



VOIE GÉNÉRALE

2^{DE}

1^{RE}

T^{LE}

Sciences économiques et sociales

ENSEIGNEMENT

SPECIALITÉ

COMMENT LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE ?

Les objectifs d'apprentissage des élèves sont strictement définis par les programmes.

Cette fiche pédagogique, à destination des professeurs, vise à les accompagner dans la mise en œuvre des nouveaux programmes.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ni constituer un modèle, chaque fiche explicite les objectifs d'apprentissage et les savoirs scientifiques auxquels ils se rapportent, suggère des ressources et activités pédagogiques utilisables en classe et propose des indications bibliographiques.

Les objectifs d'apprentissage

- Savoir définir le chômage et le sous-emploi et connaître les indicateurs de taux de chômage et de taux d'emploi.
- Comprendre que les problèmes d'appariements (frictions, inadéquations spatiales et de qualifications) et les asymétries d'information (salaire d'efficience) sont des sources de chômage structurel.
- Comprendre les effets (positifs ou négatifs) des institutions sur le chômage structurel (notamment salaire minimum et règles de protection de l'emploi).
- Comprendre les effets des fluctuations de l'activité économique sur le chômage conjoncturel.
- Connaître les principales politiques mises en œuvre pour lutter contre le chômage : politiques macroéconomiques de soutien de la demande globale, politiques d'allègement du coût du travail, politiques de formation et politiques de flexibilisation pour lutter contre les rigidités du marché du travail.

Problématique d'ensemble

Depuis la première mesure du chômage par la statistique publique française lors du recensement de 1896 (Salais, Baverez et Reynaud, 1986), la question de la définition, de la mesure et des moyens de lutte contre le chômage s'est imposée comme l'un des thèmes majeurs du débat public en France. Si les réformateurs sociaux (tels Beveridge, 1909) ont été les premiers à en faire un sujet d'étude, la problématique de la lutte contre le chômage a rapidement été investie par la science économique (par exemple Marshall, 1920). Pour analyser le phénomène, la distinction entre une forme de chômage découlant des variations cycliques de l'activité économique (le chômage conjoncturel) et une forme de chômage résultant des caractéristiques institutionnelles d'une économie et de son marché du travail (le chômage structurel) est introduite dès la première moitié du XXe siècle (Beveridge, 1944).

Suivant cette distinction, il importe de répondre aux questions suivantes :

- Qu'est-ce que le chômage et le sous-emploi et comment les mesure-t-on ?
- Comment et pourquoi l'existence de difficultés d'appariement et d'asymétries d'information sur le marché du travail génère-t-elle du chômage structurel ?
- Quels peuvent être les effets de l'instauration d'un salaire minimum et de ses variations sur la part structurelle du chômage ?
- Améliorer le niveau de protection des emplois augmente-t-il mécaniquement le taux de chômage structurel ?
- Comment et pourquoi les variations du produit intérieur brut (PIB) et de ses composantes affectent-elles le niveau du chômage conjoncturel ?
- Quels sont les leviers de politique économique en général, de politique pour l'emploi en particulier, que les pouvoirs publics peuvent actionner pour lutter contre le chômage ?

Savoirs scientifiques de référence

Savoir définir le chômage et le sous-emploi et connaître les indicateurs de taux de chômage et de taux d'emploi

En première approche, le chômage se conçoit à la fois comme la situation d'une personne qui n'occupe pas d'emploi mais en cherche un et comme l'état du marché du travail quand l'offre y est supérieure à la demande. Mais, en France comme ailleurs, la définition et la mesure du chômage font l'objet de controverses récurrentes parmi les chercheurs et les statisticiens.

La définition du chômage est un préalable à sa mesure

La définition la plus simple et la plus évidente est de considérer comme chômeur toute personne (1) en âge de travailler, (2) dépourvue d'emploi et (3) qui en recherche un. Il est alors possible de distinguer, au sein de la population en âge de travailler, deux sous-ensembles : la population active (qu'elle soit en emploi ou en recherche d'emploi) et la population inactive. La population active regroupe donc la population active occupée (en emploi) et la population active au chômage.

On en déduit trois indicateurs de mesure :

- **Le taux d'activité** se calcule comme le rapport entre la population active et la population totale en âge de travailler.
- **Le taux de chômage** se calcule comme le rapport entre la population active au chômage et la population active.
- **Le taux d'emploi** se calcule comme le rapport entre la population active occupée et la population totale en âge de travailler.

Le taux d'emploi constitue un indicateur complémentaire au taux de chômage. Il renseigne, en effet, sur la capacité d'une économie à mobiliser réellement la main-d'œuvre, éliminant le biais induit par la variation possible de la population active (le taux de chômage peut « artificiellement » être réduit par une baisse des taux d'activité). Il fournit par conséquent des indications sur l'impact réel des politiques de formation en particulier, des politiques actives de l'emploi en général (voir ci-dessous). De fait, l'augmentation du taux d'emploi des États membres est un but poursuivi par l'Union européenne depuis la première mise en place de la stratégie européenne pour l'emploi (1997) et la stratégie Europe 2020 (2010), qui fixe un objectif précis de 75 % pour l'année 2020 (Parlement européen, 2019). Notons que cette focalisation sur l'indicateur du taux d'emploi conduit cependant à négliger deux enjeux majeurs : la qualité des emplois occupés et la durée de travail effective des actifs comptabilisés comme occupés (Freyssinet, 2004). Sur ce dernier point, et pour éviter la construction d'un indicateur qui masquerait l'existence d'un chômage mal appréhendé en raison du développement des emplois à temps partiel, l'INSEE (2019) fournit désormais un taux d'emploi sans considération du temps de travail des emplois concernés (65,9 % au dernier trimestre 2019) et un taux d'emploi en équivalent temps plein (61,2 % fin 2019).

Il existe aujourd'hui en France deux comptabilisations officielles différentes du nombre de chômeurs : le suivi des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM), publié conjointement par Pôle emploi et la direction à l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) d'une part et, d'autre part, la publication trimestrielle du taux de chômage au sens du bureau international du travail (BIT) par le biais de l'enquête emploi en continu (EEC) de l'institut national des statistiques et des études économiques (INSEE).

