 portent à 400 000 le nombre de chômeurs « supprimés »³. Ainsi on peut calculer qu'il y aurait eu en 1985 450 000 chômeurs de plus en Grande-Bretagne si les travailleurs bénéficiant de programmes de formation avaient été comptabilisés comme chômeurs et non comme inactifs. La même année en France, le taux de chômage aurait été de 1 %

plus élevé. Il aurait été, en revanche, plus faible si ces travailleurs avaient été comptabilisés comme actifs non chômeurs. Le passage d'une définition étroite du statut d'actif à une définition élargie peut modifier sensiblement le chiffre obtenu : 1,5 % de différence en Grande-Bretagne sur le calcul du taux de septembre 1986 qui passe de 13,6 % à 12,1 %.

3. L'évolution du chômage en France. — S'il est difficile de se faire une idée précise sur le niveau du chômage, la question de son évolution se pose autrement. Le choix d'une définition, aussi contestable qu'elle soit, permet en principe, si on ne la modifie pas sur la période observée, de mesurer l'évolution d'un phénomène. Le taux de chômage le plus élevé que l'on ait atteint en France est de 12,4 % en 1994 (3 200 000 chômeurs au sens du BIT). Ce chiffre est à comparer avec celui de 1967 qui était de 2,1 % (436 000 chômeurs). C'est à partir de cette date que le chômage a commencé à augmenter. Sa croissance a été lente jusqu'au premier choc pétrolier, plus rapide à partir du second semestre de 1974, sans interruption jusqu'en 1987. En 1988, il a baissé puis la croissance du chômage a repris en 1991 pour atteindre 12,4 % en 1994.

Tableau 1.3. — **Evolution du chômage en France** (en % de la population active)

<i>1936</i>	<i>1938</i>	<i>1946</i>	<i>1954</i>	<i>1957</i>	<i>1962</i>	<i>1967</i>	<i>1975</i>
4,4	3,7	0,7	1,6	0,8	1,2	2,1	4,3
<i>1980</i>	<i>1982</i>	<i>1984</i>	<i>1986</i>	<i>1988</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1995</i>
6,4	8,2	9,9	10,4	10,0	9,0	10,3	11,6

Sur cette période, le taux de chômage a évolué par paliers. Les deux chocs pétroliers ont été à l'origine de progressions spectaculaires en 1974-1975 et en 1980-1981 en France comme dans les autres pays d'Europe. La forte récession de 1992-1993 a eu les mêmes effets.

La fiabilité des séries statistiques utilisées conditionne bien entendu la validité de ce constat. Les questions soulevées à ce propos, qui ne sont d'ailleurs pas toujours de simples questions de définition au sens étroit du terme, portent sur la signification du chiffre global du chômage. Si ce chiffre peut prêter à discussion, ce n'est cependant pas seulement à cause de ces problèmes mais aussi à cause de la réalité multiple qu'il recouvre.

II. — Une réalité diversifiée

L'énoncé habituel d'un chiffre global du chômage camoufle une réalité complexe. Le chômage est multiple à la fois dans ses causes et ses effets. Il existe différents types de chômage, différents groupes de chômeurs, ainsi que différentes catégories d'emplois.

1. **Les différents types de chômage.** — C'est tout d'abord en faisant appel aux causes du chômage que l'on est conduit à distinguer l'existence de plusieurs catégories. On distingue habituellement chômage frictionnel, structurel et conjoncturel.

- Le chômage *frictionnel* est dû au mouvement incessant de la main-d'œuvre qui change d'emploi, passant d'une entreprise à une autre. Parfois cela implique une mobilité géographique ou professionnelle. A la catégorie des individus qui changent d'emploi, de profession, d'entreprise ou de région, il faut ajouter la main-d'œuvre en quête de son premier emploi et les femmes recherchant une activité professionnelle après avoir élevé des enfants. Même dans une économie de plein-emploi, le chômage frictionnel est incompressible.

- Le chômage *structurel* résulte de l'inadéquation partielle offre-demande d'emplois. Ainsi à la fin des années quatre-vingt, malgré l'importance du chômage, la France connaissait une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. A ce sujet, on peut citer de nombreux cas.

— Les besoins de l'économie française en ingénieurs étaient loin d'être satisfaits. Les écoles en formaient 14 000 par an, ce qui correspondait sans doute à la moitié de ce qui était nécessaire. Dans le même temps, 20 000 étaient formés en Grande-Bretagne et 29 000 en RFA. L'un des objectifs énoncés en France au début des années quatre-vingt-dix était de porter ce chiffre à 40 000.

— La pénurie d'informaticiens était importante.

— Le manque de vendeurs était flagrant : en 1989, 100 000 postes offerts pour 25 000 candidats.

— On peut également citer l'exemple des « métiers de luxe » où le savoir-faire se perd faute d'avoir été transmis. Les entreprises de ce secteur ont du mal à trouver des maroquiniers, des selliers, des bijoutiers ou même des verriers suffisamment qualifiés pour fabriquer ces produits... De ce fait, beaucoup de secrets de fabrication risquent de disparaître car, dans de tels métiers, la transmission du savoir est souvent orale.

— En 1989, le taux de chômage global en France était de l'ordre de 10 %, mais 12 % des entreprises industrielles avaient des difficultés à recruter des cadres et techniciens, 8 % des ouvriers qualifiés et 6 % des ouvriers non qualifiés⁴.

— En 1995, alors que le chômage était très élevé, le secteur du bâtiment avait encore des difficultés à trouver de jeunes travailleurs. Il en allait de même

des emplois en usine et les services de nettoyage dont l' « image » est mauvaise auprès des chômeurs.

Une étude publiée par l'INSEE en 1990⁵ montre par ailleurs la diversité des causes des pénuries de main-d'œuvre selon les catégories :

- la pénurie de cadres et techniciens est créée par la modernisation de l'appareil productif ; cette main-d'œuvre est largement complémentaire du capital ;
- la pénurie d'ouvriers qualifiés est liée à l'insuffisance du capital ; non seulement cette catégorie de main-d'œuvre est davantage demandée lorsque les investissements de capacité des entreprises augmentent, mais elle se substitue partiellement au capital technique lorsque ce dernier est insuffisant ;
- l'évolution de l'emploi d'ouvriers non qualifiés apparaît liée à la conjoncture ; la perspective d'une hausse de la production relance l'embauche de main-d'œuvre non qualifiée et inversement.

En résumé, les causes du chômage structurel sont diverses. Ce type de sous-emploi s'aggrave aussi bien en cas de modernisation de l'appareil productif qu'en cas d'insuffisance de capital ou d'augmentation de la production. Ces causes se combinent parfois pour provoquer alors une pénurie massive de main-d'œuvre dans un contexte de chômage global élevé. Ce fut le cas de l'économie française à la fin de l'année 1989 où près d'une entreprise industrielle sur deux était confrontée à des difficultés de recrutement...

La concomitance d'offres et de demandes d'emplois non satisfaites est à l'origine de la courbe de Beveridge. Il s'agit d'une relation inverse entre le taux de vacance d'emplois et le taux de chômage. L'insuffisante fluidité du marché du travail fait qu'un certain nombre d'offres d'emplois peuvent rester insatisfaites même en présence d'un taux de chômage non nul.

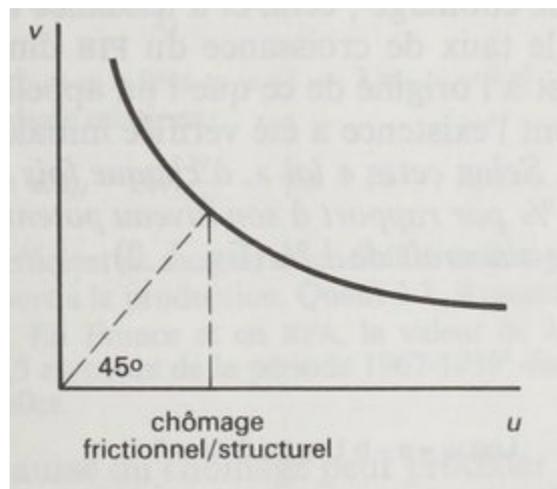


Fig. 1. 1. — La courbe de Beveridge

Si u_t désigne le taux de chômage de la période t et v_t le taux de vacance

d'emplois, on peut donc écrire qu'il existe une relation F définie ainsi :

$$v_t = F(u_t, h_t) ; F'_u < 0 \text{ et } F'_h > 0,$$

h_t désignant le taux d'embauche en t .

L'un des intérêts de la courbe de Beveridge est de permettre une estimation empirique du taux de chômage incompressible à court terme, frictionnel et structurel. La convention la plus souvent utilisée consiste à définir ce taux de chômage comme étant égal au taux de vacance d'emplois sur la courbe de Beveridge de la période. Il correspond à l'égalité des offres et des demandes d'emplois au niveau global. Ce taux d'équilibre est situé sur la première bissectrice (cf. fig. 1. 1). Cette définition conventionnelle a toutefois l'inconvénient de supposer implicitement que le marché du travail est homogène et qu'il permet de réaliser sans délai et sans coût la confrontation des offres et des demandes d'emploi.

- Le chômage *conjuncturel* est le sous-emploi dû à un ralentissement de l'activité économique. Ceci provoque en effet une baisse de la demande de travail entraînant à son tour des licenciements, des non-renouvellements de contrats à durée déterminée, la diminution des heures supplémentaires, etc. Il existe donc un lien entre la croissance de l'économie et l'évolution du taux de chômage ; celui-ci a tendance à s'accroître lorsque le taux de croissance du PIB diminue. Cette relation est à l'origine de ce que l'on appelle « la loi d'Okun » dont l'existence a été vérifiée initialement aux Etats-Unis. Selon cette « loi », à chaque fois que le PIB baisse de 2 % par rapport à son niveau potentiel, le taux de chômage s'accroît de 1 % (fig. 1.2).

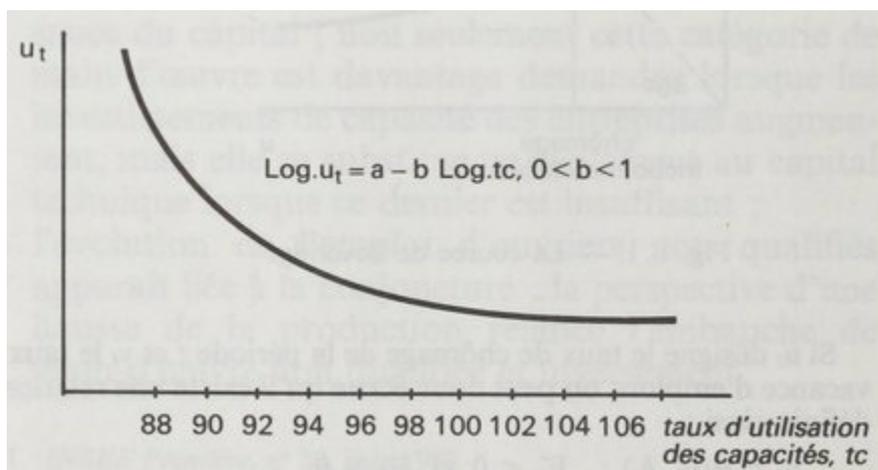


Fig. 1.2. — La courbe d'Okun

Dans la réalité, la forme de la courbe d'Okun est beaucoup moins régulière et soumise à de nombreux déplacements ; mais le sens de la relation est conforme

à ce que prédit la théorie : le chômage s'accroît au cours des récessions. En 1962, A. Okun avait testé une relation du type : $N_t/N = [Y_t/Y]^a$ où N_t désigne l'emploi, N le niveau de plein emploi, Y_t le PNB effectif et Y le PNB potentiel.

D'un point de vue économétrique, l'évolution de l'emploi semble obéir au niveau global à une relation du type :

$$\frac{N_t}{N_{t-1}} = \left[\frac{N_t^*}{N_{t-1}} \right]^\lambda, \text{ avec } 0 < \lambda < 1.$$

Le coefficient λ est la mesure de la vitesse d'ajustement de l'emploi. La formule ci-dessus traduit le fait que *l'emploi effectif N_t ne s'ajuste que partiellement à l'emploi optimal*, ce dernier étant lui-même fonction de la production Q , du prix relatif des facteurs de production $\frac{W}{C}$ et de la croissance de la productivité du travail, γ . Si l'on note par des minuscules le logarithme des variables, on aura :

$$n_t^* = a q_t - b \frac{w_t}{c_t} - \gamma t,$$

avec : a, b et $c > 0$ et $n_t = (1 - \lambda)n_{t-1} + \lambda n_t^*$; d'où, en combinant les deux relations :

$$n_t = a\lambda q_t - b\lambda \frac{w_t}{c_t} - \gamma\lambda t + (1 - \lambda)n_{t-1}.$$

Le coefficient $a\lambda$ mesure la sensibilité de l'emploi à court terme par rapport à la production. Quant à λ , il mesure la flexibilité de l'emploi. En France et en RFA, la valeur de λ était de l'ordre de 0,4-0,5 au cours de la période 1967-1979⁶ dans les entreprises industrielles.

La hausse du chômage peut procéder de l'évolution, compensée ou non, de l'une ou/et l'autre de ces composantes, sous l'effet de causes différentes. Il est logique de penser que ces mécanismes différents affectent des individus eux aussi différents.

2. Les différents groupes de chômeurs. — Si le chômage ne touche pas tout le monde de la même manière, le choix de ses victimes n'est pas indifférent d'un point de vue social.

Tableau 1.4. — Chômeurs au sens du BIT, France, mars 1995 (en %)

	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>	<i>Ensemble</i>
15 à 24 ans	21,0	32,2	25,9
25 à 49 ans	8,9	12,9	10,7
50 et plus	7,3	8,2	7,7
Total	9,8	13,9	11,6

Source : Enquête Emploi, mars 1995.

Le « risque de chômage » n'est pas le même pour tout le monde, le chômage frappe davantage certaines catégories : les jeunes, les femmes, les travailleurs les plus âgés et les moins qualifiés.

Tableau 1.5. — **Taux de chômage selon le diplôme, France, mars 1996** (en %)

Sans diplôme ou CEP	17,2
BEPC, CAP, BEP	11,4
Baccalauréat	10,4
Premier cycle universitaire, BTS, DUT, diplôme paramédical	7,5
Deuxième ou troisième cycle universitaire, diplôme d'une grande école	7,4

Source : Enquête Emploi de l'INSEE, mars 1996.

Parmi les différentes catégories de chômeurs, deux en particulier ont retenu l'attention tant des analystes que des pouvoirs publics : celle des jeunes et celle des chômeurs de longue durée.

- *Le chômage des jeunes* appelle des explications spécifiques.

Tableau 1.6. — **Taux de chômage des jeunes dans les pays de l'OCDE** (en %)

	<i>1973</i>	<i>1979</i>	<i>1983</i>	<i>1987</i>	<i>1994</i>
Etats-Unis	9,9	11,3	16,4	11,7	12,5
Japon	2,3	3,4	4,5	5,2	5,5
France	4,0	13,3	19,7	23,0	27,5
Allemagne	0,9	3,4	10,7	7,9	8,2
Royaume-Uni	3,1	10,3	23,4	17,4	16,2
Italie	12,6	25,6	30,5	35,5	30,6
Espagne	4,8	21,1	38,7	38,9	42,8

Source : De 1973 à 1987, *Economies en transition : l'ajustement structurel dans les pays de l'OCDE*. Pour 1994, *Perspectives de l'emploi*, OCDE, 1995.

Il est normal de supposer que l'emploi des jeunes est plus sensible que celui des autres catégories au rythme des licenciements, l'ancienneté des jeunes étant faible par définition... De même, le ralentissement de la création d'emplois qui va de pair avec celui de la conjoncture les touche de plein fouet. Enfin, un premier emploi correspond rarement aux souhaits et au profil de l'individu employé et le chômage frictionnel des jeunes est important.

- Au cours de la dernière décennie, tous les pays de l'OCDE ont enregistré une aggravation du chômage *de longue durée*. Les statistiques en la matière sont cependant d'autant plus discutables qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de définition universellement admise de ce phénomène. On retient souvent à ce sujet la durée d'un an.

En 1995, le chômage de longue durée représentait plus de la moitié du chômage total des pays européens de l'OCDE. Les taux de chômage de longue durée sont nettement plus élevés pour les pays d'Europe que pour les autres pays de l'OCDE où ils ne dépassent pas 40 %. L'évolution du phénomène, en revanche, est à peu près la même partout : tous les pays ont enregistré, au cours de la dernière décennie, une aggravation du problème.

Le chômage de longue durée constitue un phénomène spécifique, lié à la persistance d'une crise de l'emploi. L'arrivée de nouveaux venus sur le marché du travail aggrave le problème des chômeurs. Il se crée une « hiérarchie » des sans-emploi, hiérarchie dans laquelle on se situe de plus en plus mal au fur et à mesure que le temps s'écoule, ainsi qu'une *dépendance de situation*. Les employeurs ont en effet tendance à « cataloguer » un individu dont le *curriculum vitae* révèle une large plage de chômage, tant sur la base d'arguments d'ordre psychologique liés à l'attitude par rapport au travail que pour des raisons d'ordre technique liées à l'évolution des qualifications et à la restructuration sectorielle ou professionnelle.

Tableau 1.7. — Pourcentage de chômeurs selon la durée de la recherche d'emploi en 1993

Pays	Six mois ou plus	Un an ou plus	Deux ans ou plus	Quatre ans ou plus
Allemagne	55,3	33,4	13,7	6,2
Belgique	70,4	52,9	32,1	20,3
Danemark	45,4	25,1	9,0	2,1
Espagne	69,1	46,2	25,9	10,1
France	55,5	33,4	15,4	1,4
Grèce	70,4	50,2	27,3	0,0
Irlande	77,0	59,2	39,6	19,0
Italie	77,6	57,9	37,6	16,1
Luxembourg	23,7	0,0	0,0	0,0
Pays-Bas	79,1	52,3	31,5	18,8
Portugal	51,2	37,8	14,8	4,7
Royaume-Uni	63,2	42,9	22,2	8,6
EUR 12	64,9	44,0	23,6	8,5

L'existence du chômage de longue durée en particulier et de différentes catégories de chômeurs en général est donc en partie à relier à l'évolution de la demande de travail. Il est donc nécessaire de traiter des différentes catégories d'emplois.

3. L'évolution des emplois. — En fait, *le niveau de l'emploi a peu varié au cours des décennies 1970 et 1980 mais la nature des emplois a évolué.* Dès lors que l'on s'intéresse à une période de plus de dix ans, il devient nécessaire, en effet, d'étudier l'évolution de la structure productive.

• Ainsi *l'emploi a augmenté dans le secteur tertiaire tandis que celui du secteur industriel a diminué.* Les salariés du secteur tertiaire occupent en 1994 en France 69 % des emplois contre 57 % en 1980. A l'inverse, l'emploi salarié industriel ne représente plus en France que 21 % du total des emplois contre 25 %.

Tableau 1.8. — Evolution de l'emploi par secteur d'activité, France, 1980-1994

Branches	% des effectifs occupés en			Taux de variation annuel moyen (en %)		
	1970	1980	1990	1970-1980	1980-1990	1990-1994
Agriculture, sylviculture et pêche	13,33	8,43	5,61	— 4,0	— 3,8	— 4,4
Industrie	28,04	26,06	21,50	— 0,2	— 1,7	— 3,0
Bâtiment, génie civil et agricole	9,84	8,72	7,39	— 0,7	— 1,4	— 3,0
Commerces et services marchands	28,34	32,33	37,71	1,8	1,8	0,3
Assurances et organismes financiers	1,82	2,58	2,77	4,0	1,0	— 1,0
Services non marchands	18,62	21,88	25,00	2,1	1,6	2,3
Total	100,00	100,00	100,00	0,5	0,2	— 0,4
dont : Emploi salarié			87,02			0,0

Source : Les comptes de la nation, 1994.

Sur les dix dernières années, les emplois créés ont été essentiellement des emplois du tertiaire ; ces créations d'emplois ont compensé une perte d'emplois industriels à peu près équivalente. Ainsi, entre 1970 et 1994, en France, l'agriculture et l'industrie ont perdu près de 3,3 millions d'emplois alors que le secteur des services en a créé près de 5,1. Le même phénomène se constate sur l'ensemble des pays industrialisés, à des degrés divers.

Doit-on pour autant voir là une substitution du secteur tertiaire au secondaire faisant suite à la substitution du secondaire au primaire et considérer qu'il existe là une évolution irréversible ? Si la tendance de long terme est bien clairement celle-ci,

l'analyse de la période récente conduit à formuler des réserves à ce pronostic pour diverses raisons. Tout d'abord le dynamisme en matière d'emplois n'est pas une caractéristique de la totalité du tertiaire. Certaines activités, comme le transport ou le commerce ne peuvent être qualifiées de créatrices d'emplois. Par ailleurs, pour ce qui est des secteurs du tertiaire qui peuvent l'être, deux réserves doivent être émises. D'une part, il n'est pas certain que la frontière secondaire-tertiaire soit toujours clairement définie. D'autre part, certains phénomènes risquent d'être temporaires, voire le sont par nature.

Ainsi en est-il sans doute de la restauration et l'hôtellerie qui constituent un secteur particulièrement dynamique en matière de créations d'emplois. On admet que l'augmentation du nombre de femmes qui travaillent, en créant des besoins, constitue l'une des principales raisons de la croissance du nombre d'emplois dans ce secteur. Or le nombre de femmes qui travaillent ne peut évoluer indéfiniment. Le nombre d'emplois du secteur de la restauration, s'il lui est lié, va donc également se stabiliser.

On constate également sur cette période une augmentation du nombre des emplois dans le secteur des services marchands aux entreprises. Ces emplois ont connu un accroissement de 4,8 % par an de 1984 à 1988. Une partie de cette augmentation doit être mise sur le compte de la reprise économique, sensible dès 1985, d'une part, et de l'assouplissement de la réglementation sur le travail temporaire en 1986, d'autre part. Mais la question intéressante est celle de la réalité de ces emplois. S'ils sont fournis au sein de l'entreprise, ils sont comptabilisés dans le secondaire, qu'ils soient le fait de juristes ou d'informaticiens ; si l'entreprise se les procure à l'extérieur, ils sont considérés comme des emplois de services — ce qu'ils sont effectivement. Mais le recours croissant à la sous-traitance et l'« externalisation » d'un certain nombre de fonctions tertiaires par les grandes entreprises, engendre automatiquement la croissance du nombre de sociétés de services et d'emplois correspondants. Et en l'occurrence l'imputation de cette création d'emplois au secteur secondaire ou tertiaire semble largement arbitraire. La pertinence même de ce clivage est mise en cause par Alvin Toffler qui parle à ce sujet de l'« économie symbolique », faisant remarquer qu'à notre époque, au sein d'une même fonction, il devient rare que le labeur physique ne coexiste pas avec le maniement de l'information. Si l'on s'exprime en termes d'activités symboliques, selon l'auteur, la mutation actuelle trouve une illustration frappante dans le fait qu'« à l'échelle planétaire (...) les services et la propriété intellectuelle donnent lieu à un commerce mondial aussi important que les automobiles plus les équipements électroniques, ou que les produits alimentaires plus les combustibles »⁷.

Les définitions utilisées conduisent cependant à parler de régression de l'emploi industriel depuis 1974. Jusqu'en 1988, 2 à 3 % des postes de l'industrie ont été

supprimés chaque année, même quand la production recommençait à augmenter. Après une stabilisation en 1989-1990, la baisse a repris de 1991 à 1994.

Le processus de modernisation engagé dans l'industrie a, entre autres conséquences, celle de faire diminuer continûment le nombre d'ouvriers non qualifiés. Ce mouvement s'est amplifié à partir de 1974. Entre 1974 et 1980, la chute annuelle des emplois non qualifiés a été de 4,1 % puis de 6 % entre 1980 et 1983. De 1982 à 1988, la part des ouvriers non qualifiés dans le total des effectifs employés est passée de 12,5 % à 10,4 %⁸. Entre 1978 et 1984, le pourcentage d'ouvriers travaillant à la chaîne est passé de 7,6 % à 7,1 %⁹. Parallèlement les niveaux de qualification s'élèvent et l'on recrute des ouvriers qualifiés, des techniciens et des ingénieurs.

Les tâches les moins qualifiées régressent chez les employés comme chez les ouvriers. Symétriquement, les fonctions d'encadrement, qu'elles soient techniques, administratives ou commerciales, se développent. La part des professions intermédiaires dans l'emploi passait de 19,3 à 20,8 % entre 1983 et 1994 et celle des cadres et professions libérales de 9 à 12,7 %. Dans les fonctions liées au tertiaire, il apparaît que de 1984 à 1987, ce sont les cadres chargés d'études et les formateurs dont le nombre augmente le plus.

Tableau 1.9. — **Chômage et transformations sociales (France) (en %)**

Branches	Actifs occupés			Chômeurs		
	1982	1990	1994	1982	1990	1994
Agriculteurs exploitants	6,85	4,46	4,06	0,2	0,5	0,4
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	8,47	7,90	7,77	2,0	3,0	3,8
Cadres et professions intellectuelles supérieures	8,65	11,71	12,82	2,5	2,6	5,4
Professions intermédiaires	17,76	20,03	20,97	4,1	4,1	7,4
Employés	25,62	26,53	28,15	8,9	11,9	15,1
Ouvriers	32,64	29,38	26,23	9,6	12,2	16,1

Source : *Données sociales 1993*, Comptes de la nation 1994, Enquête Emploi 1994.

Pour ce qui est de l'agriculture, conformément à la tendance antérieure, le nombre de travailleurs y a baissé chaque année de 3 à 4 % sur la décennie quatre-vingt. L'impact de cette évolution sur l'emploi ne peut cependant être très important compte tenu du poids réduit de ce secteur. Dans un pays comme les Etats-Unis, l'agriculture n'occupe en effet plus que 3 % de la population active.

- Hormis le fait qu'ils viennent du tertiaire, les emplois nouvellement créés présentent des caractéristiques particulières. On constate depuis 1984-1985 *une forte poussée des « nouvelles formes d'emploi »*, au détriment de l'emploi salarié traditionnel, en perte de vitesse. En 1993, les « nouvelles formes d'emploi » concernent 2,2 millions de personnes, soit à peu près 10 % des emplois.

L'importance de ces emplois varie en fonction du sexe et de l'âge.

La croissance de l'emploi à temps partiel est également caractéristique de la période récente. Au cours de la reprise de 1994, l'emploi à temps partiel a ainsi fortement progressé en France, passant de 12,5 % de l'emploi en 1992 à 16 % en 1996.

