

## ECONOMIE GENERALE

### « LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ONT-ELLES ETE EFFICACES CONTRE LE CHÔMAGE ? »

#### ANALYSE DU LIBELLE DU SUJET :

- Question explicite : savoir si les actions menées par les pouvoirs publics dans le domaine de l'emploi ont permis de réduire le chômage.

Efficacité peut aussi s'entendre par une bonne adéquation entre objectifs et moyens.

ATTENTION : ne pas confondre le sujet avec l'intitulé « les politiques de l'emploi sont-elles efficaces ? » où il faudrait juger de l'efficacité non seulement contre le chômage mais aussi sur le niveau et la structure de l'emploi !

#### CHAMP CONCEPTUEL :

- **Politiques de l'emploi** : une politique est constituée d'un ensemble cohérent de mesures prises par les Pouvoirs publics destinées à atteindre un ou plusieurs objectifs.

De façon plus large, la politique de l'emploi rassemble l'ensemble de l'action publique qui a un effet direct ou indirect sur le niveau et la structure de l'emploi. Dans ce sens, de nombreuses dimensions de la politique économique peuvent être concernées, des politiques conjoncturelles ou structurelles. On peut aussi considérer les politiques de l'emploi de manière plus étroite comme l'ensemble des interventions publiques dans le domaine de l'emploi.

Difficulté : ces politiques renvoient à une multiplicité d'instruments et à une diversité d'objectifs, mobilisant des champs différents de l'activité de l'Etat, au plan national et local. **L'usage du pluriel n'est pas innocent** : il souligne la grande diversité des politiques pratiquées et de leurs instruments, selon les pays ou les époques. On pourra utilement mobiliser des analyses en termes de politique publique susceptible de donner plus de cohérence à l'analyse.

- **Chômage** : le problème de sa mesure n'est pas central dans le sujet mais ne doit pas être ignoré ! La définition au sens du BIT est doublement restrictive : elle inclut dans l'emploi toute personne ayant une activité rémunérée si brève soit elle ; elle renvoie dans la population inactive toutes les personnes qui, dépourvues d'activité rémunérée, ne satisfont pas simultanément les critères de recherche active et de disponibilité immédiate : sont donc écartées du chômage des catégories victimes du raisonnement de l'emploi ou bénéficiaires de certains dispositifs. Ceci permet d'ailleurs d'apprécier l'efficacité des politiques de l'emploi qui mettent en œuvre de tels dispositifs...

Nous sommes contraints de mesurer l'efficacité des politiques de l'emploi en prenant comme indicateur le taux de chômage au sens du BIT, ce qui facilite les comparaisons internationales, il ne faut pas non plus oublier les autres instruments, comme l'indicateur synthétique élaboré par l'UE en 1998, qui permettent de mieux cerner la sous-utilisation des capacités de travail. Par ailleurs, pour apprécier les résultats d'une politique, on peut s'intéresser soit au niveau, soit à la variation du chômage, selon l'information recherchée. Par exemple, un bas niveau permanent du chômage reflète

Les politiques de l'emploi ont-elles été efficaces contre le chômage ?

des caractéristiques structurelles et une réduction significative du taux de chômage renseigne plus sur des variables conjoncturelles.

### **CONTEXTE SPATIO-TEMPOREL :**

- Une évidence : s'interroger sur la situation contemporaine de ces 25 dernières années : de la fin des années 1980 et jusqu'en 1995, le chômage baissait dans certains pays, comme les Etats-Unis, alors qu'il augmentait dans d'autres comme la France. D'autre part, la baisse généralisée mais inégale du chômage depuis le début des années 2000 implique de comparer l'efficacité des politiques pratiquées selon les périodes et selon les pays ou groupes de pays.

On peut également étudier la période des *Trente glorieuses* et les rapports de Lord W. H. BEVERIDGE, ou encore après les deux chocs pétroliers.

Le fait de privilégier la France ne doit pas occulter la dimension de comparaison internationale d'un tel sujet.

### **CONNAISSANCES THEORIQUES :**

- Politiques de plein emploi d'inspiration keynésienne : insuffisance de la demande, actions de relance conjoncturelle, mesures insérées dans une politique macro-économique générale. Ne pas oublier de souligner les critiques et défaillances de ces politiques dans les années 1970.

Chômage structurel : politiques de l'offre cherchant à agir sur les structures du marché du travail (flexibilité...). Bilan mitigé à dresser.

Bref, des politiques macro-économiques insuffisantes, d'où la préférence pour des politiques spécifiques depuis une vingtaine d'années :

- *Politiques passives* : une fonction sociale (revenu de substitution) et une fonction économique (faire diminuer l'offre de travail) ;

- *Politiques actives* : favoriser la demande de travail en obtenant une croissance plus utilisatrice ou moins destructrice d'emplois : baisse du coût du travail, actions de formation...

