

Thème 7 : Quelle est l'influence de l'État sur l'évolution de l'emploi et du chômage ?**Chapitre 07 : LES POLITIQUES DE L'EMPLOI****Notions**

- Les politiques actives et les politiques passives de lutte contre le chômage.

Contexte et finalités

Pour lutter contre le chômage structurel, deux types de politique de l'emploi sont mis en œuvre : les politiques actives de l'emploi visent à améliorer le fonctionnement du marché du travail ; les politiques passives de l'emploi ciblent la réduction des conséquences négatives du chômage sur la population, comme l'avancement de l'âge de la retraite ou le développement des aides sociales pour les personnes durablement exclues du marché du travail.

Face à un chômage conjoncturel, un État peut s'engager dans des politiques de relance de la demande en augmentant, par exemple, les dépenses publiques ou en assouplissant la politique monétaire (baisse des taux d'intérêt, développement du crédit). Si cet État est dans la zone Euro, sa politique monétaire est dévolue à la Banque centrale européenne, dont le premier objectif est la stabilité des prix ; la politique budgétaire fait l'objet d'une surveillance permanente.

Objectifs

- ⇒ Identifier les différentes politiques de l'emploi et être capable de les catégoriser en politique actives et passives.

Les politiques de l'emploi ont pour but de répondre aux difficultés que pose le marché du travail à une société et à son économie. Le travail a une place centrale dans la vie sociale et économique d'un individu et d'une société : lutter contre le chômage (c'est-à-dire l'absence de travail), c'est donc s'attaquer à de nombreux problèmes (inégalités de revenus et de destin au sein d'une société, mal logement, problèmes de santé, etc.).

En France comme dans de nombreux pays, on connaît un chômage de masse depuis les années 1980, et les crises économiques, récurrentes, participent à ce phénomène. Les politiques de l'emploi sont donc devenues un sujet central de préoccupation.

Le chômage a cependant de multiples causes, et cette diversité de causes implique une diversité de mesures de lutte contre le chômage.

I. Quels sont les deux grands types de politiques économiques face au chômage conjoncturel ?

Il existe deux grands types de politiques économiques pour un pays : la politique budgétaire et la politique monétaire.

La politique budgétaire est l'apanage des gouvernements, et comme son nom l'indique, elle utilise le budget pour agir sur l'économie. En revanche, la politique monétaire est exercée par les banques centrales, qui sont souvent indépendantes, et qui ont pour prérogative le contrôle de la masse monétaire.

A. La politique budgétaire

On peut estimer que le moyen le plus direct et le plus efficace en temps de crise pour lutter contre le chômage est, pour un État, de mettre en place une politique de relance économique.

L'État investit directement dans l'économie en embauchant davantage de fonctionnaires, c'est-à-dire en créant des emplois, ou en achetant des biens et des services aux entreprises qui, dès lors, devront embaucher pour produire plus, ou tout au moins licencieront un peu moins. Dans les deux cas de figure, le but est soit de réduire le chômage, soit de limiter sa hausse.

Cependant, le budget de l'État dépend de ses recettes : un État ne peut se permettre de trop dépenser, au risque sinon d'accroître très fortement sa dette et de perdre la confiance des investisseurs.

B. La politique monétaire

La politique monétaire est souvent sous le contrôle exclusif et indépendant des banques centrales : dans la zone euro, elle est contrôlée par la Banque centrale européenne (BCE). Une banque centrale a souvent comme objectif principal d'assurer la stabilité des prix. Elle soutient également l'activité économique, comme on a pu le voir à la suite de la crise des *subprimes* de 2007-2008 ou pendant la crise du coronavirus.

Une banque centrale peut ainsi choisir d'abaisser ses taux directeurs afin que toutes les banques commerciales puissent ensuite baisser les taux d'intérêt des crédits. Les ménages et les entreprises pourront contracter des crédits à moindre coût, ce qui leur permettra d'investir, de consommer davantage par exemple en achetant une voiture, un terrain etc. Cet assouplissement de la politique monétaire permet donc de stimuler l'économie.

II. Quelles politiques permettent de lutter contre le chômage structurel ?

Pour lutter contre le chômage structurel, les gouvernements conçoivent des politiques ciblant directement l'emploi : on parle de politiques actives et passives de l'emploi.

A. Les politiques actives de l'emploi

Les politiques actives de l'emploi tentent d'agir directement sur le niveau d'emploi, sur l'employabilité des travailleurs ou sur l'appariement entre les travailleurs et les organisations, notamment en améliorant le fonctionnement du marché du travail.

Les principaux moyens d'action de cette politique de l'emploi sont :

- La formation des individus afin de les rendre plus adaptés et plus adaptables aux besoins des entreprises.
- La création d'emplois protégés, utiles à une collectivité territoriale ou à une institution (ex. une maison de retraite).
- L'amélioration de l'appariement entre travailleurs et entreprises : Pôle Emploi, les universités ou encore les conseils départementaux organisent par exemples des forums permettant aux uns et aux autres de se rencontrer et d'échanger.