Tableau 1.10. — Evolution des formes d'emploi de 1982 à 1995 (France)

	1982	1987	1989	1995
Apprentissage	184	184	212	194
Stage	74	343	329	442
Contrat à durée déterminée	306	478	611	752
Intérim	128	123	234	287
Temps partiel	2 578	2 958	3 134	3 463
Formes particulières d'emploi (ensemble)	3 270	4 086	4 520	5 138
Temps plein à durée indéterminée sans recherche d'un autre emploi et sans être dans une forme institutionnelle	18 342	17 319	17 234	17 206
Emploi total (hors formes particulières)	21 612	21 405	21 754	22 344

Source : INSEE, Enquête Emploi.

Certains emplois précaires ont vocation à se transformer en emplois « normaux » mais cela n'a rien de systématique, loin de là ; en 1985, 50 % des stagiaires voyaient leur emploi se transformer en emploi stable ; en 1988, ce n'est le cas que de 25 %.

Tableau 1.11. — Part du temps partiel dans l'emploi total en 1982, 1985 et 1994 (en %)

	1982	1985	1994
Allemagne	12,1	13,1	15,1 ⁽¹⁾
France	9,1	10,9	16,0 ⁽²⁾
Royaume-Uni	19,2	21,2	23,8
Suède	25,6	24,6	24,9
Etats-Unis	18,2	17,4	18,9
(¹) 1993.			
(²) 1996.			

Source : P. Auer, *Emploi, marché du travail et stratégies de lutte contre le chômage*, in *Chroniques...*, *op. cit.*, 1990, et pour 1994, *Perspectives de l'emploi*, OCDE, 1995.

L'emploi n'est pas obligatoirement salarié. *L'emploi non salarié* hors agriculture

représente 12 % des actifs occupés. Il a subi la même évolution que l'emploi salarié de 1980 à 1984, c'est-à-dire qu'il a diminué de 0,4 % par an sur cette période. Entre 1984 et 1988, en revanche, il a augmenté plus rapidement : 1,1 % annuel au lieu de 0,7 %. Cette inversion de tendance (jusqu'en 1974, le taux de salarisation a toujours été croissant) doit sans doute s'interpréter non pas tant en termes de dynamisme de l'emploi non salarié que de défaillance de l'emploi salarié. Faute de trouver un emploi, certains travailleurs le créent. Ainsi 80 000 chômeurs de 1980 sont installés à leur compte en 1994. Leur nouvel emploi n'est cependant pas toujours aussi indépendant qu'il y paraît, compte tenu de l'ampleur prise par la sous-traitance. Cet argument contribue d'ailleurs à expliquer l'accélération de la création d'entreprises et prend tout son poids lorsque l'on ajoute le taux de mortalité des jeunes entreprises : une sur deux n'atteint pas cinq ans.

- On a également pu dire que *la féminisation de l'emploi* était l'un des traits majeurs des vingt dernières années. Ce mouvement, net au début des années quatre-vingt, semble s'atténuer après 1985. Le fait que le nombre de femmes cadres et professions intermédiaires augmente ne veut évidemment pas dire que des emplois explicitement féminins sont créés, ce qui n'aurait pas grand sens. On observe même que les suppressions de postes d'ouvriers affectent plus les femmes que les hommes depuis 1985. En revanche, le fait que les femmes aient, en moyenne, une formation supérieure à celle des hommes et s'orientent plus volontiers vers le tertiaire fournit des raisons à la féminisation de l'emploi. Ces raisons tiennent donc en réalité plus à l'offre de travail qu'à sa demande.

- Indépendamment de ses caractéristiques, la question peut être posée de savoir d'où émane la demande de travail. On oppose à ce sujet d'un côté grandes et petites entreprises, de l'autre, secteur privé et secteur public.

En fait, à l'heure actuelle plus de 50 %¹⁰ des effectifs salariés travaillent dans une entreprise de moins de 50 personnes et moins de 15 %¹¹ dans une entreprise de plus de 500. L'évolution en faveur des petites entreprises n'est pas récente : le premier chiffre a augmenté d'à peu près 6 % en l'espace de quinze ans tandis que le second diminuait d'autant.

Faut-il considérer pour autant qu'il y a là une tendance durable ? Tel célèbre futurologue diagnostique un renouveau de la petite entreprise, supposée plus souple et plus adaptable que les grandes, trop bureaucratiques¹². Le passé immédiat ne conforte pas obligatoirement cette vision des choses et l'on risque d'adopter une position différente sur cette question selon que l'on considère les chiffres de 1988 ou de 1989. En 1988, les petites entreprises faisaient mieux que la moyenne en matière de création d'emplois, mais pas en 1989. Par ailleurs, l'interprétation de l'évolution des chiffres d'emplois dans les petites entreprises, en particulier dans les entreprises familiales, n'est pas simple. En effet, l'enregistrement de salariés supplémentaires peut correspondre à un changement de statut des travailleurs plutôt qu'à une véritable création d'emplois. Ainsi, dans le bâtiment, les nouvelles entreprises comportent près de trois quarts de salariés tandis que celles qui ont été supprimées dans l'année

n'en comportaient pas 10 %¹³.

Le secteur public représente une part importante des emplois salariés, les seuls effectifs budgétaires correspondant en 1995 à 2 080 000 personnes tandis que l'ensemble des services non marchands en représentait 6 148 000 en 1994. Ces dernières années, l'Etat et les collectivités locales ont limité les recrutements. De 1982 à 1993, les effectifs des services civils de l'Etat ont diminué de 17 %.

La création d'emplois par le secteur public ne va pas dans le sens de politiques visant à alléger le poids de l'Etat dans l'économie et se heurte à des obstacles évidents. Des justifications d'ordre social sont pourtant parfois avancées : elles résident dans ce que l'on peut appeler les « méfaits » du chômage.

Chapitre II

LES MÉFAITS DU CHÔMAGE

Une faible croissance et une certaine dose d'inactivité ne constituent pas obligatoirement des plaies sociales et n'ont pas toujours été perçues comme telles. Les derniers Classiques se plaisaient à imaginer une société dans laquelle une partie du temps pourrait être consacrée au loisir et à la culture. Autrement dit, l'absence de travail ne devrait pas être en soi un problème. Mais nos sociétés sont organisées de telle manière que le chômage en est un, tant au plan individuel qu'au plan collectif.

I. — Au plan individuel

Le fait de disposer d'un emploi constitue d'abord, au moins pour le plus grand nombre, le seul moyen de survivre, mais présente également d'autres dimensions. L'emploi confère un statut, une place à un endroit déterminé de l'organisation sociale. La perte d'emploi engendre le plus souvent celle de ce statut, obligatoirement mal vécue ; l'absence d'emploi pour un jeune qui entre sur le marché du travail ne va pas non plus sans poser des problèmes dont le volet financier ne constitue qu'un aspect. De plus, il semble que les difficultés du chômeur présentent de nombreux aspects cumulatifs.

1. Les difficultés liées au chômage. — Si l'on admet que « c'est le travail qui donne à la fois sécurité matérielle, organisation du temps et de l'espace quotidiens, identité sociale »¹⁴, les problèmes liés au chômage peuvent être classés dans plusieurs rubriques. On se contentera de distinguer, pour simplifier, les difficultés d'ordre pécuniaire et les autres, issues du traumatisme du chômage.

• Lors d'un colloque sur l'emploi, en 1982, un conseiller à la Cour des comptes indiquait, au sujet du « coût humain du *traumatisme du chômage* », les résultats d'une évaluation britannique¹⁵ : « 1 000 000 de chômeurs de plus sur cinq ans conduit à 50 000 morts supplémentaires, 60 000 cas de maladies mentales et 14 000 condamnations pénales. » Si l'intérêt d'un tel chiffrage peut sembler discutable, il n'en demeure pas moins que l'extension du chômage a sans doute des répercussions importantes sur la vie des gens concernés et de leur entourage. Selon un sondage SOFRES, en 1978, plus de 90 % des chômeurs adhéraient à la proposition suivante : « Le chômage est une chose dramatique, il faut absolument que ça finisse au plus tôt. » Alors que les chômeurs ne représentaient que 6 % de la population active, 83 % des sondés pensaient que la situation était socialement et politiquement explosive, « projetant (selon les enquêteurs) sur le monde extérieur leur état psychologique ».

Si le chômage est toujours mal vécu, il ne l'est cependant pas au même point par tous les chômeurs, qui peuvent être dans des situations très différentes, matériellement et psychologiquement parlant.

L'enquête sur « le vécu du chômage » de 1979 permettait d'établir que « le chômage constitue (...) l'occasion d'une crise de statut d'autant moins mal vécue que :

- « — dans les âges extrêmes de la jeunesse et de la vieillesse, il est plus facile d'adopter des comportements liés à un statut de substitution ;
- « — parmi les adultes, l'âge est moins élevé ;
- « — l'appartenance sociale et le niveau culturel sont élevés et permettent de se livrer à des activités de substitution (recherche d'un emploi, formations complémentaires, éventuellement activités culturelles et sportives) ;
- « — le niveau culturel permet d'analyser en termes savants la condition de

chômeur ;

« — l'intégration familiale et sociale est plus grande. »

On notera cependant que les avantages et les inconvénients recensés sont le plus souvent cumulatifs : âge, appartenance sociale, niveau d'analyse, intégration...

Ce « mal-vécu » matériel et psychologique peut déboucher sur des problèmes de tous ordres, y compris médicaux. De ce point de vue, il faut cependant distinguer les conséquences d'un licenciement de celles du chômage. L'observation des manifestations consécutives aux licenciements collectifs conduit à mettre en évidence l'apparition de pathologies liées à l'angoisse et l'augmentation de certaines manifestations morbides.

Ainsi en 1976 a été publié le résumé d'un rapport médical¹⁶ portant sur 367 ouvriers qui ont perdu leur travail lors d'un licenciement collectif en 1964. Ces 367 ouvriers correspondent à 85 familles suivies par un médecin avant et après le licenciement, ce qui permet de disposer d'un certain nombre d'observations régulières, portant sur les ouvriers, leurs femmes et leurs enfants. 78 % des sujets étudiés étaient en bonne santé avant le licenciement.

L'essentiel des conclusions du rapport médical est fourni sous la forme d'un tableau distinguant quatre périodes. On constate une persistance, voire une augmentation, des troubles déclenchés par le licenciement lors des périodes 3 et 4 bien que les ouvriers aient, pour la plupart, retrouvé du travail à ce moment. Le rapport signale que parmi les quelques ouvriers qui n'ont pu se reclasser, on trouve des cas de retraite anticipée, de longue maladie, de décès, une tentative de suicide et des lésions durables.

Tableau 2. 1. — **Rapport médical effectué sur un groupe de chômeurs** (en %)

Pé- riode (1)	Troubles					
	nerveux		cardiaques, vasculaires et respiratoires		digestifs	
	mineur	majeur	mineur	majeur	mineur	majeur
1		7,2	4,8		10,8	
2	91,6	8,4	8,4	1,2	10,8	2,4
3	55,4	45,8	24	16,8	20,4	1,2
4	58	24	30	12	25,3	0,2

(1) Les quatre périodes sont définies de la manière suivante :

1 : état de santé des sujets observés dans les années qui précédèrent le licenciement (avant 1964) ;

2 : troubles constatés au cours de la semaine qui suivit le licenciement ;

3 : évolution des troubles durant cette première semaine, et ce, jusqu'à la période des congés ;

4 : état physique des licenciés jusqu'à 1973.

Mais l'étude de la relation chômage-santé, et non pas licenciement-santé, conduit à des résultats plus ambivalents¹⁷ qu'on ne le suppose à première vue. D'une part, comme il a déjà été dit, il apparaît une certaine diversité dans les comportements. De plus, les différentes formes de vécu du chômage ne prennent de sens que resituées par rapport au vécu du travail. Or, s'il peut apparaître une pathologie de l'inactivité (asthme, dépression, maladies cardio-vasculaires), un certain nombre de facteurs de morbidité (accidents du travail, évidemment, mais aussi arthrose et rhumatismes...) sont, eux, liés au travail et le chômage a pour conséquence une chute de ces facteurs. Les manifestations sanitaires significatives d'une période de chômage ne peuvent donc s'interpréter qu'au regard du mode de vie induit par l'emploi occupé dans la mesure où lui aussi est générateur d'une forme de morbidité. Mais le travail constitue la norme de l'insertion sociale alors que le chômage s'interprète au contraire comme une inadaptation. A cet égard les chiffres du ministère de la Santé sur la toxicomanie sont éloquentes même si le sens du lien de cause à effet n'apparaît pas de manière évidente ; ils indiquent que plus de 50 % des toxicomanes de plus de dix-huit ans sont chômeurs. En outre, pour ceux qui travaillent, l'activité professionnelle est souvent précaire ou au moins intermittente.

- *Les conséquences financières* du chômage doivent être étudiées au niveau des ménages plutôt qu'à celui de l'individu. D'une part, celui-ci se trouve dans une situation différente selon qu'il vit seul ou au sein d'une famille comportant ou non des actifs au travail. D'autre part, les membres de la famille subissent aussi les conséquences de cette situation.

Les chiffres de 1985 indiquent qu'en Europe 33 millions de personnes, soit 12,7 % de la population, vivent dans des ménages touchés par le chômage. Sur ces 33 millions, deux tiers vivaient dans des ménages dont un autre membre au moins

exerçait une activité rémunérée ; pour un tiers la situation est beaucoup plus grave, les personnes recensées dans ce sous-groupe appartenant à des ménages dont aucun membre n'exerçait d'activité rémunérée. Or, ces personnes représentaient 4 % de la population européenne.

Tableau 2.2. — **Chômeurs selon la situation familiale, 1993** (en %)

	<i>Lien avec le chef de ménage</i>				<i>Vivant au sein de ménages dans lesquels personne n'est pourvu d'un emploi</i>	
	<i>CM (1)</i>	<i>Conjoint</i>	<i>Enfants</i>	<i>Autres</i>	<i>Dont CLD (2)</i>	
Allemagne	50,0	34,7	12,7	2,6	46,8	43,8
Belgique	33,0	33,2	21,4	12,3	46,9	58,6
Espagne	24,6	19,5	51,1	4,8	37,8	43,7
France	40,8	32,3	23,3	3,6	41,3	37,0
Grèce	22,9	23,2	50,5	3,5	32,8	45,1
Irlande	42,7	17,4	33,8	6,1	51,1	60,9
Italie	17,7	18,0	60,9	3,4	33,6	56,3
Pays-Bas	44,7	30,8	23,1	1,4	44,6	51,6
Portugal	27,1	24,4	43,7	4,8	21,9	33,3
Royaume-Uni	55,1	14,7	24,9	5,3	52,0	53,5

(1) Chef de ménage lui ou elle-même.
(2) Chômeurs de longue durée.

Sources : Eurostat, Enquête sur les forces de travail 1995 et OCDE, *Perspectives de l'emploi, 1995*.

En fait, on trouve des pourcentages importants de chômeurs dans toutes les populations étudiées dans les travaux portant sur la pauvreté, quelle que soit la manière d'aborder la question.

C'est le chômage qui contribue à la pauvreté de 30 % de ménages français parmi les 10 % dotés des plus faibles revenus. Ainsi les enquêtes portant sur les différents bénéficiaires d'allocations liées à un seuil de revenu font systématiquement apparaître d'importants pourcentages de ménages chômeurs.

Cette situation pose d'autant plus de problèmes qu'elle se prolonge, le revenu du ménage chutant au fur et à mesure que la durée du chômage augmente. Parmi les ménages à très faible revenu, ceux dont la personne de référence est au chômage depuis plus de deux ans comptent pour moitié. Une enquête de 1985 portant sur les ménages ouvriers fait apparaître qu'en moyenne la perte d'un emploi stable par l'un des adultes du ménage entraîne une chute des revenus de plus du quart — et donc une réduction des dépenses de plus de 20 %.

Tableau 2.3. — **Chômage et bas niveau de vie en 1984 (France)** (en %)

	<i>Proportion de ménages à niveau de vie très faible (1^{er} décile)</i>	<i>Structure des ménages à niveau de vie très faible (1^{er} décile)</i>	<i>ensemble</i>
Ménages :			
Exerçant un emploi	6,3	35,6	56,0
CDI temps complet	3,8	17,1	43,6
CDI temps partiel	19,9	3,4	1,7
CDI (y compris stages)	19,1	3,8	2,0
Autres	13,7	11,3	8,7
Recherchant un emploi	29,1	17,2	5,8
En interruption d'activité	23,4	9,4	4,1
Retraités	8,1	23,8	30,0
Autres, n'ayant jamais travaillé	36,6	14,0	4,1
Tous ménages confondus	100,0	100,0	100,0

Lecture : parmi les ménages exerçant un emploi, 6,3 % font partie du 1^{er} décile des ménages classés en ordre de revenu croissant ; parmi les ménages du 1^{er} décile, 35,6 % recherchent un emploi.

Source : INSEE, Enquête Conditions de vie 1994.

Parmi les différentes sortes de dépenses, celles qui concernent les transports, l'éducation des enfants, les loisirs, la culture et l'habillement sont réduites de plus du quart, celles qui concernent l'alimentation, l'équipement du logement et surtout le logement lui-même le sont moins (16 à 14 %). Les dépenses de logement présentent en effet souvent un caractère incompressible. Elles doivent cependant être diminuées dans le cas grave où les deux adultes du ménage perdent leur emploi. La vente ou la résiliation du bail du logement occupé conduit alors à la marginalisation liée à l'absence de domicile fixe.

Dans la mesure où chercher un emploi implique certaines dépenses, on peut facilement imaginer qu'une situation de ce type présente des aspects cumulatifs et soit à l'origine d'un cercle vicieux.

2. L'engrenage du chômage. — Retrouver un emploi après le chômage n'est pas toujours chose facile. L'enquête « Suivi des chômeurs » de l'INSEE, menée de 1986 à 1988, indique que sur 2 millions et demi de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE fin août 1986 47 % seulement déclaraient occuper un emploi en mai 1988. Et ce n'est que pour la moitié d'entre eux qu'il s'agit d'un travail à temps plein et d'un contrat à durée indéterminée. 40 % de ceux qui sont chômeurs ont cependant occupé un emploi durant les dix-huit mois précédents. 9 % se déclarent inactifs.

Tableau 2.4. — Situation en 1995 des bénéficiaires d'un CRE ⁽¹⁾ en 1993 (France) (en %)

<i>Exerce un emploi à la date de l'enquête</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>
Ensemble	60	40
dont :		
a travaillé régulièrement puis connu le chômage	66	34
a travaillé régulièrement puis exercé plusieurs emplois de courte durée	52	48
n'a connu que des emplois de courte durée	47	53
a connu d'autres périodes de chômage que celle précédant le CRE	54	46
n'a pas connu d'autres périodes de chômage que celle précédant le CRE	70	30
(1) Contrat de retour à l'emploi, cf. chap. III.		

Source : Bilan de la politique de l'emploi en 1994, ministère du Travail 1995.

L'existence d'un « engrenage de la précarité » apparaît clairement au vu de l'enchaînement des contrats à durée limitée. D'une part les travailleurs arrivés au chômage par la fin d'un contrat à durée déterminée retrouvent plus difficilement un emploi que ceux qui viennent d'être licenciés ; d'autre part, quand ils y parviennent, il s'agit souvent du même type d'emploi. La fragilisation professionnelle qu'engendre le chômage est évidente pour les travailleurs les plus âgés dont moins de la moitié retrouvent un emploi stable après cinquante ans. Certains choisissent d'ailleurs de se retirer du marché du travail avant de pouvoir faire valoir des droits à la retraite. C'est un choix plus fréquent chez les femmes, dont le repli sur l'inactivité est souvent jugé socialement plus acceptable.

Bien qu'il n'existe aucune définition internationale véritablement harmonisée de ce phénomène, le concept de *découragement*, visant à qualifier ce type de comportement, est utilisé depuis quelques années dans les enquêtes sur l'emploi de plusieurs pays. L'OCDE, recense comme « découragée » une personne « qui souhaiterait travailler mais qui ne cherche pas d'emploi parce qu'elle pense qu'il n'y a pas d'emploi disponible »¹⁸.

Selon les pays et les méthodes, le nombre de travailleurs découragés varie entre 0,1 et 1,2 % de la population active en 1993 dans les pays de l'OCDE où ils sont environ 4 millions en tout, dont plus des deux tiers sont des femmes — de toute évidence pour les raisons sociales déjà évoquées. On observe, d'autre part, que le niveau du découragement semble s'élever en même temps que le taux de chômage ; l'augmentation continuelle d'un stock de personnes inactives et résignées à l'inactivité ne va évidemment pas sans poser problème au plan social.

II. — Au plan social

Le coût social du chômage a plusieurs composantes. Dans toute société où prévaut la division du travail, le fait que des individus ne travaillent pas est à l'origine de coûts. Si ces individus survivent sans travailler et donc sont entretenus par la collectivité, leur entretien est un coût direct puisqu'il n'est pas compensé par une production. Ce coût direct revêt la forme financière des indemnités versées aux chômeurs. Par ailleurs, même en l'absence d'indemnisation, le chômage constitue un coût pour la société. En effet, chaque travailleur est à l'origine d'un surplus qui peut bénéficier à l'ensemble de la collectivité et l'existence de chômeurs a pour conséquence un manque à gagner global. Celui-ci peut se traduire en termes de production non réalisée et, subsidiairement, de contributions fiscales et sociales non perçues. Des coûts directs du chômage sont donc liés à sa prise en charge sociale. Des coûts indirects peuvent s'analyser en termes de perte de revenu et bien-être collectifs.

1. La prise en charge sociale. — Parmi les prestations de protection sociale versées en France en 1993, celles qui concernent l'emploi s'élèvent à près de 8 % de l'ensemble, soit un pourcentage légèrement plus élevé que celui de l'ensemble des pays européens (7 %). La France est en 1992 en septième position, après l'Espagne, l'Italie, le Danemark, l'Irlande, la Belgique et les Pays-Bas¹⁹.

En France, l'ensemble des allocations versées est géré par les ASSEDIC (associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), quel que soit leur mode de financement. Celui-ci n'est en effet pas le même pour toutes les allocations. L'allocation de base et celle de fin de droit sont financées par des cotisations des salariés et des entreprises ; l'allocation d'insertion et l'allocation de solidarité spécifique sont financées par une subvention de l'Etat et des contributions des salariés des établissements publics. Elles sont dues aux travailleurs « privés involontairement de leur emploi, aptes au travail et recherchant un emploi ». La durée d'indemnisation est variable et dépend de la durée de cotisation. Ainsi, pour un salarié de moins de cinquante-cinq ans, la durée maximale d'indemnisation s'obtient pour une durée de cotisation de vingt-quatre mois dans les trente-six derniers mois ; l'allocation de base est servie pendant dix-huit mois et peut être prolongée de douze mois, l'allocation de fin de droits est servie quinze mois et peut être prolongée de douze mois dans la limite d'une durée maximale de quarante-cinq mois. Les chômeurs ayant épuisé leurs droits aux allocations d'assurance ont droit à une allocation de solidarité spécifique. Les personnes n'ayant jamais cotisé (ou ayant cotisé pendant une durée trop brève) ont droit à une allocation d'insertion.

	1973	1980	1990	1993
Dépense totale				
en milliards de francs	10,2	64,8	218,2	288,8
à prix constants de 1990	38,8	119,2	218,2	267,6
en % du PIB	0,9	2,3	3,3	4,1
par salarié	0,5	3,0	11,0	14,8
Mesures passives (en %) ^(a)	34,1	57,6	57,1	52,2
Mesures actives (en %) ^(b)	65,9	42,4	42,9	47,9

(^a) Prestations de chômage, retraite anticipée ;
(^b) Maintien et création d'emplois, formation professionnelle.

Source : Etudes économiques de l'OCDE, France, 1995.

Le système d'indemnisation français est un système mixte, reposant sur *le double principe de l'assurance et de l'assistance*. Dans un système d'assurance, il s'établit un lien étroit entre cotisations et prestations, lien fondé sur un principe d'équivalence. Dans un système d'assistance, une prestation de base est garantie indépendamment du montant des cotisations versées. D'un pays à l'autre le système diffère dans son dosage.

Ainsi aux Etats-Unis, en Allemagne et en Autriche, c'est le principe de l'assurance qui l'emporte. Les prestations sont pour l'essentiel financées par les cotisations auxquelles leur montant est très étroitement lié. Le système britannique, en revanche, relève plutôt du principe de l'assistance. Aucun lien n'est établi entre une cotisation spécifique et la prestation versée. Une partie de la cotisation générale d'assurance sociale, à taux progressif, est utilisée pour l'indemnisation du chômage, opérée sous la forme d'une prestation unique²⁰.

La montée du chômage des années soixante-dix a posé aux systèmes d'indemnisation des problèmes de financement. Les modifications introduites pour y faire face ont été différentes selon le système en vigueur. Les pays à système d'assurance ont été conduits à restreindre le champ des bénéficiaires. Dans un tel système, en effet, les prestations sont en fait soumises au droit de la propriété. La seule possibilité de réduire les dépenses est d'éliminer les « mauvais risques ». Les autres pays, ceux où le principe de l'assistance domine, ont réduit le niveau des prestations servies à chacun.

La réduction des prestations servies correspond en première analyse à une diminution équivalente des coûts supportés. On peut cependant se demander si elle est à l'origine d'un gain du même montant pour la collectivité. En effet, la suppression du versement de ces prestations élimine du même coup les éventuels effets multiplicateurs de cette dépense, de sorte que le calcul du coût final du versement des allocations-chômage est en réalité plus compliqué qu'il n'y paraît. Symétriquement le « coût d'un chômeur » ne se réduit pas aux seules allocations versées. Il tient également au manque à gagner que constitue son oisiveté.

Tableau 2.6. — Prestations sociales emploi-chômage en 1990 et 1992

	<i>En % du total des prestations de protection sociale</i>		<i>En % du PIB</i>		<i>Dépense moyenne annuelle par habitant, en ECU</i>	
	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>
Allemagne	6,06	6,16	1,64	1,68	308	361
Belgique	11,05	11,41	2,98	3,17	452	535
Danemark	15,32	17,19	4,54	5,40	902	1 150
Espagne	17,00	18,48	3,48	4,16	348	472
France	6,57	7,71	1,81	2,25	301	401
Grèce	2,91	5,27	0,60	1,02	31	59
Irlande	12,64	14,57	2,49	3,15	248	343
Italie	1,77	1,75	0,41	0,45	63	74
Luxembourg	0,79	0,82	0,21	0,23	38	48
Pays-Bas	8,34	8,37	2,69	2,76	401	451
Portugal	2,71	5,04	0,40	0,89	22	67
Royaume-Uni	5,77	6,00	1,31	1,63	176	227
EUR 12	6,66	7,17	1,69	1,94	246	312

Source : Eurostat 1995.