- **Le nombre des DEFM agrège l'ensemble des demandeurs d'emploi enregistrés par Pôle emploi**, ventilé en cinq catégories de A à E. Les catégories D et E regroupent des personnes non tenues d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi ; leurs effectifs sont donc, en règle générale, écartés du périmètre de mesure du chômage. Parmi les demandeurs tenus de réaliser une recherche active, ceux de catégorie A sont sans emploi, ceux de catégorie B ont pu exercer une activité réduite jusqu'à 78 heures dans le mois et ceux de catégorie C une activité supérieure à 78 heures. Par convention, le nombre de chômeurs au sens de Pôle emploi est généralement estimé par le nombre de DEFM de catégorie A, soit 4 272 170 personnes en mai 2020 ([Pôle Emploi](#) ; pour un aperçu des sources, voir la bibliographie).

Cette mesure du chômage, par le biais du nombre de DEFM de catégorie A, présente au moins deux limites :

- Les DEFM sont une catégorie administrative soumise à l'évolution des critères d'inscription et des pratiques de radiation de Pôle emploi mais également des pratiques d'inscription des chômeurs eux-mêmes.

Retrouvez éducol sur



- Cette catégorie ne permet pas de mener des comparaisons internationales du fait de l'existence de différences majeures dans la prise en charge administrative des demandeurs d'emploi selon les pays.

• **La mesure du nombre de chômeurs par l'INSEE s'effectue, elle, sur la base de la définition du chômage du bureau international du travail (BIT) :** est chômeur toute personne en âge de travailler (entre 15 et 64 ans) qui est sans emploi, n'a pas eu la moindre heure d'activité professionnelle durant la semaine précédant l'enquête, déclare avoir effectué des actes de recherche au cours du mois précédent et qui est disponible dans les deux semaines pour occuper un nouvel emploi. Au sens du BIT, la France (hors Mayotte) comptait 2,424 millions de chômeurs au quatrième trimestre 2019 pour un taux de chômage de 8,1 % (INSEE, février 2020).

L'EEC intègre aussi des données concernant le sous-emploi. Selon l'INSEE, est en sous-emploi l'ensemble des actifs occupés au sens du BIT qui soit disposent d'un emploi à temps partiel, veulent et peuvent travailler davantage (temps partiel subi), soit occupent un emploi à temps complet mais ont dû travailler moins que d'habitude durant la semaine précédant l'enquête du fait d'une mesure de chômage technique ou partiel.

Le sous-emploi se distingue du halo du chômage (Cézard, 1986), qui caractérise la situation des inactifs au sens du BIT qui déclarent pourtant vouloir occuper un emploi. Ces personnes sont classées comme inactives soit parce qu'elles ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler, soit parce qu'elles déclarent n'avoir effectué aucun acte de recherche d'emploi. À mesure que les frontières entre emploi, inactivité et chômage se brouillent, il semble que la prise en compte des situations à leur intersection devienne impérative car, comme le remarque Freyssinet (2014), « commenter un chiffre du chômage sans tenir compte de l'ampleur de ces marges de chevauchement induit un grave appauvrissement de l'analyse ». Ainsi, au troisième trimestre 2019, l'INSEE comptabilisait 1,637 millions de Français (hors Mayotte) dans le halo du chômage et 1,450 millions d'actifs en situation de sous-emploi (INSEE, novembre 2019).

Comprendre que les problèmes d'appariements (frictions, inadéquations spatiales et de qualifications) et les asymétries d'information (salaire d'efficience) sont des sources de chômage structurel

Le **chômage structurel** se comprend comme la part du chômage incompressible à court et moyen terme dans un contexte institutionnel donné. Cette forme de chômage est due à un déséquilibre durable du marché du travail lui-même lié à des problèmes d'appariement, à la présence d'asymétries d'information ou encore à l'existence d'institutions créant un rationnement de l'offre sur ce marché. Dans cette acception *largo sensu*, la forme structurelle du chômage englobe ce que la littérature nomme le chômage « frictionnel », le chômage « transitoire », le chômage « de conversion », le chômage « technologique », le chômage « de prospection », etc.

Pour expliquer le chômage structurel, la littérature met d'abord en avant l'existence de **problèmes d'appariement** qui génèrent un chômage d'inadéquation (*mismatch unemployment*). En France, une polarisation du marché du travail a augmenté certains besoins en main-d'œuvre peu qualifiée et très qualifiée au détriment des actifs à

Retrouvez éducol sur



niveau de qualification moyenne. Ce constat permet à la fois d'expliquer l'existence d'un volume de 300 000 emplois non pourvus en France en 2017 et la persistance d'un taux de chômage élevé dans certaines catégories d'actifs. Les politiques de formation [voir le cinquième objectif d'apprentissage (OA5)] visent précisément à remédier à cette inadéquation. À l'inadéquation entre offre et demande sur le plan des qualifications (*skill mismatch*) s'ajoute une inadéquation spatiale (*spatial mismatch*).

Le chômage structurel *largo sensu* intègre le **chômage frictionnel** lié au délai nécessaire à la recherche de l'emploi adéquat par l'offreur de travail. Selon la théorie de la recherche d'emploi (G. Stigler, 1962), il existe ainsi un chômage de prospection qui tient à la volonté des offreurs d'occuper des emplois mieux rémunérés.

Le constat de l'**asymétrie de l'information** sur le marché du travail constitue le point de départ d'une autre série de travaux prétendant identifier les causes d'une forme structurelle de chômage : les théories du **salaire d'efficience**. Le point commun à ces théories est qu'elles renversent la conception néoclassique de la relation productivité-salaire ; en effet, dans la perspective de ces théories, le taux de salaire n'est pas égal à la productivité marginale du travailleur, mais la productivité est déterminée en partie par le salaire offert.

Les asymétries d'information sur le marché du travail alimentent d'abord un risque d'**anti-sélection** (ou **sélection adverse**). Au moment de leur entretien d'embauche, seuls les travailleurs connaissent le niveau réel de leur productivité (asymétrie d'information *ante contractuelle*). Partant de l'hypothèse que les salariés très productifs ont un salaire de réservation (niveau de salaire à partir duquel ils acceptent un emploi) plus élevé que les salariés peu productifs, les employeurs diminuent le risque d'anti-sélection en proposant un salaire (dit d'efficience) supérieur au salaire d'équilibre du marché, de manière donc à recruter les plus productifs. Toute rationnelle qu'elle soit à l'échelle individuelle, cette stratégie engendre une situation sous-optimale à l'échelle agrégée : tous les employeurs l'adoptant, le niveau de salaire du marché se fixe au-dessus de celui qui équilibrerait offre et demande, ce qui génère du chômage (C. Weiss, 1980, puis J. Yellen, 1984).