Toutes ces politiques actives de l'emploi permettent donc de lutter activement contre le chômage, particulièrement le chômage structurel. Néanmoins, dans des pays comme la France, qui connaissent un chômage de masse depuis plusieurs décennies, le problème du chômage n'est pas qu'une question de retour à l'emploi : il faut aussi réduire les conséquences négatives du chômage. C'est le rôle des politiques passives de l'emploi.

B. Les politiques passives de l'emploi

Ces quarante dernières années, presque tous les pays développés ont connu plusieurs décennies de chômage de masse alors même que tout le modèle de fonctionnement de leur économie reposait sur le travail (pour accéder à une rémunération, accéder à une assurance maladie, etc.). Ces pays ont donc dû mettre en place des politiques passives de l'emploi afin de réduire les conséquences négatives du chômage pour les chômeurs, mais aussi pour l'économie.

Quelques exemples de politiques passives de l'emploi :

- Mise en place d'une assurance chômage, plus ou moins généreuse, afin de maintenir le niveau de consommation des individus au chômage et leur donner le temps de trouver un emploi correspondant à leur qualification. Ceci permet de maintenir le niveau de qualification des travailleurs : sans assurance chômage, ces derniers pourraient opter pour le premier travail venu sans rapport direct avec leurs qualifications, alors même que ces dernières pourraient être très importantes pour l'économie.
- Départ à la retraite anticipé. Les seniors connaissent fréquemment un taux de chômage plus important que les autres tranches d'âge : leurs salaires sont souvent plus élevés car leur carrière est longue, et leurs qualifications sont parfois décalées avec les besoins des entreprises. Permettre à ces individus de partir à la retraite de manière anticipée, c'est donc parfois leur éviter d'être au chômage.

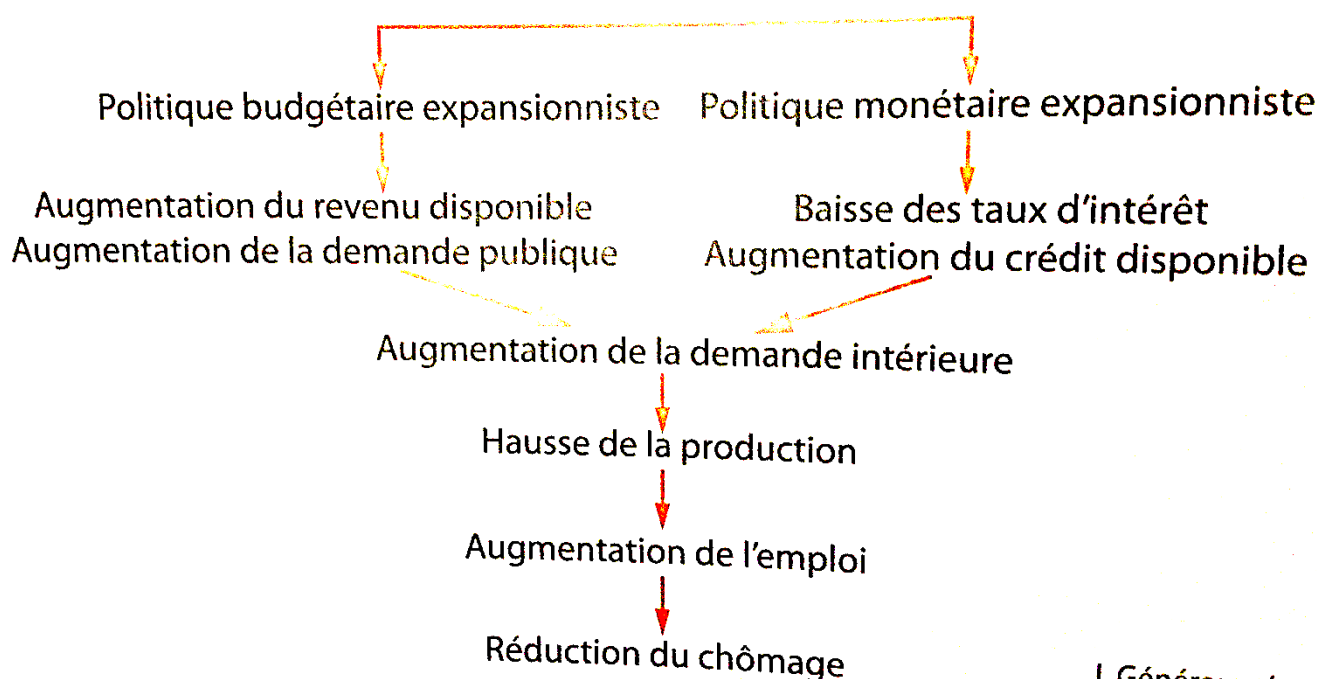
Activité 1 : les politiques économiques face au chômage conjoncturel

Le plan de relance budgétaire du Japon

Le gouvernement de Shinzo Abe a élaboré un programme encore plus important que prévu pour doper son économie. Il s'agit du premier depuis 2016. Réparer les dommages du récent typhon Hagibis, améliorer les infrastructures et investir dans les nouvelles technologies, voilà quelques-unes des ambitions du plan de relance qu'a présenté ce jeudi 5 décembre le gouvernement de Shinzo Abe. Et quel plan ! Pas moins de 13 200 milliards de yens, soit 110 milliards d'euros, sont annoncés, soit plus que prévu initialement.