2. La perte de bien-être collectif. — L'inactivité du chômeur constitue en effet un gaspillage de sa force de travail au plan individuel comme au plan social. Par ailleurs, si cette situation de chômage est, comme on l'a vu, le plus souvent mal vécue au plan individuel, il en résulte une perte de bien-être pour la collectivité. Cette perte concerne au premier chef la partie de population au chômage. Elle est évidemment également ressentie, à des degrés divers, par la famille et l'entourage des personnes au chômage. Elle peut également être communiquée au reste de la population si elle engendre un climat d'angoisse collective ou des comportements socialement problématiques.

- La première question posée est donc celle de *l'évaluation du gaspillage* résultant de l'inutilisation partielle d'un facteur de production. La loi d'Okun²¹ peut en donner une idée puisqu'elle établit une relation quantifiée entre l'augmentation du taux de chômage et la perte de points de croissance. En fait, évaluer la perte subie en termes de produit suppose de pouvoir comparer un indicateur de produit obtenu au produit potentiel. Une tentative de ce type a été faite par P.A. Samuelson et W. Nordhaus sur trois périodes de fort chômage aux Etats-Unis²².

Tableau 2.7. — Evaluation du coût du chômage en produit (Etats-Unis)

Période	Taux de chômage	PNB non produit sur l'ensemble de la période	
		évalué en milliards de dollars aux prix de 1988	en %, rapporté au PNB moyen de la période
1930-1939	18,2	2 850	385
1954-1960	5,2	46	2
1975-1984	7,6	1 333	35

Source : P.A. Samuelson, W. Nordhaus.

Les auteurs commentent leur évaluation en disant que « durant ces périodes, tout se passe comme si d'énormes quantités de (...) marchandises étaient tout simplement jetées à la mer », soulignant que ces pertes sont les plus importantes de toutes celles qu'implique le fonctionnement d'une économie moderne — sans rapport avec les pertes liées à l'existence de monopoles ou de tarifs et quotas. Ce gâchis est particulièrement spectaculaire durant la dépression des années trente où il a représenté près de quatre années de production, soit plus de dix fois celui de la période la plus récente.

Un tel calcul ne peut être, cependant, que très approximatif. Comme on l'a déjà indiqué, le temps dégagé par l'absence de travail peut, dans certains cas, être utilisé dans le cadre d'une activité utile bien que non rémunérée (ménagère, par exemple), voire même donner lieu à une rémunération qui n'est pas saisie par les statistiques officielles. Les périodes de fort chômage s'accompagnent fréquemment du développement de toute une activité souterraine qui rend les estimations chiffrées difficiles à effectuer.

- D'autres aspects de la question, que l'on peut réunir sous l'intitulé de *malaise social*, sont encore plus difficiles à introduire dans l'analyse. Ainsi en est-il, par exemple, des liens déjà évoqués entre chômage et santé. Il est difficile d'isoler la part des dépenses de Sécurité sociale qui résulte éventuellement de l'augmentation du chômage... De même, il est bien certain que si, par exemple, le chômage est réellement un facteur favorisant la délinquance, la toxicomanie ou la violence familiale, le coût d'une crise de l'emploi devient exorbitant. On possède cependant peu de données à ce sujet. Il semble que les services sociaux ne reçoivent que peu d'appels des chômeurs en tant que tels. Les travailleurs sociaux sont conduits à intervenir lors d'une situation de crise et constatent alors fréquemment le chômage du chef de famille sans que l'on puisse pour autant établir de lien de cause à effet²³. Si un tel lien peut, cependant, être intuitivement établi, on doit alors considérer que le gaspillage de force productive que constitue le chômage ne s'évalue pas seulement en « manque à gagner » mais aussi en négatif, l'utilisation de l'énergie non canalisée par le travail se faisant au détriment du bien-être de la collectivité. L'évaluation de

ces aspects, si elle était possible, devrait alors se soustraire à l'agrégat de produit de la comptabilité nationale, au lieu de grossir celui-ci à travers la prise en compte des coûts engendrés.

En réalité, l'introduction de ce type d'éléments rend impossible toute tentative de quantification macro-économique — dont l'intérêt serait, de toute façon, assez faible. Les inconvénients individuels et collectifs du chômage n'étant plus à souligner, il reste à étudier les solutions découlant des analyses successives ou/et concurrentes qui en ont été proposées.

Chapitre III

LES POLITIQUES AGISSANT SUR LA POPULATION ACTIVE

En première analyse, le chômage peut être perçu comme le résultat d'une double inadéquation travailleurs-emplois. Inadéquation quantitative, puisqu'il semble y avoir plus de travailleurs disponibles que d'emplois proposés. Or, si le taux de croissance de la population est une variable démographique, le taux d'activité, lui, a une dimension largement sociale. Inadéquation qualitative également puisque, on l'a vu, des postes peuvent rester vacants alors qu'il existe du chômage.

Les actions sur la population active peuvent donc être regroupées autour de deux grands axes. Certaines mesures visent à favoriser l'insertion et sont destinées aux jeunes et aux chômeurs de longue durée ou, plus généralement, portent sur la formation professionnelle ; d'autres cherchent à diminuer directement le volume de la population active.

I. — Les politiques d'insertion

On a vu précédemment que le chômage est un phénomène extrêmement hétérogène qui touche davantage certaines catégories de travailleurs : jeunes, plus de cinquante ans, femmes, etc. Si l'on fait l'hypothèse que certaines personnes font l'objet d'une discrimination sur le marché du travail, des politiques visant à en neutraliser les effets sont nécessaires. Ce sont les politiques d'insertion. En pratique, les politiques d'insertion ont reposé sur des mesures de baisse du coût du travail. Au milieu des années quatre-vingt-dix, 24 millions d'emplois étaient des emplois « aidés ».

1. Les sources de la discrimination. — Certains travailleurs sont considérés *a priori* comme moins productifs que les autres : c'est ainsi que de nombreux employeurs attribuent une moindre efficacité aux moins de vingt-cinq ans en raison de leur manque d'expérience ; de même, les chômeurs de longue durée font l'objet d'une forte réticence à l'embauche, la plupart des chefs d'entreprise considérant qu'ils ont perdu un rythme normal de travail et que leurs connaissances ainsi que leurs aptitudes ont été réduites par le chômage prolongé.

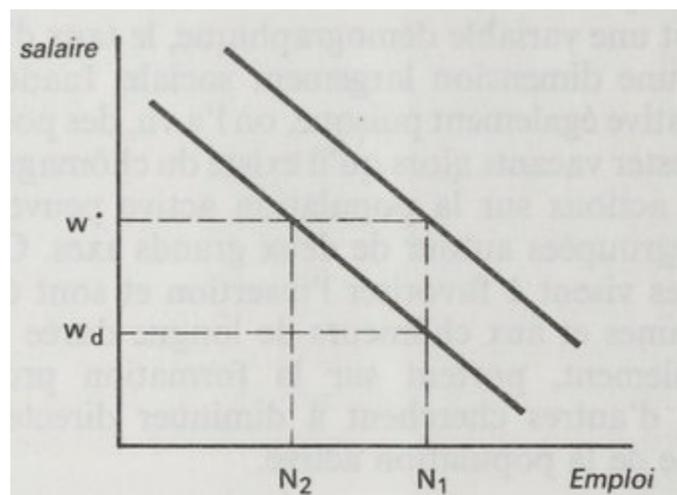


Fig. 3.1. — Niveaux de salaire et insertion

Il apparaît sur la figure 3.1, qu'à un salaire w^* , le niveau de l'emploi des travailleurs qui ne font pas l'objet de discrimination est de N_1 alors que celui des autres travailleurs est N_2 . Afin d'obtenir le même niveau d'emploi, il faut donc soit abaisser à un niveau w_d la rémunération des travailleurs discriminés, soit élever leur productivité. Les politiques d'insertion qui mettent l'accent sur la formation correspondent à la deuxième option, celles qui reposent sur des exonérations à la première. En pratique, les mesures d'insertion combinent les deux modalités, recherchant à la fois l'accroissement de la productivité par la formation et l'abaissement du coût du travail grâce à l'exonération de certaines cotisations sociales. Plus ou moins « ciblées », elles prennent des formes diverses.

2. Modalités de l'insertion des jeunes. — Depuis les années soixante-dix, l'insertion des jeunes dans la population active est devenue de plus en plus difficile ; c'est pourquoi dès 1975 furent instaurés des « contrats emploi-formation » ouverts aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, à durée déterminée (de six mois au minimum) : l'employeur recevait une aide financière de l'Etat et les jeunes recevaient en contrepartie une formation. Cette mesure fut reconduite dans le cadre des « pactes pour l'emploi » qui existèrent de juillet 1977 à juillet 1981, ainsi que dans le cadre du plan « avenir jeunes » de 1981-1982. En outre, les pactes pour l'emploi exonéraient l'apprentissage de cotisations sociales patronales ; ils comprenaient des incitations financières à l'embauche des jeunes de moins de vingt-cinq ans (puis de moins de vingt-six ans) ; ils instauraient des stages pratiques en entreprises ainsi que des stages de formation et de préparation à la vie professionnelle²⁴.

Depuis 1984, *l'un des instruments essentiels de l'insertion des jeunes est la formation en alternance* (lois du 24 février 1984 et du 3 janvier 1985) fondée sur un accord signé le 23 août 1983 par les syndicats (à l'exception de la CGT), le CNPF et la CGPME. Cet accord a une importance capitale car il associe directement les partenaires sociaux à la lutte contre le chômage. Aujourd'hui, plus de quatre jeunes sur dix sortant de la scolarité au « niveau baccalauréat et moins » passent par les dispositifs pour l'emploi des jeunes²⁵. Les principales formes de la formation en alternance sont les suivantes.

— *L'apprentissage*, (200 à 250 000 jeunes environ), forme la plus ancienne et la seule à déboucher sur un diplôme. Les salaires sont compris entre 25 et 78 % du SMIC en fonction de l'âge. Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, l'employeur touchait une prime d'embauche.

— *Les contrats de qualification* sont ouverts aux jeunes de seize à vingt-cinq ans sans qualification. Ils ont une durée de six à vingt-quatre mois et peuvent être renouvelés une fois ; ils sont rémunérés de 30 à 75 % du SMIC en fonction de l'âge.

— *Les contrats d'adaptation* (450 000 jeunes environ) sont destinés à habituer un jeune préqualifié à une pratique et un milieu professionnels. Ils sont rémunérés à 80 % du salaire conventionnel et durent de six à douze mois. L'employeur reçoit une prime par heure de formation.

— *Les contrats d'orientation*, qui ont remplacé les stages d'initiation à la vie professionnelle en 1991, sont destinés aux jeunes de seize à vingt-deux ans sans qualification. Ils sont exonérés de charges patronales comme les contrats de qualifications et l'employeur reçoit une prime par heure de formation.

Tous ces dispositifs sont complétés par les aides au premier emploi des jeunes réservées aux diplômés ayant trois mois de chômage ainsi qu'aux jeunes en grande difficulté. Pour ces derniers, un *complément d'accès à l'emploi* (CAE) a été instauré en 1995 : toute embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) ou déterminée (CDD) d'au moins un an donne lieu à une prime mensuelle versée pendant neuf mois. Toute embauche d'un jeune diplômé au chômage

depuis trois mois au moins en CDI ou CDD de dix-huit mois au minimum donne également lieu au versement d'une aide.

L'une des fonctions essentielles des différentes formes d'emploi évoquées ci-dessus est d'améliorer l'« employabilité » des jeunes en les familiarisant avec le monde du travail. La plupart des analystes considèrent ces formules comme un « sas » entre l'école et l'emploi normal. En ce sens, il est incontestable que ce type d'emploi est un moyen de diminuer l'impact du phénomène d'hystérésis²⁶.

Le secteur public contribue directement à la politique d'insertion en proposant depuis 1990 des *contrats emploi-solidarité* (CES) qui se sont substitués aux célèbres « travaux d'utilité collective » (TUC). Il s'agit de contrats de travail à temps partiel et à durée déterminée d'au moins trois mois offerts par les collectivités territoriales, les établissements publics nationaux ou locaux ainsi que par des associations. L'Etat finance une aide mensuelle qui couvre au moins 80 % du salaire brut.

Comme les TUC, les CES ont connu au cours de l'année de leur lancement un large succès : 300 000 contrats furent signés en 1990 et le chiffre de 400 000 a été atteint en 1991 car le dispositif fut relancé dans des secteurs où ils s'étaient imparfaitement substitués aux anciens TUC : l'éducation et les hôpitaux publics. Fin 1994, le nombre de bénéficiaires de CES avoisinait 460 000 (avec 670 000 entrées par an). Les CES font incontestablement partie de la panoplie du traitement social du chômage et en partagent tous les inconvénients. Dans un premier temps ils ont un impact rapide sur le sous-emploi ; le besoin aidant, les autorités sont tentées d'élargir le champ de la mesure et l'on constate rapidement un grand nombre d'abus dans l'utilisation d'une main-d'œuvre presque gratuite pour l'employeur.

Le dispositif français est à rapprocher du programme « emploi pour les jeunes », lancé en Suède en 1980²⁷,

Dans ce programme, les jeunes de seize à dix-sept ans qui ne pouvaient pas trouver de travail bénéficiaient d'emplois spéciaux d'une durée de six mois dans les entreprises privées ou le secteur public. Les employeurs privés percevaient une subvention égale à 50 % des coûts salariaux. Ce dispositif fut étendu aux jeunes de dix-huit - dix-neuf ans par la « loi sur les équipes de jeunes » du 1^{er} janvier 1984 et fut appliqué jusqu'en juillet 1989. Cette loi obligeait les communes à fournir un travail aux jeunes de dix-huit - dix-neuf ans. Si un emploi était trouvé dans le secteur privé, l'Etat remboursait la totalité des coûts salariaux. Mais la plupart du temps, il s'agissait d'un poste de travail dans les collectivités locales ou les services sociaux. Par ailleurs, en raison des difficultés de l'industrie à recruter des jeunes, des stages d'initiation en

entreprise du même type que les SIVP français furent créés en 1987. Ces stages s'adressent à des jeunes de dix-huit - dix-neuf ans ayant achevé leurs études secondaires mais sans expérience de la vie professionnelle. Pendant six mois, l'employeur perçoit une subvention égale à 50 % du coût salarial de l'emploi proposé.

Un nouveau programme d'emploi d'initiation pour les jeunes a remplacé ensuite le système des équipes de jeunes. Il est destiné à ceux de dix-huit - dix-neuf ans ainsi qu'aux handicapés jusqu'à vingt-cinq ans. Durant trois semaines, l'agence pour l'emploi renseigne les jeunes sur les possibilités de formation et les aide à chercher un emploi. A l'issue de cette période, le jeune perçoit une allocation de formation et bénéficie d'une recherche d'emploi plus personnalisée. Si au bout de sept semaines la recherche n'a pas abouti, le jeune se voit garantir un emploi à temps plein pour lequel l'employeur bénéficie d'une subvention s'élevant à 50 % du salaire brut pendant six mois.

Les mesures d'insertion et d'initiation à la vie professionnelle dont il vient d'être question sont extrêmement lourdes à mettre en place. C'est pourquoi, en France, leur application a été considérablement favorisée par l'implantation de « missions locales pour l'emploi ». Ces dernières ont été créées en 1982 à la suite du rapport Schwartz sur l'insertion des jeunes de seize - vingt et un ans dans la vie professionnelle. Il s'agit de structures légères et globales conjuguant leur action avec les « Permanences d'accueil, d'information et d'orientation » (PAIO) créées en mars 1982 pour recevoir et orienter les jeunes sur le marché du travail. Le dispositif TUC-SIVP n'aurait pu être implanté dans le tissu économique français sans ces structures décentralisées : en 1988, 173 000 jeunes ont été accueillis par les 104 missions locales pour l'emploi²⁸. Certains d'entre eux ont été orientés vers des structures spécifiques comme les entreprises dites « intermédiaires » ou « d'insertion ».

Une autre dimension des techniques d'insertion est *l'utilisation d'exonérations de cotisations sociales patronales* qui rendent l'embauche des jeunes et des chômeurs de longue durée plus attractive.

Ce type de mesure avait déjà été adopté dans le cadre des « pactes pour l'emploi » de juillet 1977 à juillet 1981.

Dans le cadre du premier pacte, l'embauche de jeunes de moins de vingt-cinq ans sortis du système de formation depuis un an au plus était exonérée de cotisations patronales de Sécurité sociale pendant neuf mois. La durée d'exonération fut portée à un an par le second pacte et étendue aux jeunes de moins de vingt-six ans. Le troisième pacte décida le versement d'une prime de 5 000 F aux artisans embauchant leur premier salarié. Par ailleurs, dans les trois pactes, l'apprentissage était exonéré de cotisations sociales patronales. Le « plan avenir jeunes » de 1981-1982 prolongea ces mesures.

Les contrats de formation en alternance mis en place en 1983 sont, ainsi que nous l'avons vu, pour la plupart assortis d'exonérations de charges patronales.

La technique des exonérations de charges sociales fut relancée par le « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes » du milieu de l'année 1986. Les contrats d'apprentissage et de formation en alternance (SIVP inclus) bénéficiaient d'une exonération totale ; le taux d'exonération était de 50 % pendant un an pour les embauches effectuées dans les trois mois suivant la fin d'un contrat d'apprentissage, d'une formation en alternance, d'un stage conventionné ou d'un stage TUC. Par ailleurs, les embauches de jeunes de moins de vingt-cinq ans entre le 1^{er} mai 1986 et le 31 janvier 1987 étaient exonérées au taux de 25 %, mais cette mesure ne fut pas reconduite en 1987.

De même, les plans pour l'emploi de septembre 1988, 1989, 1990 et 1991 ont eu pour effet de diminuer les coûts d'embauche : une entreprise individuelle qui emploie son premier salarié était exonérée de charges sociales patronales pendant deux ans. Cette mesure fut étendue à un second puis un troisième salarié en 1992.

Les contrats de qualification étaient également exonérés. Ces mesures apparaissant comme insuffisamment ciblées, en octobre 1991, il fut décidé d'exonérer de charges sociales pendant douze mois l'embauche de jeunes sans qualification sur contrat à durée indéterminée, la mesure s'appliquant aux entreprises de moins de 500 salariés, avec une baisse du taux d'exonération à 50 % du douzième au dix-huitième mois.

Le plan pour l'emploi de septembre 1990 avait introduit une innovation importante : l'Etat finançait, après convention, le coût du remplacement par recrutement externe du salarié parti en formation dans les entreprises de moins de 50 salariés et pour un minimum de 120 heures de stage.

La loi quinquennale sur l'emploi du 23 décembre 1993 était elle aussi largement centrée sur une politique d'abaissement du coût du travail. Ainsi prévoyait-elle l'instauration d'un « contrat d'insertion professionnelle » (CIP) destiné à favoriser l'embauche des jeunes à un salaire égal à 80 % du SMIC. Mais sa mise en place souleva une telle vague de protestations que le CIP fut supprimé. En revanche, la création du « chèque emploi-service » qui simplifie les obligations légales des employeurs et peut aujourd'hui être utilisé pour un emploi à temps plein fut un réel succès. La loi quinquennale sur l'emploi prévoyait également la suppression progressive des cotisations familiales pour les salaires inférieurs à 150 % du SMIC. Elle prolongeait ainsi la loi du 27 juillet 1993 qui exonérait totalement de ces mêmes cotisations les salaires inférieurs à 110 % du SMIC et à 50 % les salaires inférieurs à 120 % du SMIC. Le plan pour l'emploi de juin 1995 instaura quant à lui une ristourne de 800 F sur le SMIC dégressive jusqu'à 120 % de ce dernier. Les deux dispositifs ont fusionné en 1996 grâce à la mise en place d'une ristourne unique de 1 137 F dégressive jusqu'à un salaire égal à 134 % du SMIC. Mais les étapes supplémentaires de budgétisation des cotisations familiales ont été suspendues au moment de la fusion.

Le point commun de toutes ces mesures d'insertion est d'accroître la formation professionnelle des jeunes travailleurs et d'essayer de compenser leur manque d'expérience par des salaires moins élevés que ceux des travailleurs plus âgés. Nombre de ces mesures reviennent donc à créer dans les faits une sorte de « SMIC-jeunes » sur lequel on peut s'interroger compte tenu des incertitudes quant à l'élasticité de l'emploi au salaire. Certaines évaluations la situent entre — 0,5 et — 0,8²⁹ en France, mais selon d'autres estimations celle des jeunes ne serait que de — 0,1 ou — 0,2³⁰.

3. Chômeurs de longue durée et structures d'insertion. — Les dispositifs à destination des chômeurs de longue durée reposent souvent sur des principes assez proches de ceux qui prévalent dans les mesures en faveur des jeunes. Des dispositions spécifiques à ces chômeurs ont cependant été prises.

La plus importante d'entre elles fut « le contrat pour le retour à l'emploi » mis en place en 1988. L'emploi d'un chômeur de longue durée était exonéré de charges sociales pendant plusieurs mois et était assorti d'une aide forfaitaire. Cette formule fut remplacée en 1995 par le « contrat initiative-emploi » (CIE). Au moment de son entrée en vigueur, le contrat initiative-emploi représentait une baisse de charges de 40 % pour un salarié rémunéré au SMIC. En effet, dans le cadre d'un CIE, toute entreprise n'ayant pas licencié au cours des six mois précédents et procédant à une embauche d'un chômeur de longue durée (plus de douze mois de chômage), d'un RMIste ou d'un handicapé bénéficiait d'une exonération totale des charges patronales de Sécurité sociale pour la partie du salaire n'excédant pas le SMIC et d'une prime mensuelle de 2 000 francs pendant vingt-quatre mois. Pour les chômeurs de plus de cinquante ans, l'exonération de charges est définitive. Un tel dispositif a été conçu pour permettre l'embauche de 350 personnes par an, mais comme il remplace le CRE, l'impact net sur la création d'emplois est beaucoup plus faible...

Certains de ces chômeurs, en très grande difficulté, trouvent un emploi dans le cadre particulier des structures dites d'insertion³¹, issues d'un programme d'emplois d'initiative locale (EIL) mis en place en 1982, puis d'un programme d'« entreprises intermédiaires » définies comme *de véritables entreprises « produisant biens et services aux conditions du marché »*, mais assurant une fonction *d'insertion par l'économique* (1985). En 1986-1987, ont été créées les Associations intermédiaires, destinées à fournir des emplois à temps partiel aux chômeurs par mise à disposition de tiers utilisateurs. En 1988, 1989 et 1991, l'activité de l'ensemble de ces structures a été relancée. Au nombre de 1 000 en 1990, elles accueillaient plus de 20 000 personnes chaque mois. Elles peuvent constituer une étape importante du « parcours d'insertion » qui va, pour certains publics, de la prise en charge totale suivie par des travailleurs sociaux, à l'entreprise soucieuse de sa productivité, en passant par l'incitation à recruter des personnes en difficulté par l'existence de

contrats du type retour à l'emploi (CIE).

4. Les limites de la politique d'exonération de charges sociales. — On peut en énoncer trois.

— Fréquemment ces mesures aboutissent à *des substitutions d'actifs* ; lorsque le plan « emplois pour les jeunes » fut lancé, on s'aperçut que l'embauche de nombreux jeunes s'était faite au détriment des travailleurs plus âgés. En un an, le chômage des moins de vingt-cinq ans diminua de 10,9 % pour les hommes et de 3,7 % pour les femmes, mais le nombre de demandeurs d'emploi de vingt-cinq à quarante-neuf ans augmenta de 17 % chez les hommes et de 12,3 % chez les femmes³² ! A la fin de 1986, seuls 20 000 emplois supplémentaires avaient été créés. Rapportés aux 9 milliards dépensés par l'Etat, ces chiffres donnent un coût moyen de 450 000 F par nouveau poste de travail... Ce calcul néglige toutefois les économies réalisées sur l'indemnisation du chômage.

— Certaines exonérations concernent des embauches auxquelles les chefs d'entreprise auraient procédé de toute façon car la plupart des mesures d'exonération des charges sociales patronales ne sont pas véritablement ciblées. De ce point de vue, concentrer les subventions à l'embauche sur les plus défavorisés apparaît plus efficace. *C'est parce qu'ils ont été jusqu'à présent trop généraux que les dispositifs d'exonération partielle ou totale de cotisations sociales n'ont pas mieux réussi.* En 1989, un chômeur français n'avait pas plus de chances de retrouver un emploi que trois ou cinq ans auparavant³³. Ce résultat, surprenant compte tenu de l'ampleur des mesures prises en matière d'exonération des charges de cotisations sociales depuis 1986, plaide en faveur d'une très grande sélectivité dans leur utilisation et conduit à penser que seules les personnes en difficulté devraient en bénéficier : les chômeurs de longue durée, les non-diplômés et d'une manière générale tous ceux pour lesquels le taux de retour à l'emploi est peu sensible à la conjoncture. Ce point de vue n'est cependant pas sans présenter un aspect paradoxal et l'on peut également développer l'argument qu'il est inutile d'attendre que les chômeurs aient trois ans d'ancienneté pour les aider ; il peut sembler plus efficace d'attaquer le mal à ses débuts...

— Les plans pour l'emploi mettent en œuvre des dispositifs de stages qui provoquent un « effet d'appel » sur la population active, diminuant ainsi l'impact net du programme sur le chômage³⁴.

II. — La formation professionnelle

La politique de formation professionnelle fait partie des politiques d'insertion dans la mesure où elle vise à améliorer l'adéquation de l'offre à la demande de travail. Elle n'a cependant pas la dimension catégorielle et sociale des mesures dont on vient de traiter. Elle peut revêtir plusieurs formes.

1. La politique de la formation professionnelle : la formation continue. — La formation professionnelle continue a été l'objet d'une attention soutenue au cours des dernières années. Deux pays sont en la matière souvent cités en exemple : l'Allemagne et le Japon³⁵.

• Le *modèle allemand* repose en effet sur l'apprentissage au sens où celui-ci est la voie normale de fin d'études et d'accès à l'entreprise. Deux tiers de la classe d'âge des quinze - dix-neuf ans s'orientent vers ce « système dual », dans lequel un quart du temps de formation est consacré à l'étude et les trois quarts restants sont passés au sein de l'entreprise. L'enseignement, dispensé par des professeurs, des contremaîtres de l'industrie et des salariés des entreprises, comprend une partie théorique (40 %) et une partie pratique (60 %). Par ailleurs, l'apprentissage n'est pas réservé aux seuls jeunes qui ont suivi un cycle secondaire court ; il s'adresse également à des bacheliers. Aucune image d'échec scolaire ne lui est associée. Il est si bien intégré au système économique qu'au début des années quatre-vingt-dix, 70 % des apprentis étaient formés dans des établissements de plus de dix salariés³⁶. Ce dispositif paraît efficace puisque neuf apprentis sur dix obtiennent leur diplôme ; un sur sept seulement devient chômeur alors que sept mois après la fin de leur formation, 29 % des apprentis français sont sans emploi. De même, alors que plus de 25 % des chômeurs de l'hexagone ont moins de vingt-cinq ans, le chiffre est de 15 % en Allemagne.