Les asymétries d'information sur le marché du travail soumettent aussi les employeurs à la supposée préférence pour le changement des travailleurs. Partant de l'hypothèse que certains salariés ont tendance à vouloir expérimenter d'autres emplois pour savoir s'ils peuvent obtenir de meilleures conditions de travail et de meilleures conditions de rémunération et que le *turn-over* génère des coûts (d'embauche et de formation notamment) pour les employeurs, G. Akerlof et J. Yellen (1990) montrent que ceux-ci ont parfois intérêt à proposer un salaire supérieur (dit d'efficience) au salaire d'équilibre du marché afin de fidéliser leurs salariés, une fois recrutés. Là encore le salaire efficient est supérieur au salaire de marché.

Les asymétries d'information sur le marché du travail soumettent ensuite les employeurs à un **aléa moral**. Concrètement, une fois le contrat de travail signé, un salarié peut diminuer sa productivité sans que son salaire n'en pâtisse (asymétrie d'information *post contractuelle*). Pour l'inciter au travail, son employeur doit disposer d'une menace à brandir sous la forme d'un coût économique associé au licenciement (C. Shapiro et J. Stiglitz, 1984). Sous l'hypothèse que le marché du travail est à l'équilibre et que le salarié est rémunéré au taux de salaire qui égalise offre et demande, ce coût est nul : une fois licencié, le « tire-au-flanc » (expression

normative par laquelle ce modèle est souvent désigné) retrouvera immédiatement un emploi au même salaire. L'employeur rationnel qui veut s'assurer que la productivité de ses salariés ne diminue pas doit donc proposer un salaire (dit d'efficience) supérieur au salaire d'équilibre du marché. Un effet d'agrégation des comportements individuellement rationnels produit, exactement comme dans le cadre de l'asymétrie d'information ante contractuelle, un rationnement de l'offre de travail, c'est-à-dire du chômage.

Cette liaison entre salaire d'efficience et productivité peut aussi tenir à une logique « don contre don », et au fait que le salaire, au-delà de son aspect monétaire, a un aspect de reconnaissance symbolique pour le salarié : un salaire plus élevé est ressenti comme un « don », une reconnaissance de l'engagement dans le travail, et lui répond alors, effectivement, un « contre-don » en termes d'effort productif (G. Akerlof, 1982).

Comprendre les effets (positifs ou négatifs) des institutions sur le chômage structurel (notamment salaire minimum et règles de protection de l'emploi)

D.C. North (1991) définit les **institutions** comme « les contraintes élaborées par les hommes qui structurent l'interaction politique, économique et sociale. Elles consistent à la fois en des contraintes informelles (sanctions, tabous, traditions et codes de conduites) et des contraintes formelles (constitutions, lois, droits de propriété) ». Nous pouvons adapter cette définition canonique à l'analyse économique du chômage en désignant par le terme d'institutions l'ensemble des règles formelles et informelles qui permettent et encadrent la rencontre de l'offre et de la demande ainsi que la fixation du prix sur le marché du travail. Il convient de distinguer les institutions elles-mêmes (le salaire minimum, les règles de protection de l'emploi, les règles d'indemnisation du chômage, etc.) des organisations qui les créent, les entretiennent voire les défont (syndicats, État, groupements professionnels, entreprises, administrations, etc.). Deux institutions en particulier doivent être approfondies : le **salaire minimum** et les **règles de protection de l'emploi**.

Quels sont les effets de l'instauration d'un salaire minimum sur le chômage structurel ?

L'analyse néoclassique traditionnelle du marché du travail avance que, s'il est supérieur au supposé salaire d'équilibre du marché, le salaire minimum entraîne un rationnement de l'offre et une forme structurelle de chômage. Selon P. Cahuc, G. Cette et A. Zylberberg (2008) et P. Cahuc et A. Zylberberg (2004), un SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) trop élevé produit au moins trois effets :

- il aggrave spécifiquement le taux de chômage de la catégorie des actifs les moins qualifiés ;
- il est partiellement responsable des difficultés d'accès au premier emploi des jeunes travailleurs ;
- il alimente un renchérissement des prix sur le marché de certains biens et services, lequel en affecte négativement la demande, ce qui génère une faiblesse de l'offre donc limite les créations d'emplois et engendre une forme structurelle de chômage.

Pour autant, J. Gautié (2015 et 2018) met en garde contre toute extrapolation abusive de ces résultats. D'abord car, de façon évidente, l'effet de l'instauration d'un salaire minimum sur le chômage structurel dépend de son niveau, variable selon les pays.

Retrouvez éducol sur



Ensuite parce que la littérature converge pour estimer que les effets négatifs se concentrent sur le taux de chômage des actifs les moins qualifiés et des jeunes actifs. Enfin, car des travaux établissent l'absence d'effets négatifs de l'instauration d'un salaire minimum, voire l'existence de légers effets positifs : c'est le constat auquel parviennent par exemple D. Card et A. Krueger (1994) à propos de l'instauration d'un salaire minimum dans le secteur des *fast-food* du New Jersey dans ce qui constitue l'une des expériences naturelles les plus célèbres de l'histoire récente de la pensée économique (G. Zucman, 2008). D. Card et A. Krueger avaient profité d'une hausse du salaire minimum de 4,45 \$ à 5,05 \$ (donc de 19 %) au New Jersey pour étudier l'impact de cette hausse en comparant la situation de plus de 400 restaurants rapprochés au New Jersey et en Pennsylvanie (où le salaire minimum n'avait pas augmenté), avant et après la hausse (méthode dite de la « différence de différences »). Ils n'ont trouvé aucun impact significatif à cette hausse.

Plus généralement, les hausses de salaire minimum peuvent avoir des effets positifs dans le cas où l'employeur est en situation de monopsonie (acheteur unique). Bénéficiaire alors d'un pouvoir de marché, il a, de manière symétrique au monopole, la possibilité, pour augmenter son profit, d'échanger des quantités moindres à un prix plus faible. L'intervention publique visant à imposer un salaire minimum plus élevé permet de lutter contre ce pouvoir de marché et être favorable à l'emploi et aux salaires.

Quels sont les effets de l'établissement de règles de protection de l'emploi sur le chômage structurel ?

