

POLITIQUES DE L'EMPLOI

Définition

Ensemble des mesures visant à agir sur l'emploi, en particulier les politiques de lutte contre le chômage.

Explications

Les **politiques de l'emploi** dépendent au moins en partie de l'analyse que l'on fait de ce problème. Sur un plan descriptif, on les classe en 2 grandes catégories : les **politiques actives** et les **politiques passives**.

- **Les politiques de l'emploi actives**

- But : obtenir une croissance plus riche en emplois.
- Moyens :
 - **inciter les entreprises à embaucher** (primes à l'embauche de jeunes par ex ou réduction du coût du travail par allégement ou exonération de cotisations sociales),
 - **créer des emplois dans le secteur public** (embauche de nombreux fonctionnaires en 1981-82), · aider les chômeurs à créer leur propre entreprise,
 - **aider à la création d'emplois dans le secteur non marchand** par un financement public (les Contrats Emplois Solidarité par ex),
 - améliorer le fonctionnement du marché du travail par une **meilleure communication entre les offres et les demandes d'emplois**, par des conseils donnés aux chômeurs, etc.
 - favoriser la **formation professionnelle**, afin que la main d'oeuvre puisse s'adapter aux changements technologiques (recyclage, stages, etc...),
 - introduire une plus grande **flexibilité sur le marché du travail** (suppression de l'autorisation administrative de licenciements en France, lutte contre le pouvoir des syndicats en Grande Bretagne). [voir cette notion]

- **Les politiques de l'emploi passives**

- But : rendre le chômage supportable et réduire la population active.
- Moyens :
 - **indemniser les chômeurs** (allocations chômage)
 - **inciter au retrait d'activité** (favoriser le temps partiel volontaire, financer les départs en pré-retraite, le retour au pays des immigrés),
 - **abaisser l'âge de la retraite** (de 65 à 60 ans en France en 1982),
 - **partager le travail par la réduction du temps de travail** (loi Robien en 1996, membre du Parti Républicain et vice-président de l'Assemblée nationale ; loi Aubry en 1998 , ministre socialiste du travail, sur les 35 heures).

Sur un **plan théorique**, on oppose notamment les politiques de l'emploi d'inspiration keynésienne et celles d'inspiration libérale : tout dépend du diagnostic que l'on fait à propos de la situation de l'emploi.

- Les politiques de l'emploi d'**inspiration keynésienne** conviennent à un diagnostic de **chômage keynésien** : on pense que le chômage est plutôt conjoncturel, qu'il est dû à une insuffisance de la demande tandis que les capacités de production sont sous-employées, alors des politiques macro-économiques pourront viser à soutenir la croissance (politiques actives de relance, par exemple). Mais les politiques de l'emploi keynésiennes peuvent inclure aussi les politiques dites passives en tant qu'actions structurelles de stabilisation durable de la demande. Ce sont donc essentiellement des "politiques de la demande".
- Les politiques de l'emploi d'**inspiration libérale** conviennent à un diagnostic de **chômage classique** : on pense que le chômage est plutôt d'origine structurelle, (par exemple la structure des prix relatifs serait mauvaise pour la compétitivité des entreprises et les règles du jeu politique bloqueraient un peu cette situation). Il conviendrait alors de lutter contre ces rigidités par des politiques visant à alléger les contraintes autres que la concurrence qui pèsent sur l'entreprise (par exemple, en favorisant plus de flexibilité sur le marché du travail). Mais les politiques de l'emploi libérales peuvent inclure aussi les politiques visant à améliorer le **capital humain** comme autre source de compétitivité de l'appareil productif (politiques de meilleure formation). Ce sont donc essentiellement des « politiques de l'offre » (libér).

Indicateurs

Evolution des dépenses pour les *politiques de l'emploi*

Entre 1973 et 1997, le nombre de personnes bénéficiant à un moment donné d'une des mesures de la **politiques de l'emploi** a été multiplié par 28, passant de 100 000 en 1973 (hors contrats d'apprentissage) à 2,85 millions en 1997 (figure 1). En 1973, les bénéficiaires représentaient à peine 0,5 % de la population potentiellement active, contre 10,9 % en 1997. La dépense correspondant aux dispositifs ciblés (cf. encadré) s'élève à 118 milliards de francs en 1996 soit, en francs constants, près de dix fois plus qu'en 1973. Rapportée au PIB, elle a été multipliée par sept et atteint 1,5 % en 1996. En outre, depuis 1993, ont été instituées les mesures générales d'**exonération des charges sociales patronales pour les salariés au voisinage du SMIC**. Elles ont coûté environ 40 milliards de francs en 1997 pour un champ d'application englobant plus de 5 millions d'emplois. Au gré des époques et des équipes gouvernementales, la politique de l'emploi a revêtu une ampleur plus ou moins grande et l'accent a été mis sur telle ou telle catégorie d'actions, concernant différents groupes de bénéficiaires.