Peut-on pour autant transposer à l'économie française le système d'outre-Rhin ? Sans vouloir exprimer une opinion trop pessimiste à ce sujet, on ne peut qu'être fort prudent pour plusieurs raisons :

- ce système est très coûteux, représentant au début de la décennie plus de 80 milliards de francs financés par les entreprises allemandes sous forme de cotisations employeurs et salariés³⁷ ; or ces dernières sont dans notre pays déjà trop élevées... ;
- l'apprentissage est effectué outre-Rhin par des personnes de niveaux équivalents au niveaux VI, V bis, V et IV du système français ; dans notre pays, il concerne au contraire des jeunes de niveau VI dans 64 % des cas et de niveau V bis dans 31 % des cas³⁸ ;
- l'apprentissage en RFA est assuré par des entreprises de plus de dix salariés dans 70 % des cas ; des entreprises comme Bayer, Mercedes, Siemens, Bosch et BASF ont fait dans ce domaine des efforts bien connus. En France, au contraire, les entreprises de plus de dix salariés accueillent moins de 20 % des

apprentis. Par ailleurs, les métiers concernés sont en majorité orientés vers l'artisanat et les formations industrielles ne concernent qu'environ 5 % des cas.

- Le *modèle japonais* se présente un peu différemment. Au Japon, la forme la plus développée de flexibilité est la « flexibilité fonctionnelle » (cf. chap. VI), ce qui signifie que tout est mis en œuvre pour développer la polyvalence des équipes. Or cette dernière ne peut être obtenue que grâce au développement de la formation continue. Cette dernière est assurée par les entreprises, qui utilisent des *special training schools*. De façon plus précise, la formation est dispensée selon trois modalités :

- la formation théorique, assurée en dehors de l'entreprise, en général dans les écoles auxquelles il vient d'être fait allusion, sous forme de stages (pendant ou en dehors du temps de travail) ;
- la formation « sur le tas », sur le lieu de travail ;
- la formation individuelle ou « auto-développement », décidée et financée par le salarié en dehors de ses heures de travail, sous forme de cours par correspondance ou de cours du soir.

Pour les raisons déjà exposées précédemment, mais aussi parce qu'il repose sur la fidélité à une entreprise, le modèle japonais paraît peu transposable à la France. D'autre part, lors d'un recrutement, les chefs d'entreprise japonais ne précisent pas clairement la nature du poste de travail qu'il s'agit de pourvoir. Ce qui importe en effet, c'est le « potentiel » des candidats³⁹.

- En France, 120 000 entreprises d'au moins dix salariés sont soumises depuis 1971 à l'obligation légale de participation financière à la formation professionnelle. Le taux légal a été de 1,2 % de la masse salariale jusqu'en 1991 puis de 1,5 % en 1993, mais l'on atteint en réalité plus de deux fois ce chiffre. Cet effort de formation est d'autant plus important que la taille de l'entreprise est grande : deux heures par an pour les travailleurs des entreprises de 10 à 50 salariés, cinq dans celles de 50 à 200 salariés et vingt dans les firmes de plus de 2 000 salariés. Les entreprises ne sont pas seules à dispenser la formation. L'Etat intervient également massivement⁴⁰ : l'Association pour la formation professionnelle des adultes mène dans ce domaine une importante action en assurant la conversion des demandeurs d'emploi ainsi que la préformation de jeunes chômeurs. Les 400 groupements d'établissements pour la formation continue (GRETA) assurent également une formation de niveau secondaire sous forme de stages. Au niveau supérieur, les universités proposent aux branches et entreprises de nombreux stages ; les régions exercent également d'importantes responsabilités dans ce domaine : depuis 1983, le conseil régional élabore un programme régional de formation continue et d'apprentissage. Ce programme est financé par le fonds régional de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

La politique de formation professionnelle a été relancée par l'accord passé en juillet 1991 entre les partenaires sociaux. La principale innovation par rapport à la loi de 1971 est l'acceptation par les syndicats d'un prélèvement sur le temps de

loisir des salariés de 25 % de la durée de formation. Ce système, qualifié de « coinvestissement », est sanctionné par un diplôme permettant aux salariés d'accéder en priorité aux fonctions disponibles qui correspondent aux connaissances acquises. Par ailleurs, les entreprises de moins de dix salariés doivent désormais consacrer une partie de leur masse salariale à la formation professionnelle.

En France, 7,8 millions de personnes, soit près d'un actif sur trois, ont bénéficié d'une action de formation professionnelle financée par l'Etat⁴¹. L'effort réalisé dans ce domaine est important d'un point de vue financier puisqu'il se monte en 1992 à 120 milliards de francs (43 % pour l'Etat, 6 % pour les régions et 41 % pour les entreprises). Cette dépense représente 1,7 % du PIB et s'est traduite par 870 millions d'heures, auxquelles il convient d'ajouter l'apprentissage, qui a accueilli 211 000 jeunes.

Au plan individuel, l'intérêt de la formation est double :

- à terme, elle permet une meilleure rémunération ;
- elle est un moyen très efficace de protection contre le risque du chômage : ce dernier peut être divisé par 2,5 pour les salariés qui ont suivi une formation à l'initiative de leur employeur⁴².

Toutefois la relation formation-emploi n'a pas la simplicité qu'on lui prêtait dans les premiers plans français. Des écarts importants entre les prévisions d'effectifs par profession et les résultats obtenus ont été à l'origine de l'abandon de telles prévisions à partir du VIII^e Plan. Ces exercices n'ont donc pas pu servir de guidage du système scolaire. La déception a également été théorique puisque, selon l'analyse du « capital humain », l'amélioration de l'éducation et de la formation auraient dû s'accompagner d'une amélioration générale de l'emploi. S'il est vrai que le niveau de formation a un fort impact sur le risque de chômage (le taux de chômage décroît avec le niveau de diplôme), la théorie économique a cependant trop tendance à fonder ses raisonnements sur la primauté de l'offre dans l'analyse du fonctionnement du marché du travail. Il ne suffit pas d'augmenter le nombre de diplômés pour faire reculer le sous-emploi. La demande des entreprises a un rôle structurant dans la relation formation-emploi⁴³. Une main-d'œuvre ayant atteint un niveau de formation donné n'aura pas la même trajectoire professionnelle en raison de l'influence d'autres variables d'offre comme le sexe, l'origine sociale, la spécialité acquise. *Mais c'est surtout la demande des entreprises et leurs politiques de gestion de main-d'œuvre qui auront une influence déterminante. Il y a donc une interdépendance offre-demande de travail.* J.-J. Paul montre, à partir d'une enquête menée en 1984 auprès de jeunes ayant bénéficié de mesures d'insertion identiques, que les jeunes ruraux sont, à niveaux de formation identiques, favorisés par rapport aux jeunes urbains. Les mesures d'insertion débouchent plus fréquemment sur des emplois à temps complet, à garantie contractuelle et rémunérations plus fortes. Le désavantage relatif des jeunes urbains par rapport aux ruraux ne pouvant s'expliquer par des formations différentes trouve son origine dans la structure de la demande de travail.

La structuration de la relation formation-emploi par la demande conduit J.-J. Paul à conclure que le système éducatif initial « devrait être amené à promouvoir de plus en plus une formation de base, à profil large, la spécialisation professionnelle s'effectuant ultérieurement en entreprise (...). La spécialisation professionnelle pourrait ainsi s'effectuer beaucoup plus en phase avec les besoins spécifiques de qualifications, tant qualitatifs que quantitatifs »⁴⁴. C'est dire qu'une politique de formation et d'insertion efficace doit laisser à l'échelon local des pouvoirs financiers et décisionnels importants.

2. Autres modalités de la formation professionnelle : crédit formation et stages. — Les réserves du paragraphe précédent, concernant la complexité de la relation formation-emploi, étant mises à part, on peut affirmer que toute politique de formation de la main-d'œuvre permet d'obtenir une meilleure adéquation des offres et des demandes d'emplois. L'amélioration du fonctionnement du marché du travail qui en découle se traduit par un déplacement sud-ouest de la courbe de Beveridge.

- La mise en place en France d'un *crédit formation* à partir de septembre 1989 était une mesure allant dans ce sens. L'objectif était de permettre à 80 % de la population active de posséder d'ici à l'an 2000 une qualification équivalant au minimum au CAP. Dès la deuxième année, 200 000 places étaient offertes au public concerné : 125 000 aux jeunes, 30 000 aux adultes salariés et 45 000 aux chômeurs. Cette formule, fondée sur l'idée de la « deuxième chance », a malheureusement rapidement connu un dépassement incontrôlé du nombre de bénéficiaires. Le crédit-formation individualisé (CFI) fut donc resserré en 1991 sur le tiers du public concerné.

- Le crédit d'impôt-formation constitue le complément financier des mesures précédentes ; il a été mis en place en 1989 et reconduit en 1990. Son taux est de 35 % des dépenses de formation destinées aux salariés les moins qualifiés. Dès 1989, 40 000 entreprises avaient opté pour cette formule.

Le Royaume-Uni a également réalisé un important effort de formation en faveur des jeunes de seize ans en fin de scolarité et des chômeurs de dix-sept ans. Le programme YTS, lancé en 1983, est en effet un dispositif qui leur assure une formation au sein d'un organisme public ou un poste de travail auprès d'un employeur. La durée de cette formation est aujourd'hui de deux ans. La finalité du programme YTS, qui accueillait 360 000 jeunes en 1986-1987, est de leur fournir une qualification professionnelle reconnue ou de leur permettre d'accéder à une qualification. Parallèlement, le gouvernement du Royaume-Uni, par son initiative en faveur de l'enseignement technique professionnel (TVEI) cherche à développer dans le système scolaire un enseignement axé sur l'activité professionnelle. D'où la création, à partir de 1990, de « City Technology Colleges », établissements secondaires à dominante professionnelle. En 1990, le « Youth Training » (YT) a remplacé le Youth Training Scheme. Ce système, qui accueille 260 000 jeunes, est géré par le

Training and Enterprise Council (TEC), patronné par les employeurs. Les TEC sont responsables au niveau local des programmes de formation pour jeunes et adultes (ET et YT) financés par le secteur public.

• Dans tous les grands pays européens, on a assisté à la mise en place d'un grand nombre de *stages*⁴⁵ destinés à améliorer la formation de la main-d'œuvre : programmes de formation des jeunes et de formation industrielle au Royaume-Uni, de formation en Allemagne, de formation professionnelle, formation à la vie active, contrats d'apprentissage en France. Nombre de formules de stages ont été implantées en France depuis 1974. On peut distinguer trois catégories :

- les stages de formation professionnelle ;
- les stages jeunes ;
- les stages pour chômeurs de longue durée.

— *Les stages destinés aux jeunes* ont été les plus nombreux en début de période : stages « Granet » pour les jeunes chômeurs de seize à vingt ans à partir de 1975, stages des pactes pour l'emploi des jeunes à partir de 1977 et jusqu'en 1982, plan avenir-jeunes (1981-1982), stages seize - vingt et un ans à partir de 1982, stages vingt et vingt-cinq ans à partir de 1984 et enfin stages de préparation à l'emploi en 1986-1987. Le recours à ces différentes formules est donc massif (plus de 50 000 stages par an depuis 1983).

— *Les stages de formation professionnelle* sont des stages de formation, conversion, mise à niveau ou réinsertion.

— *Les stages destinés aux chômeurs de longue durée* se sont également beaucoup développés depuis 1985. La loi quinquennale sur l'emploi de 1993 a créé des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) qui s'adressent à cette catégorie.

III. — Les politiques de diminution de la main-d'œuvre et de la population active

Le chômage est d'un point de vue statistique la différence entre la population active (qui regroupe l'ensemble des agents désireux de travailler et en âge de le faire) et l'emploi total (c'est-à-dire l'ensemble des postes de travail occupés).

Les politiques de diminution de la population active ont pour effet de rapprocher les courbes d'offre de main-d'œuvre et d'emploi total (fig. 3.2). Quelles sont les mesures de politique économique qui permettent d'obtenir un tel résultat ?

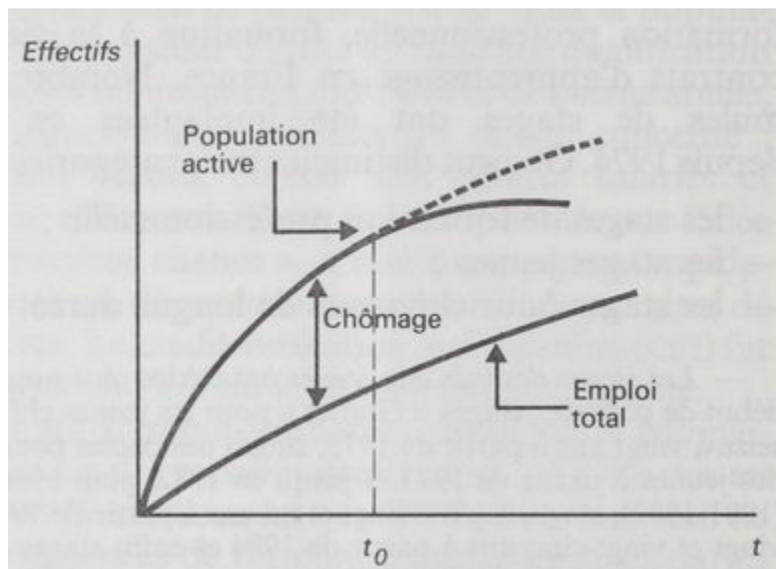


Fig. 3.2. — Politique de ralentissement de la progression de l'offre de travail en t_0

- *La prolongation de la scolarité* est une première possibilité. Aussi, depuis 1986, le ministère de l'Education nationale a tenté de maintenir certains jeunes plus longtemps dans le système scolaire pour mieux les aider à s'insérer sur le marché du travail. Il organise pour ces jeunes des sessions spéciales d'information et d'orientation d'une durée de deux à six semaines ainsi que des préparations d'examens ou des cycles d'insertion professionnelle en alternance d'une durée de trois à six mois ou encore des formations complémentaires d'initiative locale de quatre à neuf mois.

- *Les préretraites* sont un moyen direct de réduction de la population active, moyen largement utilisé en France depuis le premier choc pétrolier. Elles n'ont cessé d'augmenter de 1974 à 1984, passant de 60 000 à 680 000 personnes concernées. En 1988, elles représentaient encore environ 400 000 personnes.

- *L'abaissement de l'âge de la retraite* est un autre moyen de réduction directe de la population active, utilisé en France à partir de 1983. La faiblesse des taux d'activité des personnes de soixante à soixante-cinq ans a cependant limité son impact (60 à 70 000 départs qui ont réduit le chômage d'environ 7 000 unités)⁴⁶. Un accord signé le 7 septembre 1995 par les partenaires sociaux prévoit le départ

volontaire en retraite avant soixante ans avec un salaire de remplacement de 74 % de la rémunération nette antérieure de salariés ayant cotisé pendant quarante ans en échange d'embauches par les entreprises.

- *L'instauration d'une « aide au retour des travailleurs étrangers »,* mesure adoptée en France en 1977 puis abandonnée en 1981, était destinée aux travailleurs étrangers acceptant de retourner dans leur pays d'origine. Elle fut partiellement restaurée en 1984 sous la forme d'une « aide à la réinsertion des travailleurs étrangers licenciés économiques » regagnant leur pays.

- *Les politiques favorisant la mobilité de la main-d'œuvre* sont rendues nécessaires par le fait qu'une situation de chômage prolongé présente des aspects défavorables à la mobilité professionnelle. Elle accroît l'incertitude et incite donc les salariés disposant d'un emploi à préserver le *statu quo* dans leur vie professionnelle. Dans la législation française, changer d'établissement équivaut à accepter le risque d'une période d'essai, risque dont l'appréhension diffère sans doute selon le taux de chômage ambiant.

Il apparaît cependant qu'entre 1970 et 1985, la mobilité de la main-d'œuvre ne s'est pas réduite mais transformée⁴⁷. Le nombre de personnes qui changent d'établissement a diminué et le secteur public est plus rarement quitté que sur la période précédente. En revanche, l'ensemble des mouvements a augmenté et les passages par le chômage sont plus nombreux. Le rapport des Communautés européennes « l'emploi en Europe » de 1994 indique que la France n'est pas « mal placée » en Europe du point de vue de la mobilité de la main-d'œuvre. Le taux de rotation de la main-d'œuvre y est supérieur à la moyenne communautaire, ce résultant devant plus au taux de mobilité intersectorielle qu'au taux d'entrée dans un emploi⁴⁸.

Tableau 3. 1. — **Mobilité de la main-d'œuvre (France)** (en %)

	<i>Période</i>		
	1965-1970	1980-1985	1994
<i>Actifs occupés aux deux dates :</i>			
<i>Ayant changé d'établissement</i>	31,2	23,6	10,0
<i>N'ayant pas changé</i>	66,9	65,4	73,8
Ensemble	98,1	89,0	83,8
<i>Passages par le chômage :</i>			
<i>Entrées au chômage</i>	1,3	5,3	5,3
<i>Sorties du chômage</i>	0,4	3,2	4,1
<i>En chômage aux deux dates</i>	0,1	2,5	6,8
Ensemble des passages par le chômage à l'une au moins des deux dates	1,9	11,0	16,2

Source : *Données sociales 1990*, Comptes de la nation, 1994.

D'une certaine manière, les politiques exposées dans les deux sections précédentes ayant pour conséquence, entre autres, le développement d'emplois précaires, contribuent à accélérer la rotation de la main-d'œuvre en multipliant les passages par le chômage.

La mobilité géographique, souhaitable dans la mesure où il existe des dynamiques régionales différentes, peut également se révéler plus difficile en période de fort chômage. Elle comporte en effet des coûts difficiles à supporter pour un ménage qui sort d'une période de chômage : déménager, même pour trouver un emploi, entraîne des frais immédiats et conduit souvent à se priver d'un réseau familial et amical qu'il ne sera pas toujours facile de remplacer. Le versement de primes à la mobilité vise à compenser, au moins pour partie, ces aspects négatifs.

En ce sens, la mise au point, historiquement datée, d'une catégorie « chômeurs »⁴⁹ et l'organisation du versement d'indemnités-chômage a des effets ambigus sur la mobilité du travail. Dans la mesure où le versement de prestations-chômage est soumis à des conditions d'ancienneté dans l'emploi, il peut diminuer la mobilité — au sens de mobilité professionnelle. En revanche, s'il se substitue à un système de solidarités familiales et locales, il l'accroît au contraire, tout au moins dans sa dimension géographique. Mais ceci ne constitue qu'un aspect du rôle joué par l'assurance-chômage dont la discussion a été plus souvent située sur un plan macro-économique.

Chapitre IV

LES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES

Les politiques macro-économiques de l'emploi s'inscrivent dans la tradition keynésienne. Leur principe est simple : le moteur de la création d'emplois est la croissance économique ; il faut donc stimuler cette dernière pour résorber le chômage. Nous commencerons par étudier les politiques keynésiennes traditionnelles avant d'aborder les politiques de relance par l'exportation.

I. — Les politiques keynésiennes

Les politiques keynésiennes reposent sur une relance de la dépense autonome, dépense *a priori* d'origine publique mais que des politiques adaptées peuvent tenter de susciter de la part du secteur privé. La mise en œuvre de ces politiques suppose qu'il existe un lien croissance-emploi.

1. **Le lien croissance-crédation d'emplois.** — Une dépense supplémentaire, d'où qu'elle vienne, est supposée être à l'origine d'une consommation supplémentaire à cause de la distribution de revenus qu'elle engendre ; ce supplément de consommation doit engendrer à son tour des revenus et ainsi de suite. On attend de ces vagues revenu-dépense qui constituent l'effet multiplicateur qu'elles relancent l'activité des entreprises et, en phase de chômage, conduisent ces dernières à embaucher.

Le lien existant entre les variations de la dépense autonome (dépense publique, investissement) et l'évolution de l'emploi repose donc sur la combinaison de deux phénomènes bien connus :

- le multiplicateur de revenus, indiquant l'impact sur le PIB d'une augmentation de la dépense autonome ;
- l'élasticité de l'emploi, donnant la variation d'emploi associée à une variation de 1 % du revenu global.

Si l'on note e_N l'élasticité de l'emploi, a la part de la dépense autonome A (définie ici comme la somme des investissements, de la dépense publique et des exportations) dans le PIB et k le multiplicateur, la relation suivante est vérifiée :

$$\frac{dN/N}{dA/A} = e_N ak$$

en effet

$$e_N = \frac{dN/N}{dY/Y}, \quad a = \frac{A}{Y} \quad \text{et} \quad k = \frac{dY}{dA}.$$

Les pays où le niveau de l'emploi est peu sensible aux variations de la dépense autonome sont donc ceux où l'un au moins des trois paramètres a , e_N ou k est faible. Tel est le cas de la France :

- la valeur à long terme de e_N est inférieure à celle que l'on peut observer dans les autres grands pays de l'OCDE⁵⁰ : 0,6 contre 0,8 en RFA et aux Etats-Unis et 1,5 au Japon ;
- la valeur du multiplicateur est très faible (de l'ordre de 1,1 dans le

modèle DMS) en raison d'une forte élasticité des importations au PIB.

En posant $eN = 0,6$, $k = 1,1$ et $a = 0,6$, ce qui correspond grossièrement au cas français, on trouve : $\frac{dN/N}{dA/A} = 0,4$, alors qu'avec des valeurs de 0,8 pour eN , 0,6 pour a et 1,5 pour k , on obtient une valeur proche du double...

2. Relance de l'emploi par la dépense publique. — Ce type de politique a été tenté pour la deuxième fois en France en 1981-1982. Entre juillet 1981 et juillet 1983, 110 000 emplois publics furent créés auxquels s'ajoutèrent des subventions de l'Etat aux associations pour la création de 20 000 emplois d'initiatives locales et 8 700 emplois sociaux et culturels. Les aides directes à l'emploi ont été de 24,7 milliards de francs en 1983. Par ailleurs, la prise en charge par l'Etat d'une partie des cotisations sociales des entreprises du textile s'éleva à 10 milliards de francs de dotations en capital auxquelles il faut en ajouter 23,1 de subventions d'exploitation aux grandes entreprises nationales en 1981 et 27,6 en 1982 (contre 20,8 en 1980). Le SMIC fut augmenté plusieurs fois, au total de 38 % entre juin 1981 et mars 1983. Enfin, les prestations sociales liées à la famille ont augmenté de 3 milliards en 1981, de 10 en 1982. Quant au minimum vieillesse, sa croissance a été de 62 % en deux ans.

Le coût financier de cette relance fut donc massif : 52,2 milliards en 1981-1982. Or l'impact économique de cet effort considérable a été décevant : 0,3 point de taux de croissance en 1981 et 1,2 en 1982, ce qui permit de créer ou de préserver 320 000 emplois au cours des années 1981-1983⁵¹, mais, dès 1983, conduisit à mettre en place un plan de rigueur rendu inévitable par la dégradation très importante de la balance commerciale française. La relance avait en effet dégradé l'équilibre extérieur déjà fragile de 4,5 milliards en 1981, 23 en 1982 et 36 en 1983 ! *L'équilibre de la balance commerciale est ainsi le talon d'Achille des pays qui tentent de mettre en œuvre des mesures de relance keynésienne* par accroissement de la dépense autonome. Les économies actuelles sont largement ouvertes sur l'extérieur et toute stimulation de la demande globale (surtout à contre-courant de la conjoncture mondiale comme en 1981-1982) a pour effet de relancer les importations, ce qui remet en cause l'orientation expansive de la mesure initiale. Alors qu'il apparaissait de plus en plus difficile d'utiliser directement des hausses de dépenses publiques pour créer directement des emplois, les gouvernements français ont fait appel depuis 1991 au système des crédits d'impôts pour favoriser des « emplois familiaux » (gardes d'enfants, femmes de ménage, leçons particulières, dames de compagnie pour les personnes âgées...). Les ménages qui emploient une personne à domicile bénéficient d'une réduction d'impôt égale à 50 % des dépenses engagées dans la limite d'une certaine somme qui était de 90 000 F en 1996, ce qui représentait un avantage fiscal de 45 000 F au maximum.

3 . Relance par augmentation de l'investissement. — La relance de l'investissement productif des entreprises a été pratiquée massivement en 1975. La

loi de finances rectificative d'août 1975 accordait en effet une aide fiscale aux commandes de biens amortissables effectuées au cours de l'année, aide de 9,5 milliards de francs, soit 9 % des investissements en matériel de cette année. En même temps était entrepris un programme de soutien aux investissements productifs (grands projets et équipements publics, création d'un Fonds d'Equipement des Collectivités locales, mise en œuvre de projets industriels, etc.). Là encore, la relance fut massive, d'un coût de 50 milliards de francs. Elle permit d'accroître le niveau du PIB de 1,2 point en 1975, d'autant en 1976, et donc de créer 160 000 emplois sur deux ans. Mais l'ensemble des mesures mises en œuvre buta sur la contrainte extérieure. La détérioration de la balance commerciale fut en effet de 10,7 milliards de francs en 1975 et 11,2 en 1976... On retrouve donc, dans le contexte de la relance de l'économie par l'investissement, le même écueil que celui qui était évoqué au paragraphe précédent.

De 1986 à 1992, le taux de l'impôt sur les sociétés a baissé de 17 points, ce qui a sans doute favorisé la hausse de l'investissement industriel à la fin des années quatre-vingt. Mais à partir de 1991, ce dernier ne cessa de baisser pendant plus de trois ans. Par ailleurs, l'imposition des bénéfices des sociétés fut ensuite alourdie par une surtaxe instaurée en 1995.

II. — Relance de l'emploi par développement des exportations

La demande globale peut également être stimulée par les exportations dans la mesure où ces dernières sont relancées par des dévaluations ou par tout autre moyen destiné à accroître la compétitivité.

1. Les dévaluations. — Une dévaluation a un impact bénéfique sur l'emploi si elle parvient à rétablir la compétitivité-prix de l'économie et à relancer les exportations.