L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a construit un indicateur synthétique gradué de 0 à 6 (6 représentant le plus haut niveau de protection) de ce que la littérature nomme la « **législation protectrice de l'emploi** » (LPE). L'analyse néoclassique assimile la LPE aux rigidités du marché du travail (voir OA5). L'indicateur de LPE de l'OCDE intègre trois dimensions portant sur les licenciements mais aussi sur l'embauche :

1. la réglementation du licenciement individuel pour un contrat de travail dit « régulier » (contrat à durée indéterminée (CDI) en France) ;
2. les coûts supplémentaires associés aux licenciements collectifs ;
3. la réglementation sur les contrats temporaires (contrat à durée déterminée et intérim).

L'examen du lien entre taux de chômage et niveau de la LPE laisse apparaître une corrélation positive dont il n'est cependant pas possible de tirer une conclusion définitive. La méta-analyse, c'est-à-dire la compilation d'études empiriques menées dans différentes aires géographiques sur plusieurs périodes, proposée par P. Skedinger (2010) montre ainsi que les effets génériques de la LPE sur le chômage structurel sont ambigus. Des travaux portant sur des problématiques, des périodes ou des aires géographiques plus restreintes aboutissent cependant à certains résultats probants :

- Pour le cas français, P. Cahuc et A. Zylberberg (2004) estiment que la LPE en place freine la destruction créatrice et, empêchant la création de certains emplois par la disparition d'autres, alimente le fort chômage structurel caractéristique de notre économie. La politique de flexibilisation du marché du travail visant à agir sur la demande de travail sera étudiée *infra*.
- Pour le cas britannique, de 1996 à 2004, I. Marinescu (2009) prouve que l'accroissement de la LPE a permis une augmentation de la productivité par la

formation professionnelle en continu et le maintien dans l'emploi de certains travailleurs, ce qui a accru leur employabilité et donc diminué le taux de chômage d'équilibre de l'économie.

- Pour un panel de pays membres de l'OCDE, sur la période 1982-2003, A. Bassanini et ses co-auteurs (2009) montrent que les pays dont la LPE est contraignante pour les emplois réguliers mais lâche pour les emplois temporaires ont ralenti la croissance de leur productivité, augmentant la part structurelle de leur chômage.

Au final, il semble qu'une conclusion ressort : partout, on retrouve les mêmes effets (plus ou moins importants) : la LPE est génératrice de rigidités qui alimentent le chômage structurel, mais elle est aussi un obstacle à la dépréciation du capital humain due au chômage. Son effet sur la productivité et le chômage d'équilibre est donc ambigu.

Comprendre les effets des fluctuations économiques sur le chômage conjoncturel

Le **chômage conjoncturel** est une forme de chômage liée au ralentissement de l'activité économique. Il puise donc sa source dans les fluctuations cycliques de l'économie. Dans les faits, la réduction de la production induite par la baisse de la demande provoque une diminution de la demande de main-d'œuvre, une augmentation des licenciements et, par voie de conséquence, une hausse du chômage conjoncturel.

La prise en compte de la demande sur le marché des biens et services amène donc à s'intéresser aux effets des changements de rythme de la croissance sur le chômage. Selon Keynes (1936), les explications du chômage sont ainsi aussi macroéconomiques et conjoncturelles : elles tiennent à une insuffisance de la **demande** effective.

Si la demande anticipée s'établit à un niveau trop faible pour garantir le plein emploi, la production s'ajuste : un équilibre sur le marché des biens et services s'accompagne alors d'une situation de chômage. Ainsi, plus la croissance économique est forte, plus l'emploi est susceptible d'augmenter, toutes choses égales par ailleurs.

En réalité, le niveau de l'emploi ne s'adapte pas immédiatement aux variations de la conjoncture. En cas de ralentissement conjoncturel, les entreprises utiliseront d'abord la **flexibilité** quantitative interne car le licenciement constitue un coût pour elles en tant qu'employeur. Elles ont donc recours à la baisse des heures supplémentaires et, éventuellement, au chômage technique. Elles ne réduiront leurs effectifs que si le ralentissement se confirme. Inversement, en cas de reprise, elles répondront dans un premier temps par une augmentation de leur production à effectif constant, toujours en recourant à la flexibilité quantitative interne.

Enfin, les conséquences des fluctuations conjoncturelles sur le taux de chômage sont différentes selon les catégories d'actifs. Le taux de chômage des **jeunes** est plus sensible à la conjoncture que celui des actifs entrés depuis plusieurs années sur le marché du travail. Les nouveaux entrants sur le marché sont les premiers à subir les effets du ralentissement des embauches mais également les premiers à perdre leur emploi en raison du faible coût de leur licenciement et de la faiblesse de leur dotation en capital humain spécifique à l'entreprise. Ainsi, le taux de chômage des jeunes est plus élevé que celui de l'ensemble de la population (en 2008, avant la crise financière, il s'établissait à 19 % pour les 15-24 ans en France (hors Mayotte), contre

7,4 % pour l'ensemble de la population active), signifiant la part plus importante de chômage structurel. Mais il augmente également plus rapidement en cas de choc macroéconomique négatif (24,9 % pour les 15-24 ans en 2013, soit 5,9 points d'augmentation, contre 10,3 % pour l'ensemble de la population active, soit 2,9 points d'augmentation), et redescend également plus rapidement en situation de reprise (19,6 % en 2019 pour les 15-24 ans, soit - 5,3 points, contre 8,4 % pour l'ensemble de la population, soit - 1,9 points). L'ampleur de ces variations est une indication du caractère fortement cyclique du chômage des jeunes. Les jeunes sont également davantage concernés par les contrats à durée déterminée (CDD) que les autres catégories d'âge parmi les actifs et sont donc plus exposés au risque de chômage en cas de ralentissement conjoncturel. La situation est identique pour les travailleurs **peu qualifiés** qui peuvent, de surcroît, être victimes d'un effet d'éviction : en cas de conjoncture défavorable, les plus qualifiés acceptent des emplois nécessitant un niveau de qualification inférieur au leur (déclassement), et les moins qualifiés sont relégués à la fin de la file d'attente, c'est-à-dire potentiellement affectés par le chômage.

Connaître les principales politiques mises en œuvre pour lutter contre le chômage : politiques macroéconomiques de soutien de la demande globale, politiques d'allègement du coût du travail, politiques de formation et politiques de flexibilisation pour lutter contre les rigidités du marché du travail

En fonction de l'origine du chômage (interne ou externe au marché du travail, structurel ou conjoncturel), les mesures diffèrent : ainsi, les politiques visant à faire face aux imperfections situées sur le marché du travail sont différentes de celles qui visent à agir sur des déséquilibres se produisant sur d'autres marchés (notamment marché des biens).