- Depuis le premier choc pétrolier (1973-1974), des moyens importants ont été mis en œuvre pour lutter contre le chômage. Globalement, ils ont permis de réduire de 500 000 environ le nombre des demandeurs d'emploi depuis le milieu des années 80. Les bénéficiaires d'un des dispositifs de la politique de l'emploi sont 2,9 millions en 1997 au lieu de 100 000 en 1973, . Sur la même période, la dépense correspondant à ces mesures a été multipliée par près de dix (en francs constants) En 1997 elle s'élève à près de 118 Mds de F : 42 Mds de F pour l'aide à l'emploi marchand, 24 Mds pour les préretraites, 32 Mds pour la formation professionnelle et 20 Mds pour les aides à l'emploi non marchand. Près d'un bénéficiaire sur deux a moins de 25 ans et plus du tiers a plus de 55 ans. Les hommes sont majoritaires (62 % en moyenne sur l'ensemble de la période), sauf dans le cas des CES (37 %) et leur part parmi les préretraités augmente en fin de période pour atteindre 70 % [3] [4].

- Les dépenses pour l'emploi ont été en % du PIB multipliées par quatre entre 1973 et 1997. Elles représentent aujourd'hui 3,9% du PIB. Pourtant ces dépenses ne représentent pas la totalité des mesures en faveur de l'emploi. Il faut y ajouter par exemple, les réductions de charges sociales sur les bas salaires et des mesures légales comme l'allocation parentale d'éducation ou la loi sur les trente-cinq heures qui vise à protéger ou créer des emplois. Parmi les dépenses pour l'emploi, on distingue généralement dépenses passives et dépenses actives. Les premières visent à indemniser les chômeurs ou à réduire l'offre de travail en favorisant les départs en retraite anticipée ou le retrait d'activité des jeunes mères, les secondes encouragent les créations d'emplois (la demande de travail). Depuis 1990 ce sont les dépenses actives qui ont le plus augmenté. Le nombre de bénéficiaires de ces politiques a été multiplié par 28 depuis 1973 et ces mesures ont permis d'éviter environ 500 000 chômeurs de plus. Les mesures pour l'emploi se sont beaucoup diversifiées et sont de plus en plus dirigées vers les chômeurs de longue durée et les jeunes. La répartition des dépenses publiques pour l'emploi dans les pays de l'OCDE est tout aussi variable que leur importance. Ainsi l'effort en faveur des jeunes est plus important en France ou en Italie qu'en Allemagne ou aux Etats-Unis.

[source : "Les politiques de l'emploi depuis 1973" Données sociales 1999]

Enjeux

Le chômage ayant souvent plusieurs causes, les **politiques de l'emploi** se sont multipliées dans de nombreuses directions.

- **Les politiques macro-économiques keynésiennes ont montré leurs limites dans la lutte contre le chômage.**

Par exemple, on estime que les politiques de relance de la demande (relance de 1974-75 et 1981-82) ont échoué en raison de la contrainte extérieure. Les politiques libérales (lutte contre l'inflation, modération salariale et restauration du taux de marge des profits...) n'ont pas permis non plus d'éradiquer le chômage. Devant cette difficulté à maîtriser toutes les causes et tous les obstacles au retour au plein emploi, on a vu se multiplier (en Europe surtout) des politiques de l'emploi de plusieurs inspirations en même temps, mais à différent niveaux ou dans différents secteurs d'activité ou compartiments de la population active. Il arrive par exemple qu'un gouvernement combine des mesures de relance de l'activité à **court terme** et des mesures de flexibilisation de la main-d'oeuvre à **plus long terme**, des mesures de protection accrue pour une catégorie de travailleurs et des mesures de protection diminuée pour d'autres...

- **Au delà du débat entre politique actives et passives, on retrouve le débat entre les politiques de l'offre et celles de la demande.**

D'une part les **politiques de l'offre** (options libérales et social libérales, essentiellement en faveur de l'intérêt des entreprises – ou de leurs actionnaires) font confiance aux « lois du marché » pour inciter les *décideurs politiques* à s'adapter aux contraintes de la « logique du marché » en matière d'emploi.

D'autre part les **options plus institutionnalistes – ou politiques de la demande** - qui prônent la **nécessité d'une nouvelle gouvernance**, dont les contours sont certainement à redéfinir à cause de la mondialisation ; mais qui soit assez fort pour que le marché ne puisse fonctionner qu'à l'intérieur de règles de **développement durable** (écologiques et sociales) politiquement définies à l'avance...

Cette seconde position est aujourd'hui largement dominée par la première dans ce débat.

- **Le développement des politiques de Workfare** : contraction de work (travailler) et de welfare (Etat providence).

Cette notion désigne le fait d'imposer aux chômeurs indemnisés ou aux allocataires d'aide sociale une activité d'utilité sociale ou un emploi aux normes dégradées, car ce serait le chemin le plus court vers leur réinsertion "libre" sur le marché du travail. Voilà donc une façon assez autoritaire de résoudre une partie de ce que les économistes nomment parfois le "chômage volontaire" qui aurait tendance à devenir un « chômage structurel »...

(voir la revue Alternatives-Economiques, n°183 juill-août 2000)

En savoir plus

Article du journal Le Figaro qui réactive le débat sur la réduction du temps de travail comme politique de l'emploi à l'occasion de l'anniversaire des « lois Aubry » : [Les 35 heures ont 20 ans : deux économistes font le bilan](#) (*Le Figaro*, 9 février 2018).

(débat entre un « économiste néo-keynésien » et un « économiste libéral »).

Source : d'après <http://ses.webclass.fr/>
(+ modifications et mises à jour personnelles)