La « stratégie à moyen terme » menée par le gouvernement suédois de 1982 à 1988 reposait sur un raisonnement de ce type et passa par deux dévaluations, en 1981 et 1982. Elles aboutirent à une baisse du taux de change effectif et des coûts unitaires de main-d'œuvre de 20 à 25 %. Les prix relatifs à l'exportation ne baissèrent toutefois que de 10 %.

Les gains de parts de marché dus à la dévaluation furent importants (+ 6 % pour la seule année 1983) et la dévaluation incontestablement une réussite : la croissance du PIB, nulle en 1981, fut de 1,1 % en 1982, 1,8 % en 1983 et 4 % en 1984. La valeur ajoutée réelle de l'industrie crût de 0,4 % en 1982, de 4,3 % en 1983 et 8,1 % en 1984. Cette accélération de la production fut favorisée par le redémarrage des exportations dont la progression fut spectaculaire : + 5,9 % en 1982, 10,1 % en 1983 et 6,7 % en 1984. L'emploi bénéficia du rééquilibrage du commerce extérieur. Alors qu'il avait régressé en 1981 et 1982, sa croissance fut de 0,1 % en 1983, 0,7 % en 1984 et 1 % en 1985. Quant au taux de chômage, qui réagit toujours avec retard à l'amélioration de la situation économique d'un pays, il passa de 2,9 % en 1983 à 1,4 % en 1989.

De la même façon, la dévalorisation de la livre après sa sortie du SME en septembre 1992 a permis un rééquilibrage de la balance courante en 1994 et un fort développement des exportations du Royaume-Uni (+ 10 % pour les produits manufacturés) qui ont certainement favorisé la spectaculaire baisse du chômage observée à cette période (630 000 demandeurs d'emploi de moins entre décembre 1992 et mars 1995).

Malgré ces expériences réussies de dévaluations, *l'utilisation de la valeur externe de la monnaie pour favoriser la création d'emplois est généralement dangereuse et incertaine pour deux sortes de raisons :*

- *Le mécanisme de la courbe en J* peut faire échouer l'opération et entraîner le pays dans un processus de dévaluations successives. Une dévaluation commence en effet par dégrader le solde de la balance commerciale puisqu'elle renchérit immédiatement le coût des importations alors que plusieurs mois sont nécessaires aux exportations pour réagir à la baisse de leur prix relatif. Par ailleurs, l'augmentation du prix des produits importés a des effets inflationnistes qui peuvent compenser rapidement les gains de compétitivité-prix obtenus grâce à la dévalorisation externe de la monnaie nationale. Dans une certaine mesure, la Suède n'a pu échapper à cet écueil puisqu'elle a dû dévaluer trois fois dans la seconde

moitié des années soixante-dix et deux fois au début des années quatre-vingt...

• Dans la plupart des cas, *les hausses de prix provoquées par la dévaluation* entraînent des revendications salariales. Les coûts unitaires de production ont alors tendance à s'accroître rapidement. Les effets de la dévaluation sont donc des effets à court terme et le pays qui y a eu recours s'aperçoit rapidement de la nécessité de prendre des décisions d'ajustement structurel impopulaires. L'exemple de la Suède illustre là encore le problème : en 1988, les coûts unitaires de main-d'œuvre relatifs avaient rattrapé leur niveau d'avant la dévaluation de 1982. Le taux de variation annuel des salaires horaires de l'industrie manufacturière, au cours de la période 1982-1988, fut compris entre 6,5 et 9,5 %.

2. Les politiques de réduction des coûts salariaux. — Le paragraphe précédent a montré les dangers du recours aux dévaluations pour rétablir la croissance de l'emploi d'une économie dont les exportations progressent trop faiblement. Or, la compétitivité-prix des exportations d'un pays a trois composantes :

- le taux de change ;
- les coûts salariaux unitaires ;
- le taux de marge.

Un pays qui ne peut dévaluer sa monnaie n'a donc *a priori* que deux options pour rééquilibrer son commerce extérieur : diminuer les coûts salariaux ou les taux de marge. Il est clair que la seconde option ne peut être envisagée puisqu'elle aboutirait à une baisse de la rentabilité de l'investissement et à une réduction des capacités d'autofinancement des entreprises. La seule option envisageable est donc la compression des coûts salariaux. Dans une économie comme l'économie française où le taux de pénétration du marché intérieur est d'environ 40 %, ce type de politique n'a pas seulement pour avantage de relancer les exportations. *La modération des salaires exerce en effet un freinage des importations de biens de consommation* et il s'agit là d'un moyen de rétablissement du solde de la balance commerciale rapidement efficace. *Par ailleurs, le ralentissement de la progression des salaires est le principal moyen de lutte contre le chômage classique.*

Le terme de chômage classique fait référence à une analyse du chômage opposée à ce que recouvre le terme précédemment utilisé de chômage keynésien. Pour les théoriciens du chômage classique le niveau trop élevé des rémunérations bloque la production rentable avant que tous les offreurs de travail aient pu trouver un emploi et le chômage ne peut être résorbé que par la réduction des coûts salariaux. En plus d'inciter les entreprises à demander plus de travail, ce type de mesure aurait également l'avantage d'améliorer les carnets de commande des exportateurs. En ce sens, ce type de mesure ferait « double emploi ».

La mise en œuvre d'une politique de réduction des coûts salariaux unitaires relatifs d'un pays rencontre toutefois deux types de difficultés : quelles modalités adopter ? A quelle condition une telle politique est-elle efficace ? La première question rejoint celle de la flexibilité salariale à laquelle sera consacré le chapitre V

de cet ouvrage. Certaines remarques doivent toutefois être faites dès maintenant sur cette question.

Il est certain que la lutte contre le chômage classique est plus facile à mener dans les pays « corporatistes » (c'est-à-dire ceux où, selon Bruno et Sachs⁵², le taux de syndicalisation est fort, avec des négociations salariales, de bonnes relations sociales, peu de grèves, etc.) comme l'Allemagne ou les pays du nord de l'Europe. Au niveau macro-économique, la baisse des coûts salariaux unitaires et le rétablissement de la compétitivité-prix prennent en effet la forme d'une forte désindexation des salaires par rapport au taux d'inflation. Or, il s'agit là de mesures impopulaires qu'il est plus facile de faire accepter dans un contexte social peu tendu. A défaut de système « corporatiste » de négociations des salaires, certaines politiques de rémunérations peuvent favoriser l'ajustement des salaires réels à la conjoncture : le système de négociations triennales des salaires est sans doute un atout important des Etats-Unis dans ce domaine. En résumé, un important corporatisme en matière de négociations salariales et une faible sensibilité des salaires nominaux à la conjoncture sont des atouts importants pour permettre à un pays de réduire l'écart salarial (*wage gap*) entre la rémunération et la productivité marginale du travail. C'est en grande partie parce que ces conditions institutionnelles ne sont pas satisfaites au Royaume-Uni, en Belgique, en Italie et en France que la lutte contre le chômage classique ainsi que le rétablissement d'une bonne compétitivité-prix y ont été difficiles au cours des deux premiers chocs pétroliers⁵³.

Une autre modalité de la réduction des coûts unitaires de production est la relance de la formation brute de capital fixe des entreprises. Une accélération de cette dernière permet en effet de réaliser d'importants gains de productivité. Dans cette perspective, la baisse de l'imposition des bénéfices réinvestis des sociétés paraît s'imposer. On aurait toutefois tort d'opposer cette modalité de la baisse des coûts de main-d'œuvre à celle qui consiste à moduler l'évolution des rémunérations en fonction des contraintes de l'ajustement structurel. Il est clair en effet que *les deux options sont largement complémentaires* : le ralentissement de la progression des salaires réels est une mesure dont l'efficacité se fait sentir dès les premiers mois de sa mise en œuvre alors qu'une augmentation de l'investissement ne porte ses fruits (accroissement de la productivité, meilleure adaptation de l'offre à la demande mondiale adressée au pays) qu'après plusieurs années, non sans avoir auparavant dégradé la balance commerciale.

Avant de clore ce chapitre, il convient de noter que l'efficacité des politiques de baisse des coûts salariaux exige que l'élasticité de substitution, c'est-à-dire la sensibilité de la combinaison capital/travail au coût relatif des facteurs soit significativement différente de zéro. En effet, si l'on note σ cette élasticité, K le capital, I l'investissement net, N l'emploi et w/c le coût relatif du travail par rapport à celui du capital, on peut écrire :

$$\sigma = \left[\frac{\dot{K}}{K} - \frac{\dot{N}}{N} \right] / \left[\left(\frac{\dot{w}}{c} \right) / \frac{w}{c} \right] \Rightarrow \frac{\dot{N}}{N} = \frac{I}{K} - \sigma \frac{(w/c)}{w/c}$$

$\frac{\dot{N}}{N}$, désignant le taux de variation de l'emploi, $\frac{I}{K}$ celui du capital et $\frac{(w/c)}{w/c}$, celui du coût relatif travail-capital⁵⁴.

L'emploi est donc une fonction croissante du taux d'accumulation I/K et de la diminution du rapport w/c.

Une étude récente⁵⁵ établit que pour les sept grands pays de l'OCDE, σ est de l'ordre de 0,2. Il en résulte que dans un pays comme la France, une baisse de 10 % du coût relatif des facteurs peut permettre de créer environ 100 000 emplois.

Quoi qu'il en soit, il apparaît que bon nombre des modalités traditionnelles de la politique macro-économique de l'emploi (politiques « keynésiennes », dévaluations...) sont aujourd'hui peu efficaces à moyen terme et mettent en péril les grands équilibres. Seules les politiques de relance de l'investissement privé et celles de revenus au sens large paraissent adaptées à la lutte contre le chômage de déséquilibre. Dans la mesure où le chômage contemporain comporte une part de « chômage classique », des politiques salariales peuvent également trouver leur place dans l'arsenal des mesures de lutte contre le chômage. Les politiques macro-économiques doivent donc être relayées, entre autres, par des interventions sur le marché du travail.

Chapitre V

LA RESTAURATION DE LA FLEXIBILITÉ SALARIALE

De nombreuses analyses des origines du chômage mettent en cause l'existence de rigidités sur le marché du travail et, en particulier, le niveau trop élevé des coûts du travail en phase de récession. C'est pourquoi, depuis le premier choc pétrolier, les gouvernements ont cherché à augmenter la flexibilité des rémunérations. Il est nécessaire de rappeler rapidement quel est l'intérêt de ces mesures avant de passer aux modalités pratiques d'une telle forme de flexibilité. Par ailleurs, les propositions de M. Weitzman concernant la mise en place d'un système de partage des profits (*profit-sharing*) ont eu un grand retentissement dans les pays de l'OCDE et constituent à l'heure actuelle un axe de recherche important sur ce sujet.

I. — L'analyse du chômage en termes de rigidités

Il n'existe pas de consensus sur les causes du chômage. Pendant longtemps, et notamment avant les travaux de Keynes, les économistes ont expliqué le chômage en appliquant au marché du travail la loi de l'offre et de la demande.

Dans cette perspective, l'offre de travail est une fonction croissante du salaire offert et la demande de travail (qui émane des entreprises) en est une fonction décroissante. La détermination de l'emploi résulte donc de la confrontation de l'offre et de la demande de travail (fig. 5. 1).

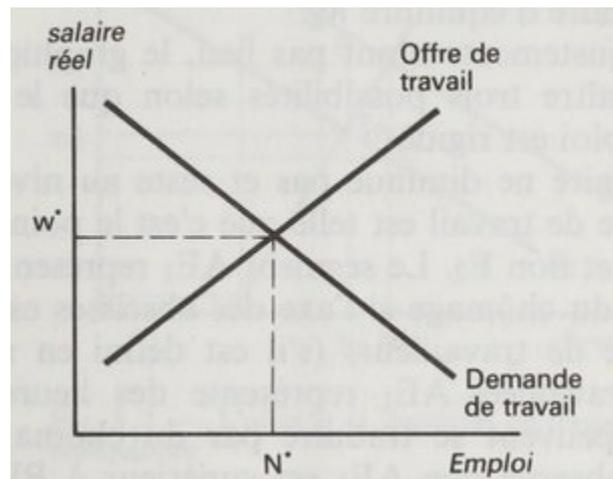


Fig. 5. 1. — L'offre et la demande de travail, l'équilibre du marché

Selon cette approche, s'il existe du chômage, cela signifie qu'au salaire réel actuel, il existe un excès d'offre de travail. La seule manière de résorber le chômage est donc d'abaisser le niveau des salaires.

Une situation du type de celle qui est représentée en 5.2 peut survenir lors d'un déplacement défavorable de la courbe de demande de travail si les salaires ne s'ajustent pas à la baisse. Soit une situation d'équilibre représentée graphiquement par le point E_1 sur la figure 5.2. La courbe de demande de travail se déplace de D_1 en D_2 . Le raisonnement en termes de marché suppose qu'il s'opère deux ajustements : un ajustement salarial et un ajustement des effectifs, ajustements permettant d'atteindre le nouveau point d'équilibre, E_2 . Dans le raisonnement classique, le deuxième ajustement découle du premier : le salaire, prix du travail, diminue car le travail est moins demandé et certains travailleurs se retirent du marché, considérant qu'il n'est pas assez rémunéré pour continuer à l'offrir. Ils sont représentés par le segment BE_1 . C'est à leur sujet que l'on parle de « chômage volontaire » dans la mesure où il apparaît qu'ils refusent de travailler au taux de salaire d'équilibre $n_t = (1 - \lambda)n_{t-1} + \lambda n_t^*$.

Si ces ajustements n'ont pas lieu, le graphique 5.2 fait apparaître trois possibilités selon que le salaire et/ou l'emploi est rigide.

Si le salaire ne diminue pas et reste au niveau $\frac{dN/N}{dA/A} = 0,4$, la demande de travail est telle que c'est le point A qui est atteint et non E_2 . Le segment AE_1 représente alors le volume du chômage si l'axe des abscisses est défini en nombre de travailleurs (s'il est défini en nombre d'heures travaillées AE_1 représente des heures chômées qui peuvent se traduire par du chômage partiel). On observe que AE_1 est supérieur à BE_1 d'un montant AB de chômeurs qui ne peuvent être considérés comme « volontaires » ; en effet, l'examen de la courbe d'offre fait apparaître qu'ils seraient disposés à travailler à un taux de salaire égal, voire inférieur pour certains, à $\frac{N_t}{N_t}$.

Si l'on suppose à présent qu'il existe des rigidités d'emploi, des obstacles au licenciement et à la réduction du nombre d'heures de travail, le niveau de l'emploi ne peut passer de $\frac{I_t}{K_t}$ à $\frac{(w_t/c_t)}{w_t/c_t}$, encore moins au niveau qui correspond au point A. Si la législation est rigide à 100 %, il apparaît clairement que l'on ne pourrait se situer sur la courbe de demande de travail des entreprises qu'au prix d'une baisse de salaire plus forte encore que celle qui est nécessaire pour atteindre le nouveau point d'équilibre, situation représentée par le point C. Si à la fois salaire et emploi sont rigides, les entreprises ne peuvent se situer sur leur courbe de demande, le coût du travail est trop élevé pour elles, les profits vont diminuer, ce qui va être à l'origine d'un ajustement de l'emploi par cessation d'activité.

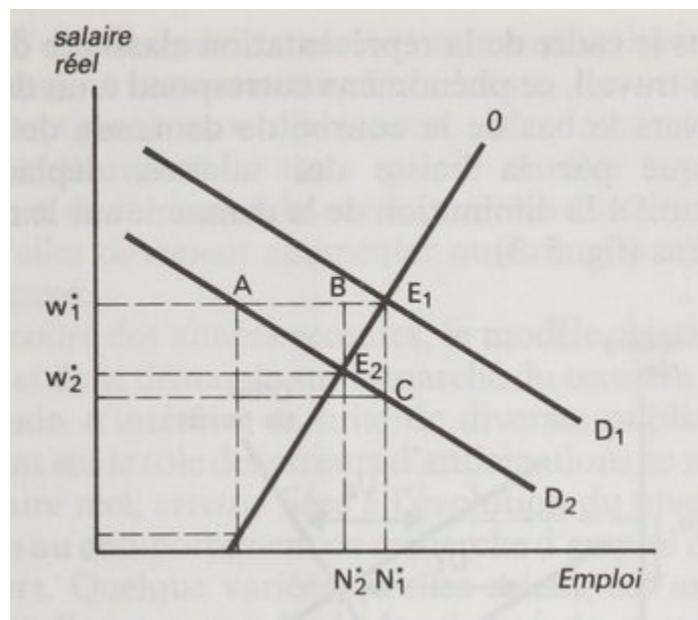


Fig. 5.2. — L'offre et la demande de travail, le marché en déséquilibre

Le raisonnement précédent est pourtant difficilement acceptable pour plusieurs raisons.

— Tout d'abord, sur le marché du travail, *les échanges n'ont pas lieu à l'aide d'un mécanisme d'enchères*. Les travailleurs au chômage ne proposent presque jamais leurs services à des niveaux de salaire inférieurs à ceux qui prévalent au

moment de la négociation du contrat de travail.

— Ensuite, *le salaire n'est pas seulement un coût pour l'entreprise ; c'est aussi, du point de vue macro-économique, un revenu*. Donc lorsque l'on abaisse les salaires, on risque de faire diminuer la consommation globale et, par contrecoup, la demande de travail des entreprises. La baisse de salaires n'accroîtra le niveau de l'emploi que si elle augmente la compétitivité des entreprises dans des proportions telles que la hausse des exportations qui en résulte est supérieure à l'infléchissement de la consommation qu'elle provoque.

Dans le cadre de la représentation classique du marché du travail, ce phénomène correspond à un déplacement vers le bas de la courbe de demande de travail provoqué par la baisse des salaires, déplacement consécutif à la diminution de la demande sur le marché des biens (fig. 5.3).

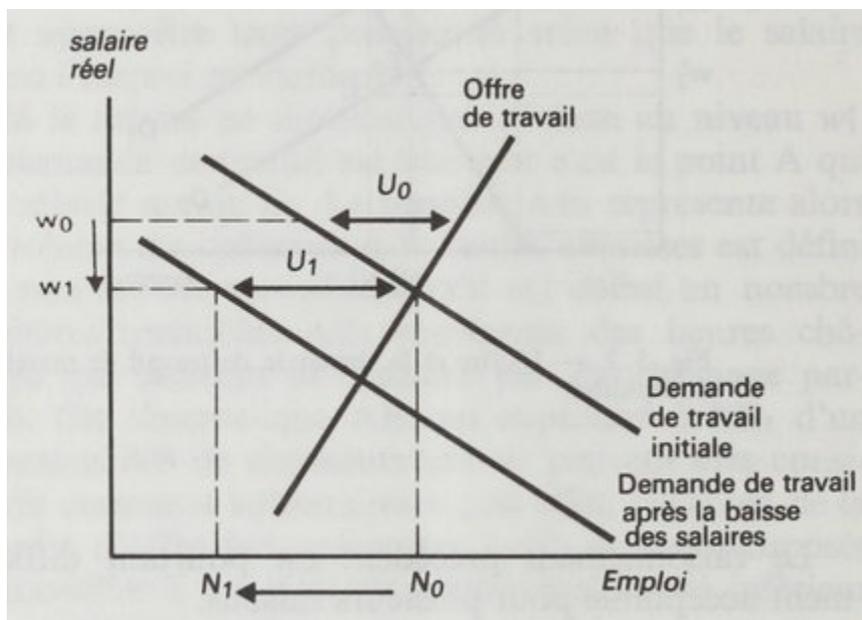


Fig. 5.3. — Les conséquences de la baisse des salaires

Ainsi, sur la figure 5.3, on voit que la diminution des salaires de w_0 à w_1 provoque une diminution du niveau de l'emploi de N_0 à N_1 . Quant au chômage, il n'est que peu affecté par la baisse des salaires réels, voire même accru : initialement il y a U_0 chômeurs et à l'issue du processus de déflation salariale, U_1 .

— *Une autre insuffisance* de la représentation pré-keynésienne de la détermination de l'emploi est qu'elle prédit qu'en période de récession où la courbe de demande de travail se déplace vers le bas, les salaires réels diminuent et qu'en période d'expansion, ils s'accroissent pour les raisons inverses. Or, il semble⁵⁶ que les salaires réels et nominaux soient indépendants, au sens statistique du terme, des variations du PIB. Quant aux démissions, elles diminuent en période de récession alors que le modèle simple de l'offre et de la demande sur le marché du travail prédit qu'elles devraient augmenter au cours de telles circonstances.

Au cours des années récentes, le modèle classique de l'offre et de la demande sur

le marché du travail a connu un regain d'intérêt à la suite de diverses publications insistant sur le rôle des erreurs d'anticipations en matière de salaire réel, erreurs liées à l'évolution du niveau des prix ou au comportement de recherche d'emploi des travailleurs. Quelque variées qu'elles soient, ces analyses mettent l'accent sur les mécanismes de marché en matière d'emploi et le rôle régulateur du salaire comme prix du travail. Elles supposent également la possibilité d'ajustements par les quantités, c'est-à-dire par le volume de l'emploi, ce qui fait l'objet du chapitre VI.

II. — Flexibilité salariale et chômage

Ce type d'analyse du chômage conduit à la conclusion évidente qu'il est nécessaire de restaurer la flexibilité salariale. En termes de politique économique, la question se pose de savoir de quelle manière un lien salaire-activité peut être rétabli. Il existe en effet des modalités diverses de restauration de la flexibilité. Compte tenu de son aspect novateur et de l'ampleur de la réforme salariale qu'elle suppose, la proposition de M. Weitzman sera étudiée séparément.

1. **Les modalités de la flexibilité salariale.** — Une étude de l'OCDE⁵⁷ de 1989 établit que les salaires réels sont très flexibles aux Etats-Unis, au Canada et au Japon mais peu en Europe. C'est pourquoi, au cours des années récentes, l'augmentation de la flexibilité des rémunérations a été recherchée sur le vieux continent à partir de cinq modalités principales :

- décentralisation des négociations salariales ;
- désindexation des rémunérations par rapport aux prix ;
- développement de l'intéressement des salariés aux résultats des entreprises ;
- accroissement de l'éventail des salaires par baisse du salaire minimum en termes réels ;
- diminution des coûts de main-d'œuvre non salariaux.

On remarque que les trois pays à forte flexibilité des salaires cités sont des pays où les mécanismes de négociation des rémunérations sont décentralisés. Toutefois, *on ne peut en déduire que la décentralisation des discussions salariales soit une condition suffisante de flexibilité* car la France, le Royaume-Uni et l'Italie sont aussi des pays décentralisés de ce point de vue. En tout état de cause, les pays où le chômage s'est le plus développé depuis le premier choc pétrolier sont aussi ceux où les salaires réels ont été le plus rigides⁵⁸. C'est pourquoi *de nombreux gouvernements ont cherché à mener une politique de désindexation des salaires.*

Des efforts particuliers ont été faits dans ce domaine en Italie où des réformes ont été adoptées à partir de 1982-1983 et où les salaires réels ont été débloqués en 1984. En France, la désindexation salariale est importante depuis 1983. Alors qu'avant 1982, l'indexation salariale, bien que n'étant pas explicite, était complète avec un délai moyen d'ajustement d'un trimestre, il apparaît que le degré d'indexation est aujourd'hui de 72 % et le délai moyen double⁵⁹. Notons encore que l'indexation a été suspendue en 1983 au Danemark.

De nombreux pays ont également cherché à accroître le degré de décentralisation des négociations de salaires. Ainsi, au Royaume-Uni, non seulement l'indexation informelle a beaucoup diminué depuis 1979 mais le gouvernement a instauré des allègements fiscaux qui encouragent l'intéressement des salariés aux bénéfices des entreprises. De même, la

décentralisation a progressé en Espagne et aux Pays-Bas. En Allemagne et en France, enfin, un nombre croissant de rémunérations est lié aux résultats des entreprises sous forme de clauses de productivité, de primes et d'intéressement du personnel aux bénéfices réalisés.

Un autre aspect important de l'augmentation de la flexibilité des salaires est *l'abaissement du salaire minimum* mesuré en termes réels.

Au cours des années quatre-vingt, ce dernier a par exemple diminué dans de fortes proportions aux Etats-Unis et au Canada. En Belgique, la législation du salaire minimum a été assouplie et au Royaume-Uni, elle a été abrogée pour les jeunes. Le cas de la France doit également être cité : au début de la décennie, le SMIC brut s'accroissait à un rythme supérieur à celui du taux de salaire horaire ouvrier, mais depuis 1986 ce dernier progresse environ au même taux⁶⁰.

Une dernière modalité envisageable de la flexibilité salariale serait la baisse des coûts de main-d'œuvre non salariaux, ces derniers incluant les cotisations patronales aux régimes de Sécurité sociale et de retraite. Dans certains pays, ces coûts ont en effet atteint des niveaux très importants. Sans insister sur la situation caricaturale de l'Irlande⁶¹ (où les coûts salariaux ont augmenté de 15 % en termes réels entre 1979 et 1984, alors que le revenu réel après impôt a diminué de 15 %), on peut citer le cas de la France où le coût indirect de la main-d'œuvre, regroupant l'ensemble des charges patronales (obligatoires et non obligatoires), représente le tiers du coût de la main-d'œuvre. Or les baisses du coût indirect du travail ont l'avantage de faire reculer le chômage classique sans diminuer la rémunération perçue par les salariés.

Selon une estimation de l'OCDE, une réduction de 1 % des contributions patronales ferait reculer le chômage d'environ 0,5 % durant les cinq à dix années suivantes. Ce résultat serait en majeure partie préservé si la baisse des cotisations patronales était compensée par une augmentation de l'impôt sur le revenu. D'une manière générale, le transfert d'une partie des cotisations patronales aux cotisations versées par les salariés n'est pas neutre à l'égard de l'emploi : dans les pays de l'OCDE, une réduction de 1 % des contributions salariales accompagnée d'un relèvement de 1 % des cotisations patronales accroît le coût de production salarial de 0,22 %⁶². Or, cette constatation est en contradiction avec l'enseignement de la théorie économique traditionnelle. Selon cette dernière, lorsque l'on accroît les cotisations patronales, la courbe de demande de travail des entreprises se déplace vers le bas. Mais ce premier phénomène est compensé par le déplacement de la courbe d'offre du travail, puisque pour le même salaire brut qu'auparavant les salariés bénéficient d'un salaire net plus élevé.