Les politiques macroéconomiques de soutien de la demande globale

Le chômage conjoncturel, dont on peut considérer qu'il est un chômage *en excès* par rapport au chômage d'équilibre (structurel), est un chômage macroéconomique (non lié à des dysfonctionnements du marché du travail, mais à l'état de la *conjoncture*), qui appelle donc une réponse en termes de politiques macroéconomiques (politiques *conjoncturelles*).

Ces dernières consistent logiquement dans des politiques de soutien de la demande globale.

Dans une perspective keynésienne, le chômage peut être en effet dû à une insuffisance de la demande globale. Dans cette situation, il convient de la soutenir, voire de la relancer. Les pouvoirs publics peuvent alors activer deux leviers de politique économique :

- **La politique budgétaire de relance** : l'État peut alors augmenter l'investissement public, lequel va susciter un flux de dépenses. Les pouvoirs publics peuvent aussi augmenter les revenus sociaux des catégories défavorisées de la population car elles disposent d'une forte propension marginale à consommer. L'État peut aussi diminuer la fiscalité sur les revenus ou sur la consommation afin de redonner du pouvoir d'achat aux consommateurs pour qu'ils augmentent leur consommation. Les pouvoirs publics peuvent, enfin, subventionner ou défiscaliser les investissements privés afin d'inciter les agents économiques à investir ou lancer une politique de grands travaux.

- **La politique monétaire expansionniste** : pour relancer la demande, la banque centrale peut diminuer le taux d'intérêt directeur pour peser sur les conditions du crédit et inciter les agents économiques à emprunter pour consommer et/ou investir.

L'effet attendu de ces politiques est une hausse de la production par une relance de la demande globale. La hausse de la production doit créer des emplois et réduire le chômage.

Les politiques d'allègement du coût du travail

L'autre moyen d'agir sur la **demande de travail** afin de lutter contre le chômage est de mettre en place une **politique d'allègement du coût du travail**. Le coût du travail est constitué de toutes les dépenses induites par l'utilisation du facteur travail dans l'entreprise. Il comprend donc les salaires bruts versés aux salariés (salaires nets perçus par les salariés auxquels sont ajoutées les cotisations sociales salariales) et les cotisations sociales versées par l'employeur. Dans ce schéma, plus le coût du travail est élevé, moins les employeurs sont incités à embaucher et plus ils seront incités à licencier, à substituer du capital au travail ou à délocaliser leur production vers des pays à main-d'œuvre bon marché. Un coût du travail élevé constituerait donc un frein à l'emploi, surtout pour les travailleurs peu ou pas qualifiés dont la productivité marginale est faible. Les politiques d'allègement du coût du travail (baisse des cotisations sociales) reposent ainsi sur l'idée que l'emploi, au niveau des bas salaires, est sensible au coût du travail et qu'une réduction de ce dernier pourrait entraîner des créations d'emplois.

De décembre 2008 à décembre 2009, le dispositif « zéro charges » a par exemple exonéré de cotisations patronales les embauches au niveau du salaire minimum dans les entreprises de moins de 10 salariés. Ce dispositif, introduit en pleine récession, réduisait le coût du travail de 12 % pour une embauche au niveau du salaire minimum. L'exonération décroissait avec le salaire pour s'annuler au niveau de 1,6 SMIC.

Ces dispositifs sont controversés. Certains économistes pensent qu'en période de récession la réduction du coût du travail n'est pas une solution pour l'emploi, car c'est la demande de biens qui est insuffisante. Pour accroître l'emploi il faudrait, dans cette perspective, relancer la demande globale afin de créer des débouchés pour les entreprises. Pour d'autres, les exonérations de cotisations entraîneraient des augmentations de salaire sans effet notable sur l'emploi. Dans les deux cas, ces dispositifs n'entraîneraient que des effets d'aubaine pour les entreprises. Certains maintiennent cependant qu'un coût du travail élevé est défavorable à l'emploi et que réduire ce coût permet de créer de nouveaux postes, quelles que soient les modalités de cette réduction. On comprend au regard de ce que nous avons développé que l'opportunité des remèdes dépend de la « nature » du chômage : en présence de chômage conjoncturel « keynésien », la relance macroéconomique de la demande globale est adaptée (cf. ci-dessus). Mais il peut exister aussi du chômage « classique », lié à un coût du travail trop élevé qui dissuade la demande de travail. La baisse du coût du travail (sans baisser les salaires) peut alors être une solution. Dans les faits, les deux types de chômage peuvent coexister, en plus du chômage proprement structurel (lié aux défauts d'appariement ou aux rigidités). Le chômage « classique » peut aussi ne concerner que la frange des salariés pour lesquels la demande de travail est sensible au coût du travail (en raison de la substitution possible entre capital et travail (par exemple non qualifié) ou entre travail non qualifié entre pays aux niveaux de développement différents).

Les politiques de flexibilisation du marché du travail

Les politiques de lutte contre le chômage peuvent aussi, lorsqu'elles ciblent la composante structurelle du chômage, être des politiques non plus macroéconomiques, mais microéconomiques, se concentrant sur le fonctionnement du seul marché du travail. Elles peuvent cibler la demande de travail, l'offre de travail ou leur appariement.

Elles peuvent d'abord chercher à agir sur la **demande de travail** ; c'est le cas des **politiques de flexibilisation du marché du travail**, qui cherchent à réduire les **rigidités**. En l'occurrence, les rigidités du marché du travail regroupent l'ensemble des dispositifs institutionnels (salaire minimum et LPE notamment) supposés entraver le libre fonctionnement de ce marché.

Elle peut porter sur le salaire, par exemple, en facilitant ses variations en fonction de l'offre et de la demande de travail. Accroître la flexibilité salariale peut impliquer une réduction du salaire minimum (si celui-ci s'établit à un niveau supérieur au salaire d'équilibre) et/ou du poids des salariés dans la détermination des salaires : en cas de chômage, c'est-à-dire d'excès d'offre sur le marché du travail, l'ajustement à la baisse du salaire, en stimulant la demande de travail, serait de nature à augmenter le niveau d'emploi.

Elles peuvent aussi porter sur les effectifs et passent alors par un assouplissement des conditions d'embauche et de licenciement qui aura pour conséquence d'accroître la fluidité du marché du travail et donc les flux de sorties du chômage : les entreprises, moins contraintes par la législation sur les conditions de licenciement, seraient plus enclines à embaucher. Les flux d'entrées peuvent aussi s'intensifier mais une réduction de la durée de chômage (et donc du chômage de longue durée) est alors attendue.