NB : une distinction active/passive relativisée aujourd'hui : elle amène à se focaliser sur les mesures qui se traduisent par une dépense publique, en négligeant les interventions d'ordre réglementaire et juridique, ainsi que les politiques à vocation générale. Par ailleurs, on a remarqué que l'indemnisation du chômage (politique passive) pouvait avoir un rôle actif dans la mise en adéquation entre offre et demande de travail en permettant de meilleures conditions de recherche d'emploi, plus un soutien à la consommation (cf. PMC des plus faibles, *loi psychologique fondamentale* de J.M. KEYNES).

### **CONNAISSANCES EMPIRIQUES :**

- France : dépenses spécifiques consacrées à l'emploi, environ 1.5% du PIB. Depuis les années 1970, le nombre de personnes bénéficiant à un moment donné de mesures de politiques de l'emploi a été multiplié par trente !

- Autre point : les grandes catégories de mesures :

- *Aide aux emplois marchands* : baisse des charges sur bas salaires...

- *Aide aux emplois non marchands* : CES, emplois-jeunes...

Les politiques de l'emploi ont-elles été efficaces contre le chômage ?

- *Stages de formation professionnelle* : stages d'insertion...
- *Cessations anticipées d'activités* : préretraites, CFA...
- Une comparaison internationale nécessite une certaine connaissance des mesures et des effets constatés dans d'autres pays : Grande-Bretagne, Etats-Unis, Allemagne... sans oublier les petits pays en pointe (Danemark, Suède, Irlande...)

## PROPOSITION DE CORRIGE

### *Introduction*

1. Actualité : lutte contre le chômage, priorité du gouvernement depuis D. VILLEPIN et la crise économique actuelle.
2. Développement du chômage : multiplicité des mesures constituant les politiques de l'emploi, avec des objectifs parfois différents : l'évaluation est rendue délicate.
3. Il est donc pertinent de s'interroger sur l'efficacité des politiques de l'emploi à faire reculer le chômage. Il faut donc étudier si les différentes mesures qui constituent les politiques de l'emploi ont permis une réduction significative du taux de chômage (au sens du BIT, donner la définition...). Les évaluations micro-économique et macro-économique, réalisées ces dernières années, n'arrivent pas toujours à des résultats incontestables mais on peut cependant en tirer quelques enseignements.
4. Il apparaît que les politiques macroéconomiques d'inspiration keynésienne se sont révélées inefficaces à enrayer le chômage dans les années 1970 et que les politiques dites passives qui veillaient à réduire l'offre de travail s'avèrent insuffisantes (partie I). Depuis le milieu des années 1980, sous des formes diverses selon les pays, ont été privilégiées des politiques cherchant à agir sur les structures du marché du travail et sur le coût du travail. Si certaines de ces politiques ont eu quelque succès, il est à noter de grandes différences selon les pays et des orientations sous-jacentes divergentes (partie II).

### **I- Les échecs des politiques de relance de la demande et les insuffisances des politiques dites passives ont conduit à une activation des politiques de l'emploi**

#### *1- L'échec des politiques macro-économiques de plein emploi et l'incitation aux politiques passives*

1. Origine : théorie keynésienne, chômage involontaire dû à un équilibre de sous-emploi, d'où les politiques de relance. Evoquer le cas des *Trente glorieuses* qui prend source dans le 2<sup>ème</sup> rapport de Lord W. H. BEVERIDGE en 1944.

Remarque : l'emploi est ici envisagé comme une conséquence d'une politique de relance économique. Echech dès les années 1975, la critique libérale s'impose (effets d'éviction, *chômage naturel* d'E. PHELPS, repris par M. FRIEDMAN..., NAIRU, *Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*).

2. Impossibilité de faire repartir l'emploi, d'où des politiques passives visant à réduire l'offre de travail (indemnités par un système d'assurance collective, très fort en France). La croissance du chômage a conduit à une crise de financement de ces systèmes, diminution de

Les politiques de l'emploi ont-elles été efficaces contre le chômage ?

la couverture pour relancer l'incitation au travail (libéraux..., cf. rapport de J. RUEFF contre les indemnités chômage en 1931).

Egalement, des mesures pour retirer certaines catégories de personnes de la population active (préretraites, retraites à 60 ans en France en 1982, stages, allongement des études...). Problème : effets à court terme uniquement ! On peut aussi évoquer les politiques de l'immigration (aides aux retours) et les femmes (maintien au foyer) puis les politiques de partage du travail.

## ***2- La priorité grandissante aux politiques actives de l'emploi***

1. Coût croissant des politiques passives, plus effets limités, activation des politiques, dès la décennie 1980. Du côté de l'offre : améliorer la formation professionnelle et les capacités d'insertion des chômeurs en améliorant leur employabilité. Du côté de la demande, favoriser la création d'emplois et l'embauche des chômeurs par des subventions (alternance, exonérations, temps partiel, contrats de retour à l'emploi... ou CES, emplois jeunes... pour le non-marchand).