Dans le cadre d'une telle analyse, le transfert de cotisations devrait aboutir à une baisse du salaire brut du salarié et à une invariance du niveau d'emploi. Mais ce résultat n'est pas vérifié empiriquement, du moins à court terme⁶³. Plusieurs raisons

peuvent expliquer une telle contradiction entre la théorie et la pratique :

- les salaires ne sont pas déterminés sur des marchés parfaitement concurrentiels et la baisse du salaire brut de w_0-w_1 a peu de chances d'être obtenue ;
- la hausse des charges patronales est à l'origine d'une perte de compétitivité externe de l'économie ; la baisse des exportations qui en résultera provoquera donc une diminution de la demande de travail beaucoup plus importante que celle qui est indiquée sur le graphique joint ;
- le graphique en question est l'illustration d'un raisonnement en équilibre partiel qui conduit à analyser les modifications de w le long d'une même courbe. En réalité, toute variation du salaire brut déplace la courbe de demande de travail en raison de l'interdépendance des marchés.

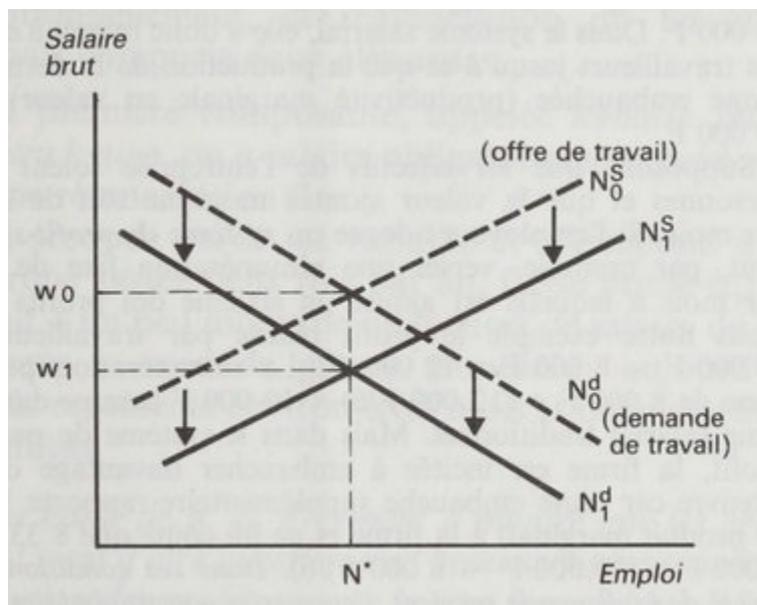


Fig. 5.4. — Déplacement des courbes d'offre et de demande de travail

En tout état de cause, le niveau très élevé qu'ont atteint les coûts de main-d'œuvre non salariaux dans des pays comme la France, l'Italie et la Suède devrait inciter les gouvernements à rechercher leur diminution. Comme le notent les experts de l'OCDE en 1989, les résultats obtenus ont été très décevants puisque depuis 1980 ils ont été stabilisés ou se sont accrus dans tous les pays membres.

2. Le système de partage des profits. — Dans plusieurs contributions, M. Weitzman⁶⁴ a proposé de remplacer le système traditionnel de rémunération salariale par un système où le revenu perçu par le travailleur serait fonction du résultat de l'entreprise. Le gouvernement britannique a tenté de mettre en œuvre le partage des profits à partir de 1987 en créant des incitations fiscales à l'adoption d'un tel système.

Partons d'un exemple numérique pour illustrer le principe du *profit-sharing* :

une entreprise paie des salaires mensuels de 10 000 F. Dans le système salarial, elle a donc intérêt à employer des travailleurs jusqu'à ce que la production de la dernière personne embauchée (productivité marginale en valeur) soit de 10 000 F.

Supposons que les effectifs de l'entreprise soient de cent personnes et que la valeur ajoutée moyenne soit de 20 000 F par mois. Si l'employeur adopte un système de *profit-sharing*, il peut, par exemple, verser une rémunération fixe de 8 000 F par mois à laquelle est ajouté un sixième des profits réalisés. Dans notre exemple le profit réalisé par travailleur est de 20 000 F — 8 000 F = 12 000 F. La rémunération perçue est donc de 8 000 F + (12 000 F/6) = 10 000 F comme dans le système salarial traditionnel. Mais dans le système de partage du profit, la firme est incitée à embaucher davantage de main-d'œuvre car toute embauche supplémentaire rapporte 10 000 F (le produit marginal) à la firme et ne lui coûte que 8 333 F (soit 8 000 F + [10 000 F — 8 000 F]/6). *Dans ces conditions, si une baisse de la demande survient, l'entreprise pourra abaisser son prix sans licencier de personnel. Un mécanisme classique d'ajustement par les prix remplace alors un mécanisme « keynésien » d'ajustement par les quantités.* En effet, si par exemple l'élasticité prix de la demande adressée à l'entreprise est de 2, une baisse de 10 % de la demande nécessitera une baisse de prix de 5 %. En supposant que la quantité produite par chaque travailleur en un mois était de 1 000 unités, cela signifie que le prix de vente initialement de 20 F sera désormais de 19 F. La rémunération de chaque travailleur passera de 10 000 F à (8 000 F + [19 000 F — 8 000 F]/6) soit 9 833 F. Le chiffre d'affaires de l'entreprise aura baissé de 5 % mais la masse salariale qui était d'un million de francs (10 000 F par 100 employés) n'est plus que de 983 300 F ; elle a donc diminué de 1,7 %. Quant au dernier travailleur embauché par l'entreprise, il est clair qu'il conservera son emploi après la baisse de la demande puisque sa productivité marginale sera, à la suite de la baisse de prix de 5 %, de 9 500 F alors qu'il ne coûte à l'entreprise que 8 250 F (8 000 F + [9 500 F — 8 000 F]/6).

Le système qui vient d'être décrit est proche du système de rémunération fréquemment utilisé au Japon. Traditionnellement, la rémunération du travailleur japonais comporte deux éléments :

- la première composante, appelée *kimatte shikyusuru kyuyo*, ou « salaire obligatoirement payé », est une rémunération fixe ;
- la seconde partie est variable et correspond à une prime versée deux fois par an. Cette prime équivalait à un peu moins de deux mois de salaire de base après la seconde guerre mondiale ; aujourd'hui, elle représente environ trois mois et demi de revenu annuel.

Une étude de R.B. Freeman⁶⁵ a montré que les primes dont il vient d'être question sont beaucoup plus sensibles à l'évolution des profits que ne le sont les

salaires. D'autre part, elles sont positivement corrélées au niveau de l'emploi, contrairement à ces derniers. Ces constatations sont conformes aux propositions de la théorie économique.

Appelons L le niveau d'emploi atteint par une firme en situation de concurrence imparfaite. Soit $Q(L)$ (avec $Q'(L) > 0$) la fonction de production de l'entreprise considérée, p le prix de vente de la production, w le « salaire ». En concurrence imparfaite, la firme souhaitera atteindre un niveau de production et d'emploi permettant l'égalisation de la recette marginale (R') et du coût marginal (représenté ici par le seul coût du travail) :

$$R'(Q) \cdot Q'(L) = w, \text{ soit } Q'(L) = \frac{w}{p\left(1 - \frac{1}{e}\right)},$$

où e désigne l'élasticité de la demande, que nous supposerons constante. On en déduit l'emploi optimal L^* associé au système salarial traditionnel :

$$L^* = Q'^{-1} \left[\frac{w}{p\left(1 - \frac{1}{e}\right)} \right]$$

$Q'^{66}[\cdot]$ étant une fonction non croissante de cet argument.

Si, à présent, la firme rémunère la main-d'œuvre en utilisant un système comportant une partie fixe ω et une partie variable en fonction du profit de l'entreprise, l'égalisation de la recette marginale et du coût marginal a les mêmes implications que précédemment⁶⁷ et conduit à définir un niveau d'emploi L^{**} , fonction de ω , associé à un système de partage du profit.

Or $Q'^{-1}[\cdot]$ étant une fonction non croissante, et ω étant inférieur à w , on peut écrire : $L^{**} > L^*$.

L'emploi associé à un système de « partage du profit » est donc supérieur, pour la théorie économique, à l'emploi associé à un système salarial traditionnel. Comment expliquer un tel résultat ? Dans le système de partage du profit, seule la partie fixe unitaire (ω) de la rémunération est prise en compte dans le coût marginal, alors que dans le système salarial traditionnel, c'est la totalité du salaire unitaire (w) qui est intégrée dans le coût marginal. Le salaire unitaire w étant supérieur à la partie fixe de la rémunération du système de partage des profits, ω , l'égalité recette marginale-coût marginal est réalisée dans ce dernier système à un niveau plus élevé d'emploi. Le coût moyen du travail est en effet supérieur à son coût marginal lorsque le partage des profits est instauré.

Ce résultat théorique établi par M. Weitzman conduit celui-ci à préconiser une variabilité de la rémunération des travailleurs afin de stabiliser les coûts du travail

au cours du cycle. En phase d'expansion, les profits s'accroissent ainsi que la rémunération totale des salariés ; en période de récession, les profits diminuent mais la rémunération des travailleurs également. Le système de partage des profits permet donc une plus grande flexibilité des prix qui stabilise elle-même la production et l'emploi. Le système salarial japonais illustre en partie ces propositions.

En théorie, le système de partage des profits a donc deux effets essentiels :

- il crée *une tension sur le marché du travail* car le coût marginal de la main-d'œuvre (partie fixe de la rémunération) est inférieur à son coût moyen, d'où un excès de demande de travail qui pousse l'économie vers le plein emploi ; tant que la partie fixe de la rémunération est inférieure à la recette marginale, les entreprises souhaitent embaucher ; or dans le système salarial traditionnel, le coût marginal du travail est égal à son coût moyen ;
- *il introduit une flexibilité des prix qui constitue un excellent remède contre la stagflation et abaisse le taux de chômage naturel*⁶⁸.

En pratique toutefois, l'adoption du système de partage des profits rencontre de nombreux obstacles.

— La première difficulté est signalée implicitement par les développements récents de la théorie du salaire efficient : la diminution des rémunérations en période de basse conjoncture risque d'abaisser la productivité du travail et de ruiner les efforts qui sont faits pour infléchir le niveau des coûts salariaux unitaires.

— Comment les travailleurs qui possèdent déjà un emploi stable (les *insiders*) vont-ils réagir à la baisse de leur rémunération consécutive à des embauches supplémentaires ? La plupart du temps, leur réaction sera hostile et les syndicats chercheront à contrer l'embauche.

— L'efficacité du *profit-sharing* dans la lutte contre le chômage keynésien est douteuse.

Le mérite essentiel du système proposé par Weitzman est donc de stabiliser l'activité économique en évitant une trop forte contraction de la masse salariale. Encore faut-il comprendre que l'application du partage des profits nécessite une incitation étatique, ainsi que Weitzman l'a lui-même signalé. En effet, tout salarié doit accepter, dans le cadre d'un tel système, une fluctuation de sa rémunération. *Or, pour que la stabilisation de l'économie soit effective, il faut que le profit-sharing soit appliqué par un grand nombre d'entreprises. Il est donc tentant, pour les employés d'une entreprise particulière, d'adopter un système salarial traditionnel dans un environnement de profit-sharing : ils bénéficient ainsi des avantages de ce dernier sans souffrir de ses inconvénients.*

Cette difficulté explique sans doute la faible extension du partage des profits dans les pays développés actuels.

Enfin, il faut noter que les recherches empiriques sur les effets du partage des profits sont rares. Elles font apparaître, selon S. Estrin et S. Wahdwan⁶⁹, que la demande de travail n'est pas excédentaire au Japon (alors que ce système y est déjà expérimenté sur une assez grande échelle) et qu'au Royaume-Uni (où le

gouvernement favorise l'extension du *profit-sharing* par sa politique fiscale) les firmes ont tendance à considérer la rémunération totale et non la partie fixe de celles-ci comme le coût marginal du travail... Auquel cas le partage du produit n'est pas véritablement efficace.

Les mesures portant sur l'ajustement des effectifs à la conjoncture composent un deuxième volet, entièrement distinct du précédent, des politiques souvent réunies sous le large libellé de flexibilité.

Chapitre VI

LA RESTAURATION DE LA FLEXIBILITÉ DES EFFECTIFS

A court terme, comme on l'a vu, la flexibilité de l'emploi et des rémunérations fait référence à la capacité du marché du travail à s'adapter aux modifications incessantes de la demande et de la production globale aussi bien que sectorielle. A long terme, la flexibilité désigne la capacité des agents économiques à s'adapter au progrès technologique.

L'une des orientations essentielles des politiques de l'emploi mises en œuvre depuis le premier choc pétrolier dans les pays de l'OCDE a été la diminution des rigidités du marché du travail. Dans ce chapitre, on s'intéressera à la seule gestion des effectifs.

I. — Causes et modalités de la flexibilité

La flexibilité des effectifs peut revêtir plusieurs formes : on peut en distinguer principalement cinq. L'existence de ces différentes modalités ne facilite évidemment pas la mesure de l'impact des politiques de restauration de la flexibilité.

1. Cinq modalités principales. — A long terme l'existence d'une flexibilité suffisante du travail apparaît indispensable à une bonne dynamique de l'emploi. Pour rester compétitives au niveau international, les entreprises ont en effet besoin de pouvoir adapter la force de travail à la production et de minimiser le niveau de leurs stocks (flux tendus). La flexibilité peut prendre plusieurs formes. B. Brunhes propose de distinguer cinq modalités⁷⁰ :

- la flexibilité quantitative externe ;
- la flexibilité quantitative interne ;
- la flexibilité fonctionnelle ;
- l'externalisation ;
- la flexibilité des salaires.

Considérons sur le graphique 6.1 la courbe de demande de travail d'une industrie : la rémunération horaire figure en ordonnée et la quantité de travail mesurée en hommes-heures est en abscisse.

Si un ralentissement de l'activité économique survient, la courbe de demande se déplace vers la gauche. Comme on l'a déjà indiqué dans le chapitre V, plusieurs stratégies sont alors envisageables :

- si l'entreprise veut conserver la même quantité de travail, une baisse AB des rémunérations est indispensable (flexibilité des rémunérations) ;
- si le salaire horaire est totalement rigide, la quantité de travail utilisée doit être réduite de AC. Cette réduction peut être réalisée de quatre manières :
 - licenciements, fin de contrats à durée déterminée et d'intérim (flexibilité quantitative externe) ;
 - diminution des horaires à effectifs constants (flexibilité quantitative interne) ;
 - affectation d'une partie des effectifs à d'autres activités ou entreprises du groupe (flexibilité fonctionnelle) ;
 - recours à la sous-traitance (externalisation).

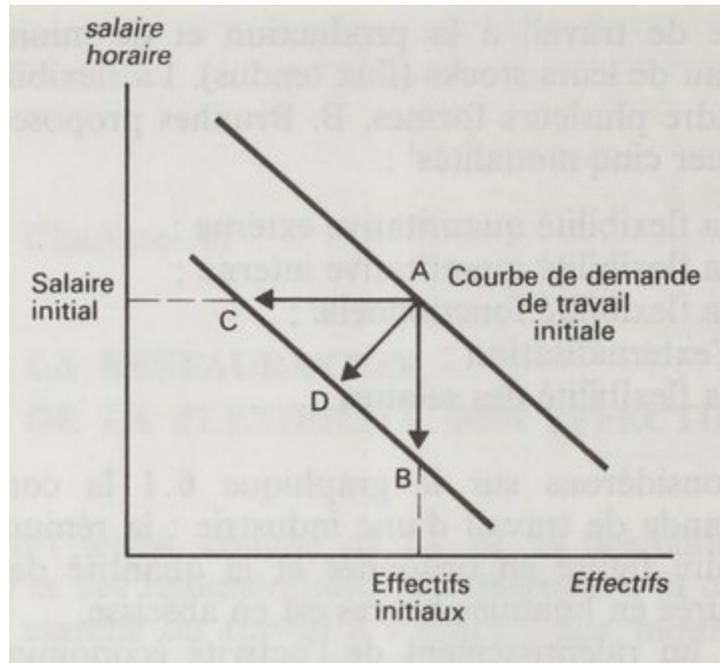


Fig. 6. 1. — La flexibilité des effectifs

Quant au segment AD, il représente une modalité mixte d'ajustement (effectifs et rémunérations sont diminués).

2. **Mesure et impact de la flexibilité.** — Il est sans doute impossible de proposer une mesure globale de la flexibilité. Toutefois, un indicateur global de la flexibilité quantitative peut être proposé en partant de la formule de Brechling.

Si l'on appelle N_t^* l'emploi désiré à la période t et N_t l'emploi effectif, on peut écrire, compte tenu des délais d'ajustement de l'emploi effectif à l'emploi désiré :

$$\frac{N_t}{N_{t-1}} = \left[\frac{N_t^*}{N_{t-1}} \right]^\lambda, \text{ avec } 0 < \lambda < 1$$

λ est la vitesse d'ajustement de l'emploi. Une augmentation de la valeur de ce paramètre peut donc être interprétée comme une amélioration de la flexibilité quantitative (cette dernière est parfaite si $\lambda = 1$).

Désignons par des minuscules les logarithmes des variables et supposons que la demande de travail à long terme⁷¹ est du type : $n_t^* = ay_t - bt + c$ où y est le logarithme de la production et t le temps. En combinant les deux relations précédentes, on peut écrire :

$$n_t = (1 - \lambda)n_{t-1} + \lambda y_t - b\lambda t + \lambda c.$$

On peut alors calculer λ par identification. Nous avons vu que la flexibilité

quantitative est d'autant plus forte que λ est élevé. Quant à la flexibilité quantitative externe, elle est d'autant plus importante que l'élasticité à long terme de l'emploi par rapport à la production (α) est grande.

Tableau 6. 1. — Valeur de α et de λ dans les principaux pays de l'OCDE

	1957-1964		1965-1972		1973-1980		1981-1988 ⁽¹⁾	
	α	λ	α	λ	α	λ	α	λ
Canada	0,82	0,69	0,63	0,48	0,58	0,59	0,84	0,19
Etats-Unis	0,65	0,57	1,03	0,34	0,73	0,59	0,85	0,37
Japon	1,05	0,13	0,83	0,13	0,64	0,12	1,50	0,08
France					0,49	0,14	0,59	0,07
RFA	1,04	0,20	1,14	0,26	1,29	0,15	0,80	0,20
Royaume-Uni			2,89	0,08	0,84	0,23	0,66	0,22
Italie			0,15	0,37	0,03	0,62	0,66	0,13
Espagne			0,09	0,46	1,07	0,26	1,68	0,28

(¹) Jusqu'au troisième trimestre.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1989, annexe I. A, p. 46.

Des calculs récents effectués par l'OCDE, en données trimestrielles, sur la période 1957-1988 pour l'emploi du secteur manufacturier, indiquent une augmentation de la flexibilité externe dans les principaux pays (sauf en RFA et au Royaume-Uni, ce qui est surprenant).

L'impact de la flexibilité sur la dynamique de l'emploi est une question controversée. Toutefois deux observations peuvent être faites.

— En matière de compétitivité internationale des entreprises, la flexibilité semble indispensable au moins d'un point de vue défensif ; même si elle n'aboutit pas à créer de nombreux emplois, elle permet d'éviter d'en perdre trop lors des récessions.

— Par ailleurs, il est peu contestable que ce sont les pays ayant développé au moins une forme de flexibilité qui ont créé le plus d'emplois dans les années 1980. On peut penser à la Suède, l'Allemagne et le Japon pour la flexibilité fonctionnelle, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis pour la flexibilité externe, à l'Allemagne pour la flexibilité interne.

On peut à présent étudier dans le détail les différentes formes de flexibilité en opposant pour l'essentiel flexibilité externe et flexibilité interne.

II. — La flexibilité quantitative externe

On regroupe sous ce titre les différentes mesures qui facilitent les entrées et sorties de l'entreprise. On peut en distinguer deux sortes selon qu'elles portent sur le licenciement des travailleurs en place ou l'embauche de travailleurs précaires. A ces mesures on peut associer, sous la rubrique externalisation, celles qui passent par des contrats traités non pas entre la firme et le travailleur mais entre firmes.

1. **La législation des licenciements.** — Alors qu'aux Etats-Unis, Canada et Japon, l'augmentation du chômage, lorsqu'elle survient, est due à un accroissement du nombre *des nouveaux chômeurs*, on observe qu'en Europe l'aggravation du phénomène peut être attribuée à ce que l'on a qualifié de « réticence à l'embauche »⁷². Cette dernière se traduit par une diminution des sorties du chômage et une importance croissante des chômeurs de longue durée. Rappelons en effet qu'à la fin des années quatre-vingt ces derniers représentaient les deux tiers des sans-emploi en Italie, presque 50 % en France, au Royaume-Uni, en Allemagne, alors que les pourcentages correspondants sont de moins de 20 % au Japon et moins de 10 % au Canada et aux Etats-Unis. Pour expliquer cette divergence de fonctionnement des marchés du travail des deux zones, on peut faire appel aux différences de législation du travail. C'est ainsi que la plupart des gouvernements européens ont pris conscience du fait que les procédures de licenciements étaient parfois trop lourdes et constituaient, *sur la longue période*, un frein à l'embauche. De même, la réglementation du travail à temps partiel et des contrats à durée déterminée. *La flexibilité quantitative externe* s'inscrit dans une logique de déréglementation. Plusieurs pays européens l'ont accrue assez considérablement à la fin de la décennie quatre-vingt. En effet, elle permet d'ajuster les effectifs de l'entreprise aux besoins grâce à des contrats de travail à temps partiel ou à durée initialement déterminée et à la possibilité d'avoir recours à des licenciements.

La Grande-Bretagne est sans doute l'un des pays où ce type de flexibilité est le plus développé : le temps partiel y occupe une place considérable, l'intérim peut être utilisé sans grands obstacles juridiques de même que l'embauche pour des durées brèves. Par ailleurs, pendant deux ans, la rupture du contrat de travail ne nécessite que peu de procédure.

En France, l'obligation d'autorisation administrative de licenciement pour cause économique a été supprimée par la loi du 30 décembre 1986.

La nouvelle loi sur le licenciement votée le 26 mai 1989 ne remet pas en cause la suppression de cette autorisation et se contente d'améliorer la protection sociale des salariés au travers de plusieurs mesures qui préservent, comme on va le voir ci-dessous, l'essentiel de la flexibilité externe :

— dans le cadre de la négociation annuelle salariale prévue par la loi de

- 1982, le comité d'entreprise est consulté et informé sur les prévisions d'emploi ;
- pour tout licenciement d'un salarié de plus de cinquante-cinq ans, deux ans d'ancienneté et non bénéficiaire d'une préretraite FNE, l'entreprise doit verser à l'UNEDIC trois mois de salaire brut ;
 - un plan social est obligatoire pour toute entreprise de plus de 50 salariés ;
 - tout licencié économique bénéficie d'une convention de conversion ;
 - l'entretien individuel est obligatoire avant le licenciement ;
 - le licencié a une priorité de réembauche pendant un an ;
 - le salarié d'une entreprise sans représentation syndicale peut se faire assister par une personne extérieure choisie sur une liste officielle.

Quoi qu'il en soit, il est clair à présent que la suppression de l'autorisation administrative de licenciement n'a eu qu'un impact limité sur l'emploi. La loi ayant été adoptée en deux étapes (3 juillet et 30 décembre 1986), le nombre de licenciements augmenta dès septembre 1986, s'accéléra jusqu'au début 1987, pour se stabiliser ensuite⁷³. L'expérience française semble donc montrer qu'au-delà d'un effet d'impact dû à l'existence de sureffectifs (estimés à l'époque à 80 000 salariés) ce type de mesure a des conséquences peu importantes sur le comportement d'embauche.

2. Travail précaire et temps partiel. — Une autre technique d'introduction de la flexibilité externe quantitative consiste à développer *le recours des entreprises à l'intérim et aux contrats à durée déterminée*. C'est en RFA que cette forme d'emploi est aujourd'hui l'une des plus développées⁷⁴.

En effet, la « loi sur la promotion de l'emploi » votée en 1985 par le Parlement de RFA fixait à dix-huit mois (au lieu de six auparavant) la durée maximale de ce type de contrat. Dès 1986, les contrats à durée déterminée représentaient 8 % de l'emploi salarié alors qu'en Grande-Bretagne où ce type de travail n'est pas soumis à des restrictions le pourcentage correspondant était de 5,5 %. Ces chiffres qui peuvent *a priori* paraître modestes cachent une réalité essentielle des marchés du travail de l'Europe de l'Ouest car ce sont des « stocks ». En flux, les pourcentages sont beaucoup plus éloquentes : la moitié des embauches se font sous la forme de contrats à durée déterminée en Allemagne et les deux tiers en France... Par ailleurs, dans notre pays, la fin d'un emploi précaire est la première cause de mise au chômage⁷⁵. Cette tendance à un nouveau mode de gestion des effectifs est confirmée par l'évolution du droit du travail dans les pays de la CEE ; en Allemagne, la loi sur la promotion de l'emploi, votée en 1985, a été prorogée par le gouvernement jusqu'en 1995 et en France la loi sur le travail précaire⁷⁶, adoptée le 2 juin 1990, donne aux entreprises de grandes possibilités en matière d'intérim et de contrats à durée

déterminée : la durée des contrats peut être de dix-huit mois et un contrat à durée déterminée peut être renouvelé. Enfin, en Espagne, les engagements à durée déterminée concernent 25 % des travailleurs embauchés⁷⁷.

Le travail à temps partiel est une autre modalité de la flexibilité quantitative externe.

Ce mode d'embauche s'est particulièrement développé au Danemark et au Royaume-Uni (plus de 23 % en 1994). Le temps partiel est aussi très fréquent en Allemagne (15 % de l'emploi salarié en 1993) et en France (15,5 % de la population active occupée en 1995). Enfin, en Amérique du Nord, le recours au temps partiel est un élément essentiel de la flexibilité : 81 % des employeurs utilisent des salariés pour moins de trente-cinq heures aux Etats-Unis et au Canada le temps partiel est passé de 11 à 17 % de la population active employée de 1976 à 1994⁷⁸.

Comment expliquer un tel développement de cette forme d'emploi ? Côté demande de travail, le développement du temps partiel est lié à la part croissante des services dans la consommation. En effet, la production de services nécessite souvent l'emploi d'une main-d'œuvre qui ne sera occupée qu'à certains moments de la journée : la restauration et l'hôtellerie illustrent ce type de spécificité. Par ailleurs, les salaires horaires des activités à temps partiel ainsi que les avantages sociaux qui s'y rapportent sont souvent moins importants que ceux versés à des travailleurs à temps plein. Enfin, de nombreuses femmes mariées souhaitent occuper ce type d'emploi en raison des contraintes que leur imposent les tâches domestiques.