La flexibilisation peut aussi prendre la forme d'une variation du temps de travail en fonction des besoins des entreprises.

La demande d'une flexibilité accrue de la part des employeurs peut s'expliquer par ailleurs par deux facteurs. Le premier concerne l'évolution des modes de production qui nécessiteraient aujourd'hui davantage de souplesse dans l'organisation du travail. Le second fait référence à la mondialisation des échanges qui, rendant les marchés plus volatiles, augmenterait le besoin des entreprises de pouvoir ajuster plus finement la main-d'œuvre à l'activité conjoncturelle.

Cependant, la flexibilisation du marché du travail est une réponse partielle au problème posé par le chômage et ses effets sur le taux de chômage ne sont pas univoques, ne serait-ce que parce qu'elles peuvent avoir des effets contradictoires sur le niveau de chômage (la flexibilité salariale peut être facteur de chômage conjoncturel ou bien de réduction de la productivité en fixant les salaires en-dessous de leur niveau d'efficience).

Les politiques de formation

Le niveau de qualification moyen des chômeurs est faible. Les **politiques de formation** constituent alors un levier indispensable pour faire converger offre et demande de travail selon le degré de qualification en agissant sur **l'offre de travail**.

Ce type de politique a pour but d'améliorer l'**appariement** sur le marché du travail. Les politiques de formation semblent nécessaires en raison du progrès technique et de l'évolution de l'organisation du travail qui impliquent que certains chômeurs se dotent de nouvelles qualifications et compétences. Cette catégorie de politiques repose sur l'idée selon laquelle l'**amélioration du capital humain** accroît la productivité et donc le potentiel de croissance économique d'un pays. Dans son rapport annuel sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe du 4 juillet 2019, la Commission européenne précise ainsi que les entreprises européennes qui obtiennent les meilleurs résultats sont celles qui investissent le plus dans la formation et les conditions de travail de leurs salariés.

On distingue deux types de politiques de formation :

- Les politiques globales qui touchent toute la population. Elles reposent sur la formation initiale et la formation professionnelle continue.
- Les politiques spécifiques d'insertion qui concernent avant tout les chômeurs ou les travailleurs les plus exposés au risque de chômage.

Les politiques de **formation initiale** jouent un rôle majeur puisqu'elles permettent de doter tous les individus d'un capital humain général leur permettant, outre l'apport spécifique des connaissances et compétences acquises, la capacité à apprendre et continuer de se former. Elles n'ont donc pas nécessairement pour objet d'apparier les compétences acquises aux compétences recherchées par les entreprises, mais participent de l'appariement dynamique des besoins en compétences et en qualifications. La **formation professionnelle** peut, elle, faciliter la mobilité des travailleurs et leur adaptation au progrès technique. C'est dans cette optique qu'a été créé le compte personnel de formation en 2015, prolongeant le droit individuel à la formation reconnu en 2004. En 2016, en France, la dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage s'élevait à 26,1 milliards d'euros, hors dépenses directes des entreprises, soit 1,2 % du PIB.

Il existe enfin une diversité de **politiques spécifiques d'insertion professionnelle**, mises en œuvre par l'État, les conseils régionaux ou encore Pôle emploi ou les missions locales pour ce qui concerne les 16-25 ans en difficulté d'insertion professionnelle. **L'insertion par l'activité économique (IAE)** est un autre dispositif de politique de l'emploi. Il est mis en œuvre par des associations et des entreprises conventionnées par l'État et est destiné aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles importantes.

Ressources et activités pédagogiques

Activité pédagogique 1

Objectif : Comprendre et savoir distinguer les deux définitions et les deux mesures existantes du chômage en France et montrer leur caractère conventionnel

Étapes et ressources préconisées

En salle informatique, on peut :

- distribuer une version vierge du tableau ci-dessous aux élèves ;
- les orienter vers les pages suivantes :
 - [Enquête emploi en continu 2018 - INSEE](#),
 - [Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi : statistiques mensuelles nationales](#)
 - Pôle emploi : [vos droits et vos engagements](#)
- puis leur demander de remplir ce tableau.

Chômeur au sens du BIT et de Pôle emploi (catégorie A uniquement) : des critères différents

	Chômeur au sens BIT / INSEE	Chômeur au sens de Pôle emploi (catégorie A)
Situation face à l'emploi	N'a pas travaillé la semaine précédant l'enquête.	N'a pas travaillé le mois précédant l'enquête.
Situation administrative	Inscrit ou non à Pôle emploi.	Doit être inscrit à Pôle emploi.
Disponibilité	Doit être disponible dans les deux semaines pour occuper un emploi.	Ne doit pas avoir refusé plus de deux « offres raisonnables d'emploi »
Recherche d'emploi	Déclare avoir effectué des actes de recherche d'emploi.	A effectué des actes de recherche d'emploi contrôlés (actualisation présence obligatoire aux rendez-vous et aux formations, etc.)
Nombre au T4 2019 (INSEE)/en décembre 2019 (Pôle emploi)	2,424 millions	3,293 millions

Sources : INSEE ([février 2020](#)) ; INSEE « [Enquête Emploi. Méthodologie](#) » (2017) ; DARES ([janvier 2020](#)) ; Pôle emploi « [Vos droits et vos engagements](#) », consulté le 8/11/2019.

Retrouvez éducol sur



Activité pédagogique 2

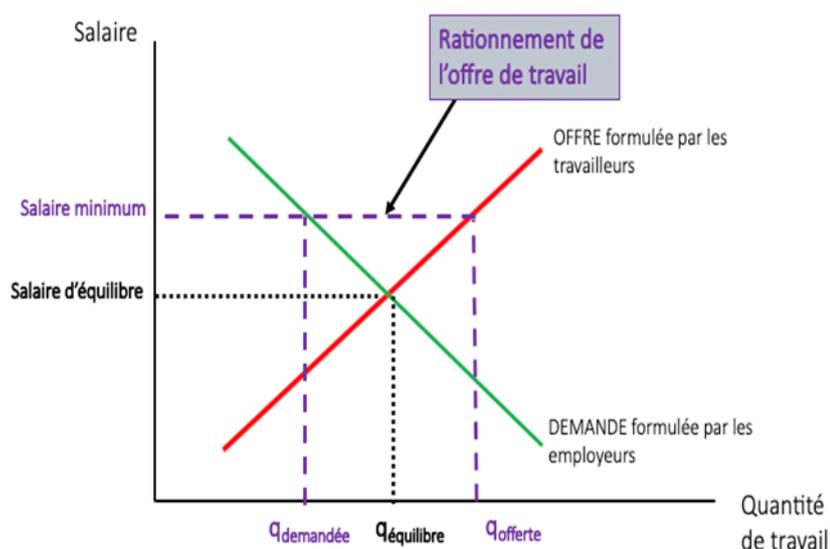
Objectif : Analyser les effets potentiellement négatifs et positifs d'une variation du salaire minimum sur le taux de chômage

Étapes et ressources préconisées

À partir du rapport intitulé *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?* co-rédigé par Cahuc P., Cette G. et Zylberberg A. (Introduction, 4. « La situation française », p. 10-11, 2008), on peut conduire les élèves à montrer qu'une partie de la littérature économique considère que le SMIC est facteur d'un chômage structurel, frappant en particulier les plus jeunes et les moins qualifiés.