2. Ces politiques actives peuvent être mises en œuvre de façon très différente : les modèles libéraux insistent sur la flexibilisation du marché du travail, les modèles plus interventionnistes misent sur la formation et les procédures collectivement négociées.

## **II- Des politiques structurelles et actives de l'emploi aux résultats contrastés et discutés**

### ***1- Ampleur et limites des effets sur le chômage de la flexibilité du marché du travail***

1. Posture libérale : flexibiliser le marché du travail, d'où des réformes institutionnelles (cf. volonté du Medef en France de réformer en profondeur le code du travail) et structurelles. Le fonctionnement décentralisé d'une économie permet un ajustement rapide des prix relatifs et une forte mobilité du travail, gage de retour au plein-emploi (recommandations de l'OCDE). Pourtant, les évaluations ne concluent pas à une corrélation entre flexibilité et niveau de chômage, même aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne où ces modèles ont été poussés au maximum. On constate juste une variation plus rapide du taux de chômage.

2. Si l'on s'intéresse au niveau, on peut observer la situation de quelques pays européens « modèles » : le Royaume-Uni a réduit son chômage par une réduction de sa population active plus que par l'effet de ses réformes du marché du travail dans les années 1980. Pour les pays Nordiques (Danemark, Irlande, Norvège, Pays-Bas), la réduction du chômage est le fait de créations d'emplois, d'une faible substitution capital/travail en négociant une réduction du coût salarial dans un cadre centralisé du marché du travail.

## 2- Quel bilan des politiques macro-économiques de l'emploi ?

1. Depuis fin des années 1980, de nombreux pays se lancent dans un mouvement de réduction des charges sociales, surtout sur les bas salaires. En 1998, les charges sociales sur les bas salaires ne s'élèvent plus qu'à 37% du coût du travail jusqu'à 1.35 fois le SMIC contre 45% pour un salaire supérieur. Se sont aussi multipliées les subventions à l'emploi et aux salariés (dernière en date : la prime pour l'emploi) mais avec des effets limités (*effets d'aubaine et effets de substitution*). Quant aux effets indirects de bouclage macro-économique, ils font jouer des effets-prix (*effet de compétitivité*) et des *effet-revenus* (sur le profit de l'entreprise ou sur le revenu des nouveaux embauchés). Les analyses concluent sur une efficacité assez faible à court terme des mesures de subvention à l'emploi (efficacité plus grande des mesures d'emplois aidés du secteur non-marchand) mais une efficacité plus certaine à long terme.

2. Les politiques spécifiques de l'emploi ont permis d'élaborer des dispositifs plus précis et plus ciblés aux effets globalement positifs. L'INSEE estime que pour la France, ces politiques ont permis de freiner d'environ 500 000 le nombre de demandeurs d'emploi durant les années 1980. Cependant, les études comparatives des différentes périodes et des différents pays redonnent une importance aux variables macro-économiques. Ainsi, les Etats-Unis doivent leur longue période de plein-emploi des années 1990 à leur *mix policy* (politique budgétaire restrictive et politique monétaire expansive) plus qu'à des mesures spécifiques ! A l'inverse, en Union Européenne, les mauvais résultats du chômage sont dus aux politiques procycliques restrictives définies par les critères de convergence contenus dans le traité de Maastricht puis imposées par le Pacte de stabilité et de croissance (traité d'Amsterdam, 1997) ! La reprise de la croissance en 1997 a favorisé une décrue du chômage ainsi que des mesures spécifiques d'autant plus efficaces qu'elles ont été accompagnées par des politiques de soutien à la demande.

## **Conclusion**

1. Echech des politiques macroéconomiques traditionnelles + insuffisance des politiques de l'emploi ont donné lieu à une activation des politiques de l'emploi, qui semblent avoir été plus efficaces grâce également aux retraits d'activité et aux subventions au secteur non marchand et les aides au secteur marchand. Les mesures de flexibilisation du marché du travail sont plus contestées. L'accompagnement macroéconomique des politiques de l'emploi redevient essentiel !

2. L'efficacité des politiques de l'emploi dépend en fait d'une variable non directement économique : la nature des relations sociales et le régime d'Etat providence et de politiques sociales dans lequel elles s'insèrent. Les pays aux négociations centralisées avec des régimes assurantiels (*néo-corporatistes*) ou universels (*socio-démocrates*) ont mieux réussi la mise en œuvre des politiques actives de l'emploi que les pays décentralisés.

Finalement, ne vérifions nous pas que débattre des politiques de l'emploi dépasse le simple enjeu économique pour intégrer les caractéristiques politiques et sociales sur lesquels se construisent les liens sociaux de chaque pays ?