3. L'externalisation. — Elle permet de déplacer sur une autre entreprise le lien contractuel avec le travailleur. Le risque est transféré vers le sous-traitant ou vers la société de travail temporaire. Il s'agit là encore de pratiques très répandues au Royaume-Uni. En France, la sous-traitance se développe dans l'industrie et les services. Ainsi, la SNCF et la RATP confient à des entreprises privées des tâches de nettoyage.

Au Japon enfin, la sous-traitance est au centre de la flexibilité de l'entreprise⁷⁹ : fréquemment, une firme qui a besoin de compétences spécialisées et rares crée une filiale. Cette dernière lui vend ensuite, ainsi qu'à d'autres entreprises, des services de missions de personnel. Une autre modalité de la sous-traitance en période de compression des coûts de production est la transformation d'un sous-ensemble autonome du processus de production en sous-traitant indépendant.

III. — Les autres formes de flexibilité quantitative

A des formes externes de flexibilité, on peut opposer des mesures visant à restaurer la flexibilité à l'intérieur même de l'entreprise, soit par des ajustements quantitatifs qui ne passent pas par des entrées et sorties, soit par une redéfinition des fonctions des travailleurs.

1 . **La flexibilité quantitative interne.** — Elle peut être obtenue grâce à l'aménagement du temps de travail et à sa modulation en fonction des besoins de la production.

Ce type de flexibilité s'est beaucoup développé en RFA depuis 1984. D'importants accords concernant le temps de travail y ont été signés dans l'industrie métallurgique et l'imprimerie. Ils prévoyaient une réduction du temps de travail en trois étapes permettant de passer de 38,5 heures par semaine en avril 1985 à 37 heures en avril 1989. Un nouvel accord a été signé le 4 mai 1990 entre l'IG Metall et le patronat de la métallurgie allemande. Il prévoit que la durée hebdomadaire du travail passera de 37,5 heures en avril 1990 à 36 heures en avril 1993 ; en octobre 1995, la semaine de 35 heures a été instituée. Un mouvement général de réduction du temps de travail se dessine donc en Allemagne, le but avoué des syndicats allemands étant la semaine de 35 heures. L'Allemagne est ainsi l'un des pays où le temps de travail annuel est le plus court : 1 588 heures en 1993, contre 1 666 en France, 1 905 en Espagne, 1 776 aux Etats-Unis et 1 719 au Canada⁸⁰...

La réduction du temps de travail n'est d'ailleurs pas la seule modalité qui fasse l'objet de négociations entre le patronat et les syndicats allemands. L'aménagement du temps de travail est également l'un des enjeux des discussions : c'est ainsi que depuis 1985 le travail des salariés dans une entreprise peut être différencié. Depuis le 1^{er} avril 1985, l'horaire individuel d'un salarié peut varier entre 36,5 heures et 39 heures tant que l'horaire moyen de l'entreprise est de 37 heures. L'horaire hebdomadaire individuel de travail peut être réparti sur les jours de la semaine ou d'une semaine sur l'autre, la durée moyenne sur six mois étant respectée. Enfin, la durée hebdomadaire du travail peut atteindre 40 heures mais des jours de congés supplémentaires doivent alors être accordés. Les horaires flexibles se développent rapidement et concernaient à la fin des années quatre-vingt environ 5 % de l'ensemble des salariés et 10 % des salariés à temps partiel⁸¹. Le travail en équipes alternantes s'est également beaucoup développé et concernait en 1986 12 % des salariés allemands⁸².

En France, comme nous le verrons au chapitre VII, l'aménagement du temps de travail a été au centre des débats législatifs concernant le droit du travail : depuis 1946, onze lois concernant le temps de travail ont été votées. Les lois du

26 février 1986 (loi Delebarre) et du 19 juin 1987 (loi Seguin) ont instauré sa modulation ; à présent, la durée hebdomadaire maximale du travail est de 48 heures en cas d'accord de branche étendu et de 44 heures en cas d'accord d'entreprise ou d'établissement. Seules les heures dépassant 39 heures en moyenne sur l'année bénéficient d'un régime d'heures supplémentaires et auront droit à une contrepartie définie par l'accord. L'interdiction du travail de nuit des femmes a été sensiblement atténuée sous condition d'un accord de branche étendu et d'un accord d'entreprise ou d'établissement ; la possibilité d'avoir recours au travail dominical est élargie. De même une ordonnance d'août 1986 crée des « contrats de travail intermittents » (à durée indéterminée, pour les emplois permanents) qui permettent l'alternance de périodes travaillées et non travaillées.

Le *chômage partiel* permet également, dans un premier temps, de dissuader les employeurs de licencier. Son système d'indemnisation comprend une allocation conventionnelle versée par l'employeur, égale à 50 % de la rémunération antérieure, et une allocation spécifique que l'Etat rembourse à l'employeur. En février 1991, Air France eut recours à ce procédé pour faire face à une baisse de 30 % de son trafic.

Le principal intérêt de ces mesures de réduction et d'aménagement du temps de travail est de permettre une meilleure utilisation des équipements productifs ⁸³ : elles conduisent à un développement du recours aux équipes successives, ce qui se traduit par une augmentation des capacités de production. Cette dernière permet à son tour aux entreprises de faire face à une augmentation de la demande tout en améliorant la rentabilité financière de leur processus de production. En résumé, l'aménagement et la réduction du temps de travail sont à l'origine du développement du travail posté⁸⁴ grâce auquel les entreprises sont capables de satisfaire plus facilement les à-coups de la demande. C'est dans cette perspective que le travail en équipes successives s'est beaucoup développé en France au cours des années récentes : après avoir reculé de 1974 à 1982, il concernait 12,2 % des établissements de plus de dix salariés en 1986.

2. La flexibilité fonctionnelle. — Elle repose sur une certaine polyvalence des équipes et des hommes, comme en Suède. Dans ce pays, l'effort de formation permanente est en effet très important. Par ailleurs, un gros effort de prévision et de stratégie de l'emploi est réalisé dans les entreprises.

Dans le détail, la flexibilité fonctionnelle qui prévaut en Suède existe aussi bien à court qu'à long terme :

— *à court terme*, elle peut prendre la forme de prêts de personnel d'une unité à l'autre de l'entreprise et d'organisation du travail par équipes autonomes, comme chez Volvo par exemple ; cette souplesse d'utilisation de la main-d'œuvre permet de compenser le manque de flexibilité externe ;

— à long terme, l'accent est mis sur la formation.

Cette dernière a facilité les restructurations de l'industrie et permis d'obtenir des réductions d'effectifs dans la sidérurgie, la construction navale, le textile et, simultanément, le développement des industries mécaniques. La forte flexibilité fonctionnelle compense ici la faible flexibilité externe.

L'Allemagne est l'autre pays d'Europe où la flexibilité fonctionnelle est la plus développée. A court terme, elle repose sur l'autonomie des équipes et la compétence technique. Une partie importante des salariés possède plusieurs qualifications, ce qui permet une forte mobilité à l'intérieur de l'entreprise. A long terme, il faut souligner l'effort de formation réalisé par les entreprises allemandes qui modifient sans cesse la qualification de leur personnel. Dans son rapport, B. Brunhes cite ainsi l'exemple de Siemens dont le personnel comprenait en 1962 33 % de cols blancs et 67 % de cols bleus. Vingt-cinq ans plus tard, c'était l'inverse : 55 % de cols blancs et 45 % de cols bleus.

C'est pourquoi on a pu opposer au cours des dernières années deux grands modèles de flexibilité européens : le modèle allemand-suédois caractérisé par une forte flexibilité interne compensant une faible flexibilité externe et le modèle du Royaume-Uni (et dans une certaine mesure de la France) où la faible flexibilité interne est compensée par une flexibilité externe plus importante. Flexibilité externe et interne ne sont toutefois pas totalement interchangeables⁸⁵ : le cas de la Suède par exemple montre que seule la flexibilité interne (et en particulier fonctionnelle) permet aux entreprises de passer d'une technologie de procédé à une technologie de produit. Nombre d'entreprises suédoises de construction mécanique et électrique mais aussi de télécommunication ont ainsi pu acquérir des positions dominantes dans des secteurs de pointe : Electrolux (biens de consommation durables), ASEA (matériel électrique et électronique), Volvo (transports) et Ericsson sont dans ce cas.

C'est toutefois au Japon qu'il faut rechercher le modèle de flexibilité fonctionnelle le plus complet. L'emploi à vie limitant considérablement la flexibilité externe, les entreprises japonaises ont dû avoir recours à une très grande adaptabilité de la main-d'œuvre. Celle-ci revêt des formes multiples⁸⁶.

— En cas de baisse de la demande sur un marché, les entreprises redéployent les effectifs entre leurs différents établissements, faisant ainsi appel à une mobilité géographique et professionnelle : certains salariés initialement affectés à la production peuvent ainsi devenir auxiliaires de vente.

— *La mobilité peut également être externe* à l'entreprise et interne au groupe auquel elle appartient : les entreprises japonaises appartenant à un groupe issu des *zaibatsu* ou constitué autour d'une banque sont indépendantes mais ont des liens privilégiés entre elles. Dans ce cadre, les « prêts » de main-d'œuvre d'une entreprise à une autre sont fréquents (par exemple, lors de la crise des chantiers navals des années soixante-dix, Mitsubishi a eu recours à ce

type de pratique) ; le même système de mobilité interne au groupe peut être observé dans les *Keiretsu*, c'est-à-dire dans les structures hiérarchisées d'entreprises comme Toyota.

— *Une entreprise en situation de sureffectifs peut être amenée à créer de nouvelles filiales destinées à les absorber.* Hitachi construction navale a presque doublé ses filiales depuis 1984, date de fermeture de l'une de ses usines ; une partie des nouvelles filiales a ainsi repris des activités existantes et l'autre s'est consacrée à de nouvelles productions.

— Il faut par ailleurs insister sur le fait que la flexibilité fonctionnelle a également une dimension quotidienne à l'intérieur de l'entreprise : un département qui a des difficultés pour terminer une commande peut faire appel à une partie de la main-d'œuvre d'un autre service.

— Enfin, il est important de souligner le rôle de la formation de la main-d'œuvre dans la flexibilité fonctionnelle japonaise ; la formation est permanente et dispensée soit par des cours ayant lieu en dehors du poste de travail (promotion de routine et redéploiements), soit par des cours organisés dans l'entreprise, soit par des enseignements assurés par les fabricants des machines-outils, soit par télé-enseignement.

Les modalités de la flexibilité des effectifs conduisent dans certains cas à organiser un autre « partage » que celui des profits, celui du travail lui-même. Ce terme de « partage » en matière de chômage évoque d'autres politiques de l'emploi : celles qui vont dans le sens de la réduction du temps de travail.

Chapitre VII

AMÉNAGEMENT ET RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Il existe une tendance longue à la réduction du temps de travail. Au début du XIX^e siècle, la durée du travail était en France de 12 à 15 heures par jour. Réduite en 1841 pour les enfants et en 1848 pour les adultes, elle est ramenée à 10 heures par jour en 1900. La semaine de 48 heures est instaurée en 1919, les 40 heures en 1936. En 1982, la durée hebdomadaire légale de travail devient de 39 heures. La réduction du temps de travail a d'abord porté sur la durée quotidienne, puis hebdomadaire après 1936. Depuis cette date, elle porte aussi sur la durée annuelle, les deux semaines de congés payés étant apparues en 1936, passées à trois en 1956, quatre en 1969 puis cinq en 1982. A cela, il faudrait naturellement ajouter les mesures concernant l'âge de la retraite et la retraite anticipée.

Au cours des vingt-cinq dernières années, *on peut distinguer trois périodes* :

- *à la fin des Trente Glorieuses et lors du premier choc pétrolier, de 1968 à 1977, la durée hebdomadaire passe de 45 à 41 heures dans l'industrie alors qu'elle était d'à peu près 45 heures depuis 1955 ;*
- *de 1977 à 1984, elle passe de 41 à 39 heures ; la diminution est donc sensible ;*
- *depuis cette date on met plutôt l'accent sur l'aménagement du temps de travail dont la durée est d'environ 39 heures.*

Il est à noter que ce phénomène est tout à fait général. En 1870, on travaillait entre 3 000 et 3 600 heures par an dans les grands pays industrialisés. En 1994, la durée annuelle du travail s'étagait d'environ 1 544 heures (en Suède) à 1 780 (Etats-Unis). Le Japon constitue toutefois une exception puisque la norme est d'environ 2 100 heures par an. Encore s'agit-il d'évaluations moyennes dans lesquelles on inclut l'activité à temps plein aussi bien qu'à temps partiel. Même si l'on ne considère que les emplois à temps plein, la diminution de la durée annuelle du travail depuis cent vingt ans reste substantielle.

La réduction du temps de travail a souvent été considérée comme un moyen direct de lutte contre le chômage. Or les résultats du « partage de l'emploi », thème dominant du premier choc pétrolier au milieu des années quatre-vingt, ont été médiocres. Depuis quelques années, la réduction du temps de travail est considérée comme une modalité de la flexibilité interne, envisagée dans le cadre d'un allongement de la durée d'utilisation de l'équipement et donc comme un moyen indirect de lutte contre le sous-emploi.

I. — De la réduction à l'aménagement du temps de travail⁸⁷

La réglementation de la durée du travail et sa mise en pratique n'ont pas, selon les époques, les mêmes finalités. Ces dernières peuvent être des considérations purement sociales, ou bien une modalité du partage du travail, ou encore une façon d'adapter la production des entreprises aux fluctuations de la demande et aux exigences de la concurrence internationale.

1. **Réduction du temps de travail et politique sociale.** — Il est clair que la législation qui a réduit la durée du travail au cours de la première moitié du XX^e siècle était justifiée par des considérations de progrès social. La tendance observée de 1968 à 1977 s'inscrit, quant à elle, dans une perspective de partage des fruits de la croissance. Le lien avec la politique de l'emploi est donc ténu, voire inexistant.

2. **Le « partage du travail ».** — A partir de 1981, en revanche, la réduction du temps de travail devient l'un des axes essentiels de la politique de lutte contre le chômage.

Le point de départ de l'analyse du partage du travail est la relation⁸⁸ : $Y_t = q_t h_t N_t$ désignant le PIB, q_t la productivité horaire du travail, h la durée du travail et N_t l'emploi. A PIB et productivité du travail donnés, on a :

$$\frac{dN_t}{N_t} = - \frac{dh_t}{h_t},$$

ce qui semble indiquer que si l'on réduit la durée du travail de x % l'emploi s'accroîtra de x %.

Sur la base des chiffres de 1981, le passage de 40 à 39 heures par semaine correspondait à une diminution de 2,5 % de la durée du travail. Sur la base de 20 millions d'emplois, on pouvait donc s'attendre à la création de 500 000 postes de travail. Or, selon les différentes estimations dont on dispose aujourd'hui, on sait que l'ordonnance sur la durée du travail de janvier 1982 a été à l'origine de la création d'environ 145 000 emplois supplémentaires en trois ans⁸⁹.

Ce résultat décevant est naturellement dû au caractère erroné de la relation supposée. *Cette relation néglige en effet trois phénomènes dont l'importance est capitale d'un point de vue pratique :*

- *à court terme*, la baisse du temps de travail se traduit par de substantiels gains de productivité ; *dans de nombreux cas, ces gains seront durables* car les heures marginales les moins productives seront supprimées et remplacées ;
- *la diminution du temps de travail se traduit dans certaines entreprises* par la diminution de la capacité de production⁹⁰ ; c'est ainsi qu'en 1982, lors du

passage des 40 aux 39 heures, 38 % des entreprises ont diminué proportionnellement leur production et 24 % moins que proportionnellement ;
— *si la compensation salariale du temps de travail est intégrale, les entreprises souffriront d'une baisse de compétitivité* dommageable aux exportations... et à l'emploi. Ce fut le cas en France en 1982.

Les pays qui ont pratiqué la réduction de la durée du travail dans la perspective du partage de l'emploi ont tous été confrontés à l'un au moins de ces phénomènes. Tel semble avoir été le cas de la RFA en 1987, de la Suède au cours des années soixante-dix et de la Belgique à partir de 1979. Comble d'ironie, certains analystes ont même pu remarquer qu'il semblait exister une relation inverse entre chômage et durée du travail⁹¹ ! Plus la durée du travail est courte et plus le taux de chômage est élevé. Cette corrélation perverse n'est d'ailleurs pas seulement vraie en niveau ; elle est également vérifiée en dynamique : la baisse de la durée du travail dans les pays européens s'est accompagnée d'une aggravation du problème du chômage. *C'est pourquoi on a assisté depuis le milieu des années quatre-vingt à une modification sensible de la perspective de la réduction du temps de travail : cette dernière n'est plus un but en soi ; elle devient une modalité de la flexibilité quantitative interne et n'est envisagée que couplée à un allongement de la durée d'utilisation des équipements. C'est la « réorganisation-réduction du temps de travail ».*

II. — La réorganisation-réduction du temps de travail⁹²

Nous commencerons par en exposer le principe avant d'étudier les modalités de cette technique.

1. Le principe. — La réduction de la durée du travail dans la perspective d'un partage de l'emploi sans réaménagement du temps de travail a deux inconvénients majeurs, ainsi qu'il a été dit : elle diminue les capacités de production des entreprises et alourdit leurs coûts d'exploitation. Elle est donc génératrice de chômage classique. En revanche, *si elle s'accompagne d'un allongement de la durée d'utilisation de l'équipement grâce au développement du travail posté et à un recours aux équipes successives, la capacité de production des entreprises peut être augmentée et les coûts d'exploitation abaissés.* Telle est l'idée fondamentale de la « réorganisation-réduction » du temps de travail : *la durée du travail et le recours au travail posté sont deux modalités substituables d'utilisation de l'équipement. Il existe une liaison inverse entre la première modalité et la seconde.* Dans ces conditions il est possible de réduire la durée du travail *en contrepartie* d'un accroissement du recours au travail posté et aux équipes successives.

L'origine de la relation inverse entre recours au travail posté et durée du travail est double :

- certaines contraintes institutionnelles imposent des durées de travail plus courtes pour le travail posté que pour les autres types d'emploi ;
- afin de ne pas faire baisser la durée d'utilisation des équipements dans la même proportion que la diminution de la durée du travail, les chefs d'entreprise sont obligés de la compenser par un recours accru au travail posté.

L'existence de cette relation inverse entre durée du travail et travail posté a été vérifiée par une étude économétrique⁹³ : une réduction de 1 % de la durée du travail accroît le nombre d'ouvriers par poste de 0,37 %. Ce résultat confirme les conclusions d'une enquête du ministère du Travail, menée en 1984 : la durée hebdomadaire du travail diminue avec le nombre d'équipes⁹⁴. *Il est donc tout à fait possible de « découpler » la durée hebdomadaire de l'emploi et le temps d'utilisation de l'équipement. La baisse de la durée du travail ne signifie pas la diminution de la durée d'utilisation de l'équipement si elle est compensée par un développement parallèle du travail posté.* C'est ainsi qu'entre 1963 et 1974 la durée du travail a baissé en France de 0,6 % par an mais le recours au travail posté s'est développé au rythme annuel de 0,5 %, ce qui a permis une quasi-stabilité de la durée d'utilisation des équipements (— 0,1 % par an)⁹⁵. Le coup d'arrêt donné au travail posté durant la période 1974-1982 est en revanche responsable de la diminution de la durée d'utilisation de l'équipement durant ces années. Enfin, la réapparition d'un réseau accru de travail posté de 1982 à 1992 a permis d'allonger

de nouveau cette durée d'utilisation.

2. Les conséquences d'une augmentation de la durée d'utilisation des équipements. — L'effet le plus évident de ce phénomène est l'accroissement des capacités de production. En effet, ces dernières ont trois déterminants mis en évidence par la relation suivante :

$$\bar{Y} = K\pi_K h_K$$

Y désignant la capacité de production, π_K la productivité potentielle horaire du capital et h_K la durée d'utilisation des équipements. Or, *l'accroissement des capacités de production à capital égal permet, en diminuant les coûts, de lutter contre le chômage classique.*

A cet effet de capacité, il faut ajouter un effet de productivité dû à la fois à la meilleure utilisation de l'équipement et au rattrapage partiel de production effectué par les travailleurs dont les horaires ont été réduits. Enfin, la combinaison des effets de capacité et de productivité dont il vient d'être question est à l'origine *d'un effet de rentabilité qui peut permettre un accroissement de la compétitivité de l'économie.*

Plusieurs simulations des effets d'une baisse d'une heure de la durée du travail accompagnée d'une augmentation de 2,3 heures de la durée d'utilisation du capital ont été faites à l'aide du modèle DMS⁹⁶. Une première variante faisait apparaître une fourchette de créations d'emplois comprise entre 102 000 au bout d'un an et 365 000 au bout de cinq ans. Une seconde proposait une fourchette de 88 000 au bout d'un an à 289 000 cinq ans plus tard. Une étude de l'OFCE publiée en 1994⁹⁷ concluait de même qu'il était possible d'abaisser de 6 points en cinq ans le taux de chômage à condition de réduire de 10 % la durée du travail tout en réorganisant l'emploi en adoptant un système de trois équipes, pour deux équipements, sur six jours. Les autres conditions sont la diminution de 4 points des cotisations de chômage et l'acceptation d'une baisse de 7,5 % du salaire mensuel net ainsi que de 3,75 % des retraites. Toutes ces conditions sont nécessaires au maintien des coûts de production à un niveau inchangé. La réorganisation-réduction du temps de travail aurait donc des effets sensibles sur l'évolution de l'emploi.

3. Les modalités. — Le réaménagement du temps de travail obtenu par un développement du travail en équipes successives est plus facile à opérer dans certaines branches que dans d'autres. C'est ainsi qu'on a pu observer que *le travail posté est plus facile à organiser dans les secteurs à forte intensité capitaliste* puisqu'il est lié à la lourdeur du processus de production. De même cette organisation du travail est plus fréquente dans les grandes entreprises en raison des coûts engendrés.

Quant aux modalités pratiques, elles sont d'une grande diversité. On peut en donner quelques-unes⁹⁸.

— *L'extension des équipes de jour et de semaine* est une première possibilité :

- *les horaires individualisés*, par exemple, permettent de remplacer un horaire 8 h 30 - 17 h 30 par deux équipes sur deux plages souples 8 h - 10 h/16 h - 19 h et une plage fixe 10 h - 16 h. L'établissement est alors ouvert de 8 à 19 heures ;
- *les « équipes chevauchantes »* permettent de remplacer un horaire de 8 h 30 - 12 h 30 et 13 h 30 - 17 h 30 par deux équipes travaillant une demi-heure de moins : 7 h 30 - 12 h et 13 h - 16 h pour l'une ; 10 h - 13 h et 14 h - 18 h 30 pour l'autre ;
- *les « équipes successives »* sont une autre solution : au lieu d'utiliser deux équipes de type 2 × 8 heures, on peut avoir recours à trois équipes travaillant 32 heures par semaine ; la première a un horaire de 6 h - 14 h du lundi au jeudi, la seconde de 14 h - 22 h du mercredi au samedi et la troisième de 14 h - 22 h le lundi et le mardi ainsi que 6 h - 14 h les vendredi et samedi ;
- *l'allongement de la durée annuelle du travail* est une autre modalité qui consisterait à réduire les fermetures totales d'entreprises en été.

On pourrait multiplier les exemples. Une chose est certaine : la réorganisation-réduction du temps de travail est l'un des moyens les plus imaginatifs et prometteurs de la lutte contre le chômage car c'est un incontestable substitut au manque de capital. L'instauration fin 1989 d'un crédit d'impôt sur les sociétés qui réduisent de 3 heures la durée hebdomadaire du travail tout en maintenant ou accroissant la durée d'utilisation de l'équipement devrait en favoriser l'extension⁹⁹. Par ailleurs, la « loi Delebarre » du 26 février 1986 ainsi que la « loi Seguin » du 19 juin 1987 ont considérablement assoupli la législation sur la durée du travail. La première permet aux entreprises de faire varier les horaires hebdomadaires dans la limite de 42 heures par semaine si l'on n'excède pas en moyenne 38 heures par semaine travaillée. La durée limite pourrait être ramenée à 44 heures si la durée moyenne était réduite à 37. Les heures effectuées en deçà des 44 heures ne sont pas des heures supplémentaires. La loi Seguin a assoupli les possibilités de recours à la modulation des horaires, qui pourront désormais être négociés au niveau de l'entreprise et non plus de la branche. La durée hebdomadaire maximale a été portée à 48 heures en cas d'accord de branche étendu mais elle reste de 44 heures en cas d'accord d'entreprise ou d'établissement. Seules les heures effectuées au-delà d'une moyenne de 39 heures ont le statut d'heures supplémentaires. La mise en œuvre du travail en continu peut être autorisée par convention ou accord de branche étendu pour des raisons économiques et non plus seulement techniques.

D'importants accords sur l'aménagement du temps de travail ont été signés au niveau des branches depuis 1987¹⁰⁰. Par ailleurs, depuis 1982, les négociations d'entreprises sur la durée et l'aménagement du temps de travail ne cessent de se développer. *Depuis 1985, on observe même que les accords sur l'aménagement sont plus nombreux que ceux qui portent sur la réduction*¹⁰¹. Les réorganisations du

travail qui s'accompagnent d'un allongement de la durée d'utilisation des équipements sont de plus en plus fréquentes. L'accord conclu à la régie Renault le 3 janvier 1990 pour l'usine de Flins en fut l'illustration : il prévoyait une réduction de la durée hebdomadaire du travail et la création de plus de 1 000 emplois. La logique du partage de l'emploi semble avoir été remplacée par la recherche d'une plus grande flexibilité quantitative interne et fonctionnelle.

La loi quinquennale sur l'emploi de 1993 avait elle-même timidement essayé de stimuler la réduction du temps de travail. Elle prévoyait qu'une entreprise bénéficierait d'exonérations partielles de cotisations patronales si elle réduisait de 15 % l'horaire collectif annualisé antérieur en baissant les salaires et si elle embauchait en contrepartie l'équivalent d'au moins 10 % des effectifs tout en maintenant le dispositif pendant trois ans. Le texte voté par l'Assemblée nationale le 31 mai 1996 accentue l'incitation. Les entreprises qui réduisent leur temps de travail de 10 % et embauchent 10 % de salariés supplémentaires bénéficient en contrepartie d'un allègement des charges de 40 % la première année et de 30 % les années suivantes sur sept ans.

Il est clair que les contraintes auxquelles se heurtent ces politiques sont plus d'ordre pratique ou social qu'économique, à la différence de la plupart des autres mesures.

Chapitre VIII

LES CONTRAINTES DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Les politiques de l'emploi se heurtent à un certain nombre de limites, énoncées au fur et à mesure des différents chapitres. On peut en distinguer deux sortes selon qu'elles portent sur leur efficacité ou sur leurs difficultés de mise en œuvre.