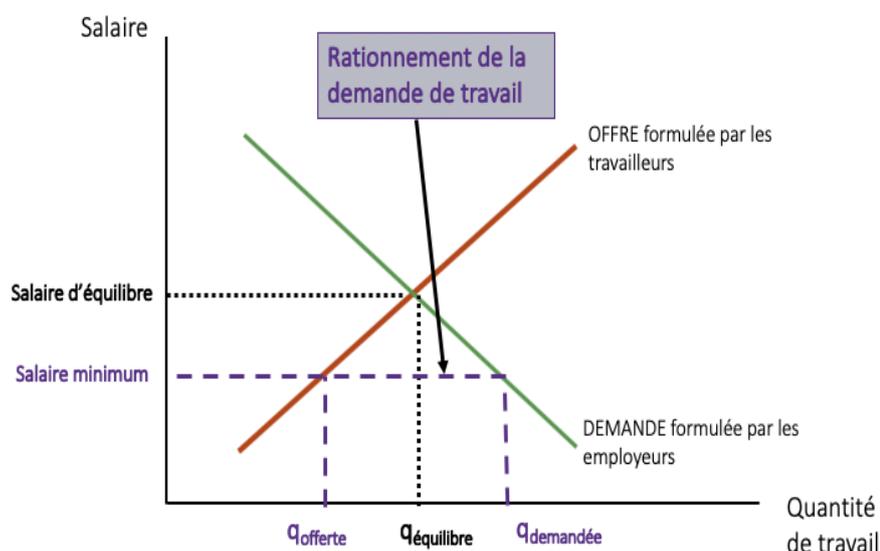
Dans un modèle théorique de marché du travail, on peut demander aux élèves de représenter le rationnement de l'offre induit par l'introduction d'un **salaire minimum plus élevé** que le supposé salaire d'équilibre du marché (sans introduire la notion de salaire réel) comme ci-dessous, puis d'interpréter ce rationnement.

L'effet de l'introduction d'un salaire minimum supérieur au salaire d'équilibre



Dans un modèle théorique de marché du travail, on peut demander aux élèves de représenter le rationnement de la demande induit par l'introduction d'un **salaire minimum moins élevé** que le supposé salaire d'équilibre du marché (sans introduire la notion de salaire réel) comme ci-dessous, puis d'interpréter ce rationnement.

L'effet de l'introduction d'un salaire minimum inférieur au salaire d'équilibre



Sur la base des deux représentations graphiques précédentes, on peut mettre en exergue le caractère contrasté des effets théoriques d'une hausse du salaire minimum sur le taux de chômage. Si le salaire minimum est situé au-dessus du salaire d'équilibre d'un marché du travail, le modèle indique que le chômage est aggravé par cette hausse. À l'inverse, si le salaire minimum est situé au-dessous du salaire d'équilibre d'un marché du travail, le modèle indique que cette hausse ne génère aucun surcroît de chômage. Ce dernier constat invite à considérer les effets potentiellement positifs d'une hausse du salaire minimum sur la part conjoncturelle du chômage dans la configuration donnée.

Activité pédagogique 3

Objectif : Analyser les politiques d'allègement du coût du travail pour lutter contre le chômage

Étapes et ressources préconisées

À partir d'un exemple chiffré et du [simulateur du coût d'embauche](#), proposé par le site [mon-entreprise.fr](#), on peut faire travailler les élèves sur la distinction entre les notions de salaire brut, de salaire net et de coût du travail. Ce travail amène les élèves à identifier les principaux postes de cotisations sociales et à montrer comment la baisse des cotisations sociales peut être à l'origine d'une baisse du coût du travail pour l'employeur sans baisser le salaire des salariés. Pour finir, il s'agit d'envisager les conséquences potentielles de cette baisse du coût du travail sur le taux de chômage.

À partir de l'article de Yannick L'Horthy intitulé *Les politiques d'allègements du coût du travail* dans les *Cahiers Français*, n° 394 (septembre-octobre 2016), on peut demander aux élèves de construire un tableau récapitulatif des principaux dispositifs d'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires depuis les années 1990, leurs objectifs et les effets estimés sur l'emploi. Il s'agit alors de mettre en évidence le fait que ces allègements ont avant tout concerné les bas salaires et de discuter de leur impact sur l'emploi.

Retrouvez éducol sur



Activité pédagogique 4

Objectif : Définir, illustrer et discuter de l'intérêt et des limites des politiques de flexibilisation pour lutter contre le chômage

Étapes et ressources préconisées

À partir, par exemple, de la vidéo intitulée « La flexibilité du travail » de Denis Lamache (publiée le 22/01/2019), on peut définir la notion de flexibilisation du marché du travail et montrer qu'elle prend des formes différentes selon les pays. On peut ensuite présenter les avantages et les inconvénients de la flexibilité pour les entreprises et les salariés. Pour finir, on peut définir, par exemple à partir de la vidéo intitulée « [flexicurité : la solution contre le chômage ?](#) » de HEC Paris sur France 24 (publiée le 06/11/2016), le modèle de « flexisécurité » danois et montrer l'intérêt et les limites de celui-ci.

À partir des [indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi](#), on peut demander aux élèves de comparer le niveau d'un indicateur de protection de l'emploi (en distinguant l'emploi stable et l'emploi temporaire) aux taux de chômage pour différents pays puis de discuter de l'existence d'une éventuelle corrélation en soulevant des hypothèses à propos d'une éventuelle causalité. Pour finir, on peut mettre en évidence la particularité de la situation française, qui combine protection de l'emploi stable plus élevée que la moyenne et taux de chômage élevé.

Activité pédagogique 5

Objectif : Montrer que les politiques de formation permettent de lutter contre le chômage en agissant sur la qualification

Étapes et ressources préconisées

À partir des données de l'Observatoire des inégalités - [Le taux de chômage selon le diplôme et l'âge](#) -, on peut proposer aux élèves de montrer que les moins diplômés sont plus touchés par le chômage.

À partir d'une tribune de Vighen Papazian, publiée dans *les Echos* le 11 décembre 2019 et intitulée [Attirer plus de jeunes vers les métiers du numérique, un défi majeur](#), on peut proposer aux élèves de montrer que les difficultés de recrutement des entreprises de ce secteur sont liées à un problème de qualification de la main-d'œuvre qui repose lui-même sur un problème de qualification initiale et professionnelle.

À partir des [Études économiques de l'OCDE : France \(avril 2019\)](#) et en s'appuyant sur les lectures graphiques des taux de participation à la formation (graphique 1.18. p. 109), on peut proposer aux élèves de montrer que l'accès à la formation professionnelle demeure limité.

À partir de la présentation officielle du [Compte personnel de formation](#), on peut demander aux élèves de présenter les objectifs de ce dispositif. Il peut être opportun de compléter ce travail en demandant aux élèves de consulter à nouveau le rapport [Études économiques de l'OCDE : France \(avril 2019\)](#) et plus particulièrement l'encadré 1.2. p. 108 pour analyser les enjeux de la réforme de la formation continue de 2018.

Bibliographie et sitographie indicatives

Bibliographie et sitographie à l'usage des professeurs

Actualisation des données statistiques

Il est possible de se référer :

- à la publication trimestrielle des taux de chômage, d'emploi et d'activité ainsi que l'effectif des inactifs intégré au halo du chômage par l'INSEE dans la collection [« Informations rapides »](#). Cette publication est complétée par des jeux de données, notamment sur des séries chronologiques, au format .xls qui peuvent être exploités en classe. Notons que l'institut publie également un [« Une photographie du marché du travail »](#) tous les ans.
- à la publication mensuelle du nombre de DEFM par la [DARES](#). Le service statistique du ministère du Travail met à notre disposition, comme l'INSEE, des jeux de données au format .xls.
- aux publications de l'observatoire des inégalités, dans la section [« Emploi »](#).

Références à privilégier

- Anne, D. et L'Horty, Y. (2013), *Économie de l'emploi et du chômage*, Armand Colin. Cette synthèse couvre un spectre plus large que celui du thème de cette ressource d'accompagnement. On lira avec profit le point 2. du chapitre 5 « Le chômage ».
- Gautié, J. (2015), *Le chômage*, Repères. La Découverte. Cet ouvrage, très accessible, propose des synthèses efficaces sur certaines des questions traitées dans le programme, notamment l'effet des institutions sur le chômage structurel.
- Simula, L. (2018), [Chômage : brève histoire d'un concept](#), Article publié sur le site SES ENS. Cet article approfondit certains des points abordés dans cette ressource d'accompagnement à propos de la définition et de la mesure du chômage.
- L'Horty, Y. (2006), *Les nouvelles politiques de l'emploi*, La Découverte. Cet ouvrage présente un panorama des nouvelles politiques de subvention à l'offre et à la demande de travail peu qualifié, menées en France comme à l'étranger. Il aborde les causes de la diffusion de ces politiques, leurs effets attendus et des résultats d'évaluations empiriques.
- OCDE. (2019), [Études économiques de l'OCDE : France](#), Éditions OCDE. Le chapitre 1, « Améliorer les performances du marché du travail », aborde les difficultés particulières rencontrées par les moins qualifiés et les jeunes sur le marché du travail, ainsi que la question des politiques de formation.

Bibliographie et sitographie complètes

- Akerlof, G. Yellen, J. (1990), *The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment*, Quarterly Journal of Economics.
- Bassanini, A. et alii. (2009), *Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD countries*, Economic Policy.
- Beveridge, W. (1909), *Unemployment: A Problem of Industry*, The Economic Journal.
- Beveridge, W. (1944), *Full Employment in a Free Society*, Allen & Unwin.
- Boyer, R. (2006), *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France ?*, Édition ENS rue d'Ulm.

Retrouvez éducol sur



- Cahuc, P. Cette, G. et Zylberberg, A. (2008). [Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?](#), Rapport du Conseil d'analyse économique.
- Card, D. Krueger, A. (1994), *Minimum Wages and Employment : A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, American Economic Review.
- Gautié, J. (2002), De l'invention du chômage à sa déconstruction, *Genèses*, N°46.
- Gautié, J. (2015), *Le chômage*, Repères, La Découverte.
- Heyer, E. (2016), *Le chômage, d'une crise à l'autre : retour sur un mal durable*, Cahiers Français, n° 394, pp. 2-9.
- Keynes, J.-M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Palgrave Macmillan.
- L'Horthy, Y. (2016), *Les politiques d'allègements du coût du travail*, Cahiers Français, N°394, pp. 48-53.
- L'Horty, Y. Martin, P. Mayer, P. (2019), [Baisses de charges : stop ou encore ?](#), Notes du conseil d'analyse économique, n° 49.
- Marinescu, I. (2009), *Job Security Legislation and Job Duration : Evidence from the United Kingdom*, Journal of Labor Economics.
- Marshall, A. (1920), *Principles of Economics*, Macmillan (1^{re} édition en 1890).
- Ministère du Travail. (2013), [Salaire minimum interprofessionnel de croissance](#), Rapport du Groupe d'experts.
- North, D. C. (1991), [Institutions](#), Journal of Economic Perspectives.
- OCDE. (2013), [Protéger l'emploi, renforcer la flexibilité : un nouveau regard sur la législation sur la protection de l'Emploi](#), Perspectives de l'emploi de l'OCDE.
- Pigou, A. C. (1933), *Theory of Unemployment*, Routledge.
- Salais, R. Baverez, N. et Reynaud, B. (1986), *L'invention du chômage*, Presses Universitaires de France.
- Shapiro, C. Stiglitz, J. (1984), *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*, The American Economic Review.
- Skedinger, P. (2010), *Employment Protection Legislation : Evolution, Effects, Winners and Losers*, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Stigler, G. (1962), *Information in the Labor Market*, Journal of political economy.
- Weiss, A. (1980), *Job Queues and Layoffs in Labor Markets with Flexible Wages*, Journal of Political Economy.
- Yellen, J. (1984), *Efficiency Wage Models of Unemployment*, American Economic Review.