I. — Création d'emplois et baisse du chômage

L'un des points les moins bien perçus par l'opinion quant à l'évolution du chômage est le suivant : d'importantes créations d'emplois ne parviennent pas toujours à faire reculer le chômage. C'est ainsi qu'en France, en 1988, l'emploi total s'est accru de 240 000 unités¹⁰². Pourtant le chômage n'a baissé que de 130 000 unités au sens du BIT. En 1989, 220 000 emplois ont été créés, mais le taux de chômage n'a reculé que de 0,4 point. En 1994, 266 000 emplois ont été créés mais le taux de chômage a augmenté de 0,8 %. Comment expliquer que les créations d'emplois « mordent » si peu sur le chômage ?

— Une première explication est que *la population active s'accroît* ; entre mars 1994 et mars 1995, la population active a augmenté de 142 000 personnes. Cet accroissement n'est que partiellement compensé par la durée des études (le taux de scolarisation des jeunes de moins de vingt-cinq ans progresse en moyenne de 1,8 point par an depuis 1985).

— Il faut aussi remarquer que *l'emploi aidé* (stages, contrats à durée déterminée, intérim, emplois d'insertion, emplois exonérés) représentent 2 103 429 en 1994¹⁰³, soit plus de 8 % de la population active. Or, les personnes qui occupent de telles formes d'emploi se présentent plus fréquemment sur le marché du travail que celles qui occupent des emplois « classiques ». Ces passages sur le marché du travail alimentent donc régulièrement les statistiques.

— *Le phénomène de « flexion du chômage »*, souvent évoqué par les spécialistes du marché du travail, joue un rôle important dans la constitution d'un « noyau dur » de sous-emploi presque incompressible. On sait en effet que la création d'emplois ne se traduit pas par une baisse du chômage de même ampleur car la croissance fait revenir sur le marché un certain nombre de travailleurs découragés. Au moment où les offres d'emplois s'accroissent, la population active augmente donc à un rythme accéléré. L'écart entre population active et emploi global diminue ainsi beaucoup moins qu'on ne pouvait l'espérer... R. Salais a calculé en 1980 que la création de 100 emplois n'abaisserait le niveau du chômage que de 45 unités¹⁰⁴. En 1989, les 350 000 créations nettes d'emploi ont attiré sur le marché du travail 110 000 personnes non comptabilisées comme chômeurs¹⁰⁵. Si l'on ajoute ce chiffre à l'accroissement de la population active de 180 000 personnes, on comprend pourquoi ces créations d'emplois n'ont fait diminuer le chômage que de 60 000 unités.

Le lien entre création d'emplois et diminution du taux de chômage est par ailleurs différent d'un secteur à l'autre : le taux de flexion du chômage est faible dans le tertiaire et plus élevé dans l'industrie. Dans le modèle METRIC, la création de 100 emplois dans le secteur non industriel aboutit à une diminution du chômage de 10 unités. Dans l'industrie, le taux de flexion serait plus élevé : de l'ordre de 0,6. M. Albert¹⁰⁶ propose quant à lui les chiffres de 0,15-0,2 pour le tertiaire et 0,8 pour l'industrie. Quoi qu'il en soit, ces résultats montrent que la politique de l'emploi

n'est pas indépendante de la politique industrielle. Les emplois tertiaires sont en effet en général moins qualifiés que les emplois industriels et s'adressent souvent à une main-d'œuvre féminine dont les taux d'activité sont plus flexibles.

A la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, on peut dire qu'en moyenne la création de 100 emplois ne diminue le chômage que de 50 personnes environ¹⁰⁷. Toutefois, il s'agit d'une évaluation grossière difficile à utiliser pour mesurer l'impact précis de telle ou telle mesure ; ainsi la création des TUC a-t-elle eu un impact important car 90 % des bénéficiaires étaient préalablement chômeurs ; l'efficacité des SIVP est déjà moins importante puisque 50 % des personnes embauchées dans le cadre d'un SIVP auraient trouvé du travail de toute manière.

II. — Les contraintes macro-économiques

Indépendamment de leur plus ou moins grande efficacité, les politiques de l'emploi posent des problèmes de mise en œuvre. Elles sont coûteuses, et, de ce fait même, se heurtent à toutes les limites des politiques macro-économiques : effet sur les taux d'intérêt et contrainte extérieure.

1. Le coût de la politique de l'emploi. — La politique de l'emploi est coûteuse. Or les budgets nationaux de la plupart des pays développés sont lourdement en déficit. *Tout gouvernement désireux de relancer l'emploi a donc des marges de manœuvre relativement étroites.* On peut illustrer ce point en prenant une nouvelle fois l'exemple de la France :

— En 1993, la dépense pour l'emploi (indemnisation du chômage [123 milliards de francs], dépenses de préretraites [28 milliards de francs] et coûts de la formation professionnelle [87 milliards de francs], plus d'autres dépenses) atteignait 289 milliards de francs, soit 4 % du PIB ! Sur cette somme, 48 % environ des dépenses étaient « actives » (aides à la création d'emplois, stages de formation, exonérations de cotisations sociales, etc.) ;

— Or, dans le même temps, les finances publiques sont déficitaires chaque année depuis 1974 ; en 1994, la dette de l'Etat atteignait 37,8 % du PIB et la charge de la dette était proche du déficit budgétaire ; *le poids de la dette publique limite donc le budget de la politique de l'emploi ;*

— *Du point de vue des cotisations sociales, le problème n'est pas moins aigu :* on a vu qu'une modalité prometteuse d'abaissement du coût du travail est la diminution de leur taux. Toutefois, l'assiette de ces cotisations est très importante et une modification, même limitée, des taux de prélèvements met en jeu des sommes considérables. Prenons l'exemple de la baisse des cotisations sociales, entièrement à la charge des employeurs. En 1994, la ristourne dégressive de ces cotisations pour les salaires inférieurs à 1,34 fois le SMIC a pour coût budgétaire 39 milliards de francs...

2. Les contraintes de taux d'intérêt. — On a vu que la diminution des taux d'intérêt est l'un des moyens de lutte contre le chômage classique (baisse des charges financières des entreprises) et keynésien (relance de l'investissement favorisée). Or, dans ce domaine également, les marges de manœuvre des gouvernements semblent limitées. Les taux d'intérêt sont en effet aujourd'hui l'arme principale de défense de la valeur externe de la monnaie. Toute baisse de taux non concertée avec les pays partenaires risque donc de provoquer des sorties massives de capitaux et un déséquilibre sur le marché des changes. La contrainte extérieure des taux d'intérêt est aujourd'hui plus importante que celle qui pèse sur l'équilibre de la balance commerciale.

Depuis dix ans, la décision d'abaisser les taux directeurs de la Banque de France pour alléger les charges des PME et favoriser l'emploi a fréquemment été prise — décision souvent contrecarrée par l'évolution monétaire internationale.

3 . L'emploi et la contrainte extérieure. — Il est clair aujourd'hui qu'une condition nécessaire (mais non suffisante) de lutte efficace contre le chômage est l'obtention d'une croissance économique élevée : l'INSEE estimait à la fin de 1989 qu'une croissance de 3 à 3,5 % de l'économie française assurait simplement une augmentation d'emploi égale à celle des ressources en main-d'œuvre¹⁰⁸. Or, dans des pays comme le nôtre, de tels taux d'expansion sont dangereux pour l'équilibre de la balance commerciale car les importations s'accroissent à un rythme supérieur à celui du PIB. Il est vrai que le retour à l'équilibre du commerce extérieur en 1992 a rendu cette contrainte moins pesante. En tout état de cause, les gouvernements des pays contraints par le commerce extérieur doivent « optimiser » emploi et déficit du commerce extérieur.

On comprend qu'une politique ayant de telles conséquences ne puisse être menée durablement. Si l'on ajoute à cela des réserves sur l'efficacité, au moins immédiate, des politiques de l'emploi, il apparaît que le problème du chômage est loin d'être résolu.

CONCLUSION

Au terme de cet exposé, le lecteur jugera peut-être que la politique de l'emploi est décevante¹⁰⁹. On peut faire remarquer en effet que cette politique est coûteuse et peu efficace.

Un tel jugement doit cependant être nuancé : compte tenu de l'extrême hétérogénéité (dans l'espace et dans le temps) du chômage, les mesures prises pour préserver l'emploi ne peuvent être elles-mêmes que complexes et diversifiées, au prix d'une cohérence d'ensemble parfois difficile à déterminer et à contrôler. Sait-on par ailleurs quels seraient les effectifs actuels des chômeurs si de telles mesures n'avaient pas été prises ?

En tout état de cause, trois conclusions fondamentales semblent pouvoir être tirées de l'expérience actuelle des pays industrialisés dans leur lutte contre le sous-emploi :

- les mesures prises ne font sentir leurs effets qu'à long terme, le chômage étant soumis à d'importants mécanismes d'inertie et d'hystérésis ;
- il ne saurait y avoir de diminution du sous-emploi sans politique de formation ;
- il est illusoire d'espérer une reprise de l'emploi sans rétablissement préalable de la flexibilité de l'emploi et de la compétitivité des entreprises.

BIBLIOGRAPHIE

- Boissonnat J. (Rapport de la commission présidée par), *Le travail dans vingt ans*, Commissariat général du Plan, éd. Odile Jacob, La Documentation française, 1995.
- Boyer R., sous la direction de, *La flexibilité du travail en Europe*, Ed. La Découverte, 1987.
- Brunhes B., *La flexibilité du marché du travail : nouvelles tendances dans l'entreprise*, OCDE, 1989.
- Caire G., *L'emploi, des repères pour comprendre et agir*, Ed. LIRIS, 1994.
- Cette G. et Taddei D., *Temps de travail, modes d'emploi*, La Découverte, 1994.
- Dreze J.H. et Bean C.R., *Europe's Unemployment Problem*, The MIT Press, 1990.
- Gambier D. et Vernières M., *Le marché du travail*, Economica, 1985 (2^e éd.).
- Gazier B., *Emploi, nouvelles données*, Economica, 1993.
- Giran J.-P. et Granier R., *Politique de l'emploi*, Economica, 1983.
- Grangeas G. et Le Page J.-M., *Economie de l'emploi*, PUF, 1993.
- Greffé X., *Politique économique*, Economica, 1987.
- Jackman R., Layard R. et Nickell S., *Unemployment*, Oxford University Press, 1991.
- Le Page J.-M., *Les chômages*, ESKA, 1987.
- Lesoume J., *Vérités et mensonges sur le chômage*, Odile Jacob, 1995.
- Lorriaux J.-P. et Seite J.-A., *La formation professionnelle continue*, Economica, 1990.
- Malinvaud E., *Essai sur la théorie du chômage*, Calmann-Lévy, 1983.
- Malinvaud E., *Sur les statistiques de l'emploi et du chômage*, La Documentation française, 1986.
- Salais R., Baverez N. et Reynaud B., *L'invention du chômage*, PUF, 1986.
- Summers L., *Understanding Unemployment*, The MIT Press, 1990.
- Weitzman M., *The Share Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 1984.

Notes

1

J. Luciani, Une approche historique de la flexibilité : le chômage intra-annuel, in *Travail et Emploi*, septembre 1987.

2

R. Salais, N. Baverez et B. Reynaud, *L'invention du chômage*, PUF, 1986, p. 39, n. 19.

3

P. Auer, F. Maier et H. Mosley, La mesure du chômage, in : *Chroniques internationales du marché du travail et des politiques d'emploi, 1986-1989*, Mire, La Documentation française, 1990.

4

INSEE Première, n° 30, juin 1989.

5

F. Kramarz et S. Lollivier, Les difficultés de recrutement s'accroissent à la fin de 1989, *Economie et Statistique*, n° 234, juillet-août 1990.

6

B. Dormont, Les ajustements de l'emploi dans la crise en France et en RFA, *Revue d'économie politique*, n° 3, 1986.

7

A. Toffler, *Les nouveaux pouvoirs*, Fayard, 1991.

8

Données sociales 1990, INSEE.

9

INSEE, 1990, *Enquête nationale sur les conditions de travail*.

10

Chiffre UNEDIC : 52,5 %, fin 1988.

11

Chiffre INSEE : 14,6 %, 1986.

12

A. Toffler, *op. cit.*, chap. XVI, 1991.

13

Les Collections de l'INSEE, série E, 1988.

14

D. Schnapper, *Le vécu du chômage, essai d'interprétation sociologique*, document remis à R. Boulin, ministre du Travail et de la Participation, 1979. Lui fait écho, seize ans plus tard, la conclusion du rapport de la commission présidée par Jean Boissonnat, *Le travail dans vingt ans*, Ed. Odile Jacob, qui voit dans l'exercice d'un emploi « un moyen essentiel d'insertion sociale » encore à l'horizon 2015.

15

M. Lagrave, Les difficultés d'évaluation du coût du chômage, in *Comptes ou mécomptes du chômage et de l'emploi*, Economica, 1982.

16

Nous, travailleurs licenciés, les effets traumatisants d'un licenciement collectif, UGE, 1976. Ce rapport a fait date parce qu'il était le premier de ce type en France.

17

M. Bungener, J. Pierret, *Appréhender l'influence du chômage sur l'état de santé*, Rapport CERMES-MIRE, 1993. Cf. également les études du CREDES, 1995. Des travaux de ce type, menés en Suède, au Danemark et au Royaume-Uni, font état d'un taux de mortalité plus élevé pour les chômeurs.

18

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1995.

19

Eurostat, statistiques de base de l'Union européenne, 1995.

20

B. Reissert et G. Schmid, Les systèmes d'assurance-chômage à l'épreuve de la crise, in *Chroniques internationales...*, *op. cit.*, 1990.

21

Cf. chap. I.

22

P.A. Samuelson, W. Nordhaus, *Economics*, MacGraw-Hill, 1989, 13^e éd., p. 285.

23

Y. Doodge et J. Popay, Social Services and Unemployment, Impact and Responses, in *Unemployment, Personal and Social Consequences*, S. Fineman ed., Tavistock Publications, 1987.

24

Pour plus de détails, on pourra lire l'article de B. Montelh et F. Morgenstern, L'art de faire durer le provisoire, *Autrement*, n° 110, octobre 1989.

25

A.L. Aucouturier et D. Gelot, Les dispositifs pour l'emploi et les jeunes sortant de la scolarité : une utilisation massive, des trajectoires diversifiées, *Economie et Statistique*, n° 277-278, 7/8, 1994.

26

On parle d'hystérésis lorsque le comportement d'un système dépend non seulement de ses déterminants actuels mais également de son évolution passée, c'est-à-dire qu'il est caractérisé par une certaine inertie et irréversibilité. Si le chômage d'aujourd'hui détruit l'aptitude au travail d'une partie de la main-d'œuvre, il sera l'une des causes du chômage de demain. Pour une analyse théorique de l'hystérésis, cf. J.-M. Le Page, L'hypothèse d'hystérésis dans la théorie économique du chômage : pertinence et implications, in *Revue d'économie politique*, mars-avril 1991.

27

L. Recascino et B. Jonzon, Politiques pour l'emploi des jeunes, *Actualités suédoises*, février 1990, traduit dans *Problèmes économiques*, n° 2182, 4 juillet 1990.

28

50 missions nouvelles ont été créées à la fin de 1990.

29

B. Dormont, Quelle est l'influence du coût du travail sur l'emploi ?, *Revue économique de l'OCDE*, vol. 45, n° 3, mai 1994.

30

S. Bazen et J.-P. Martin, L'incidence du salaire minimum sur les gains et l'emploi en France, *Revue économique de l'OCDE*, n° 16, printemps 1991. La formule de cette élasticité est $n_t = (1 - \lambda)n_{t-1} + \lambda n_t^*$, étant l'emploi des jeunes et W_m le salaire minimum.

31

C. Alphantery, *Les structures d'insertion par l'économie*, rapport au ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale et au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, La Documentation française, septembre 1990.

32

A. Lebaube, *L'emploi en miettes*, Hachette, 1988, p. 75.

33

R. Tresmontant, Chômage, les chances d'en sortir, in *Economie et Statistique*, n° 241, mars 1991. En 1987-1989, un chômeur depuis trois ans et plus n'avait que 26 % de chances d'occuper un emploi un an plus tard...

34

I. Ermakoff et R. Tresmontant, L'impact de la politique de l'emploi, une estimation quantitative de certains dispositifs, *Economie et Prévision*, 1990.

35

J.-P. Lorriaux et J.-A. Seite, *La formation professionnelle continue*, Economica, 1990.

36

A. Lebaube, *Le Monde* du 4 juin 1991.

37

La formation théorique est à la charge des Länder. Les entreprises financent la partie pratique.

38

Les niveaux se définissent comme suit dans le système français : niveau VI = non-diplômés, V bis = certificat d'études secondaires, V = BEPC, CAP, BEP, IV = baccalauréat, BP, BT, A. Lebaube, *Le Monde* du 4 juin 1991.

39

J.-P. Lorriaux et J.-A. Seite, *op. cit.*, 1990.

40

J.-P. Lorriaux et J.-A. Seite, *op. cit.*, 1990, p. 144-157.

41

Dossiers statistiques du travail et de l'emploi, ministère du Travail, *Bilan statistique de la formation professionnelle en 1992*, n° 104, décembre 1993.

42

P. Laulhe, La formation continue : un avantage pour la promotion et un accès privilégié pour les jeunes et les techniciens, *Economie et Statistique*, janvier 1990.

43

J.-J. Paul, *La relation formation-emploi*, Economica, 1989.

44

J.-J. Paul, *op. cit.*, p. 182-183.

45

G. Cornilleau, P. Marioni et B. Roguet, Quinze ans de politique de l'emploi, *Revue de l'OFCE*, n° 31, 1990.

46

P. Bouillaguet-Bernard, L'évolution des politiques de l'emploi en France de 1975 à 1987, *Problèmes économiques*, n° 2068, 30 mars 1988.

47

P. Laulhe, in *Données sociales 1990*, INSEE.

48

Sur l'ensemble de la Communauté, entre 1984 et 1992, les personnes qui avaient trouvé un nouvel emploi l'année précédente représentaient 17 % des personnes employées.

49

Cf. chap. I.

50

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1989.

51

Ces chiffres sont tirés de l'article d'A. Fonteneau et A. Gubian, Comparaison des relances françaises de 1975 et 1981-1982, *Bulletin de l'OFCE*, juin 1985.

52

M. Bruno et J. Sachs, *Economies of Worldwide Stagflation*, Blackwell, 1985, chap. 9 et 11.

53

Rappelons qu'en France la désindexation salariale n'est effective que depuis le mois de mars 1983 et n'a pu être instaurée à l'époque qu'en raison de la très forte dégradation de la situation économique du pays.

54

Le signe • désigne la dérivée par rapport au temps. D'autre part, on notera pour comprendre la formule ci-dessus que le taux de variation du rapport capital-travail est égal à $\frac{\dot{K}}{K} - \frac{\dot{N}}{N}$ et que $K_t = I_t$, où I_t désigne l'investissement net.

55

H. Thouluc, La détermination de l'emploi dans sept grands pays de l'OCDE, *Economie et Prévision*, n° 87, 1989, 1.

56

T.J. Kiesner et A. Goldsmith, A Survey of Alternative Models of the Aggregate U.S. Labor Market, *Journal of Economic Literature*, septembre 1987.

57

Economies en transition, OCDE, 1989.

58

F. Klau et A. Mittelstadt, La flexibilité des marchés du travail, *Revue économique de l'OCDE*, n° 6, printemps 1986. La rigidité des salaires dans différents pays est mesurée par le rapport de l'élasticité des salaires nominaux aux prix et de la sensibilité de ces salaires par rapport au taux de chômage.

59

P. Ralle et J. Toujou-Bematte, Les salaires désindexés : une réalité, *INSEE Première*, n° 59, 1990.

60

CERC, *Les Français et leurs revenus*, La Découverte, 1989.

61

OCDE, 1989, *op. cit.*, p. 67.

62

Perspectives de l'emploi, OCDE, 1990, p. 171.

63

OCDE, 1990, *op. cit.*, p. 171 et 185-188.

64

M. Weitzman, *The Share Economy*, Cambridge Harvard University Press, 1984 ; The Simple Macroeconomics of Profit Sharing, *The American Economic Review*, décembre 1985 ; un bilan de la théorie du partage des profits peut être trouvé au chapitre 10 de *Current Issues in Labour Economics*, D. Sapsford et Z. Tzannatos éd., Macmillan, 1990. Le chapitre 10 de cet ouvrage a été rédigé par S. Estrin et S. Wadhvani.

65

R.B. Freeman et M. Weitzman, Bonuses and Employment in Japan, *Journal of Japanese and International Economics*, 1987, vol. 1, p. 168-194.

66

Car en concurrence imparfaite, $\frac{K}{K} - \frac{N}{N}$.

67

Les formules sont identiques à ceci près que ω doit être substitué à w .

68

Précisément le NAIRU (*non accelerating inflation rate of unemployment*). M. Weitzman, Steady State Unemployment under Profit Sharing, *Economic Journal*, 3/1987.

69

S. Estrin et S. Wadhvani, *op. cit.*, 1990.

70

B. Brunhes, *La flexibilité du marché du travail : nouvelles tendances dans l'entreprise*, OCDE, 1989.

71

Pour un exposé à la fois exhaustif et synthétique sur la demande de travail à long terme, voir D.S. Hamermesh, The Demand for Labor in the Long Run, in *Handbook of Labor Economics* edit. by O. Ashenfelter et R. Layard, North Holland, 1986.

72

J. Flanagan, Le chômage, un problème d'embauche, *Revue économique de l'OCDE*, n° 11, automne 1988.

73

P. Bouillaguet-Bernard, *op. cit.*, 1988.

74

R.H. Draus, La flexibilité du travail en RFA, *Observations et diagnostics économiques*, avril 1989.

75

M. Cezard, J.L. Heller et N. Roth, Premiers résultats de l'enquête-emploi 1990, *INSEE Première*, n° 91, 1990.

76

En 1990, les intérimaires et les bénéficiaires de contrats à durée déterminée étaient plus de 800 000 en France.

77

Données extraites de B. Brunhes, *op. cit.*, OCDE, 1989.

78

Le marché du travail : quelles politiques pour les années quatre-vingt-dix ?,

OCDE, 1990, p. 26 ; *Perspectives de l'emploi*, OCDE, 1995.

79

Le Japon à l'œuvre : emploi et flexibilité, OCDE, 1989.

80

Perspectives de l'emploi, OCDE, 1995.

81

Perspectives de l'emploi, OCDE, 1990, *op. cit.*, p. 23.

82

R.H. Draus, *op. cit.*, p. 126.

83

C. Bloch-London et O. Marchand, Les enjeux de la durée du travail, *Economie et Statistique*, n° 231, avril 1990.

84

D. Bourlange, G. Cette, G. Kremer et D. Taddei, Les principales relations entre les degrés d'utilisation des facteurs de production, *Economie et Statistique*, n° 231, 1990.

85

Sur le caractère interchangeable des deux formes de flexibilité, voir le rapport Dahrendorf, *La flexibilité du marché du travail*, OCDE, 1986.

86

Le Japon à l'œuvre : emploi et flexibilité, *op. cit.*, 1989.

87

Sur ce sujet, on pourra consulter l'article de C. Bloch-London et O. Marchand, *op. cit.*, 1990.

88

V. Lévy-Garboua et B. Weymuller, *Macroéconomie contemporaine*, 2^e éd., Economica, 1981.

89

G. Cette et D. Taddei, *Temps de travail, modes d'emploi*, Ed. La Découverte, 1994.

90

O. Marchand, D. Rault et E. Turpin, Des 40 heures aux 39 heures, processus et réactions des entreprises, *Economie et Statistique* n° 154, avril 1983.

91

La réduction du temps de travail est-elle créatrice d'emplois ? BNP, *lettre de conjoncture*, janvier 1990.

92

Toute cette section est fondée sur les travaux de G. Cette et D. Taddei. Voir en particulier D. Taddei, *Des machines et des hommes*, Documentation française, 1986 ; *Le temps de l'emploi*, Hachette, 1988 ; D. Bourlange, G. Cette, G. Kremer et D. Taddei, *op. cit.*, 1990 ; G. Cette et D. Taddei, Capacités de production et temps de travail, *Futuribles*, juin 1990.

93

D. Bourlange, G. Cette, G. Kremer et D. Taddei, *op. cit.*, 1990, p. 84.

94

D. Taddei, 1988, *op. cit.*, 2^e partie, chap. 1.

95

G. Cette et D. Taddei, 1990, *op. cit.*

96

D. Taddei, 1986, *op. cit.*, p. 295-337.

97

H. Sterdyniak, E. Fourmann, F. Lerais, H. Delessy et F. Buisson, Lutter contre le chômage de masse en Europe, *Observations et diagnostics économiques*, n° 48, 1994.

98

D. Taddei, *op. cit.*

99

Le travail en équipes successives, après avoir reculé de 1974 à 1982, représente aujourd'hui plus de 12 % de la population salariée.

100

En 1993, sur 6 122 accords, 2 705 portaient sur l'aménagement du temps de travail. Ce type d'accord est appelé à se multiplier. En effet, en octobre 1995, le patronat et quatre syndicats ont signé un accord interprofessionnel annonçant une diminution du temps de travail mais laissant aux branches le soin de l'organiser. Cet accord prévoit que la réduction du temps de travail doit être réalisée dans le cadre d'une annualisation des horaires de travail.

101

C. Bloch-London et O. Marchand, *op. cit.*, 1990.

102

T. Lacroix, *op. cit.*, 1989.

103

Bilan de la politique de l'emploi en 1994, ministère du Travail, La Documentation française, 1995.

104

R. Salais, Le chômage, un phénomène de file d'attente, *Economie et Statistique*, juillet 1980.

105

La vérité sur le chômage, *Nouvel Economiste*, 7 septembre 1990.

106

M. Albert, *Le pari français*, Le Seuil, 1982.

107

G. Cornilleau, P. Marioni et B. Roguet, Quinze ans de politique de l'emploi, *Revue de l'OFCE*, n° 31, 1990.

108

L. Bloch, La croissance française à l'horizon de 1992, des besoins d'investissement encore importants à financer, *Economie et Statistique*, n° 227, décembre 1989.

109

On peut noter que près de 2,1 millions de personnes ont bénéficié de mesures de politique d'emploi en 1994, soit près de 8 % de plus qu'en 1993 (*Bilan de la politique de l'emploi, op. cit.*). Mais à la différence d'autres mesures de politique économique, l'objectif d'une politique de l'emploi n'est pas d'accroître le nombre de ses bénéficiaires...