[...] Parmi les investissements prévus figurent le renforcement de la protection contre les catastrophes naturelles et la reconstruction du château de Shuri, dans la préfecture d'Okinawa, qui a été ravagé par le feu en octobre. Le gouvernement annonce aussi son intention de favoriser la création d'emplois, de développer le réseau de télé-phonie 5G et de fournir les élèves en ordinateurs, entre autres. L'exploration lunaire est également sur la liste, précise la revue japonaise.

Courrier International, 5 décembre 2019



J. Généreux, *Intro*

1. Identifier ce qu'a prévu l'État japonais pour soutenir l'activité économique.
2. Rappelez ce qu'est le chômage conjoncturel.
3. Rappelez le lien entre la croissance et l'emploi.
4. Expliquer comment un plan de relance budgétaire peut réduire le chômage conjoncturel.
5. Expliquer comment les dépenses de protection sociale peuvent favoriser l'emploi.
6. Expliquer pourquoi on ne peut pas accroître sans limite les dépenses de protection sociale.
7. Donner un autre exemple de mesure budgétaire de relance par la demande et expliquez par quels mécanismes elle a des effets sur l'emploi.
8. Identifier quels seraient les objectifs et les risques d'une politique de relance budgétaire.
9. Rappelez ce qu'est un taux d'intérêt.
10. Qui fixe les taux d'intérêt et que représente le taux d'intérêt pour ceux qui le fixent ?
11. Expliquer pourquoi la baisse des taux d'intérêt peut favoriser le développement du crédit, l'activité économique, et donc l'emploi.
12. Rappelez le rôle de la Banque centrale européenne (BCE).
13. Comment la BCE peut-elle aider les États européens à lutter contre le chômage ?
14. Pourquoi parle-t-on de politique « monétaire » ?
15. Par quel mécanisme une politique monétaire expansionniste favorise-t-elle la croissance et l'emploi ?
16. Pourquoi la politique monétaire européenne atteint-elle une limite en termes de relance ?

Activité 2 : les politiques permettent de lutter contre le chômage structurel

Qu'est-ce qu'une politique active du marché du travail (PAMT) ?

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) ont pour principal objectif d'accroître les possibilités d'emploi pour les demandeurs d'emploi et d'améliorer l'adéquation entre les emplois (vacants) et les travailleurs (c'est-à-dire les chômeurs). Elles peuvent ainsi contribuer à la croissance de l'emploi et du PIB et réduire le chômage et la dépendance à l'égard des prestations sociales.

Les PAMT englobent un large éventail de mesures : des offres de formation institutionnelle ou de formation sur le lieu de travail, mais aussi des incitations indirectes à l'emploi (maintien de l'emploi, partage du poste de travail, subventions à l'embauche), ou encore la création d'emplois protégés et soutenus ou la création directe d'emplois (programmes d'intérêt public)

et les incitations au démarrage d'une activité. [...] L'OCDE définit les PAMT comme suit : « Les politiques actives du marché du travail recouvrent toutes les dépenses sociales (autres que les dépenses d'éducation) visant à améliorer les chances des bénéficiaires de trouver un emploi rémunéré ou encore d'accroître leur capacité de gain. [...] » Grâce à des mesures de requalification et de mise à niveau des compétences, les PAMT peuvent également aider à orienter les personnes vers des domaines qui connaissent des pénuries de compétences. Cela permet de faire face aux changements structurels et d'accroître la résilience de l'économie en période de changement.

ec.europa.eu, janvier 2020

L'assurance chômage : une aide pour les chômeurs

Depuis 1958, l'assurance chômage protège tous les salariés du privé et certains du secteur public lorsqu'ils perdent leur emploi. Elle leur verse une allocation et favorise leur retour à l'emploi grâce à des aides. Fonctionnant comme une assurance, elle les indemnise en fonction de leur ancien salaire. Mais elle est aussi solidaire, puisqu'elle

mutualise les risques et compense mieux la perte d'un bas salaire que d'un haut revenu. L'assurance chômage est une assurance obligatoire à laquelle cotisent tous les employeurs du privé ainsi que certains du public, pour protéger leurs salariés lorsqu'ils perdent leur emploi.

Unedic, janvier 2020

1. Listez les objectifs poursuivis par les politiques actives de l'emploi.
2. À votre avis, pourquoi parle-t-on de politiques « actives » de l'emploi ? Expliquez l'utilisation de cet adjectif.
3. De quoi se composent les politiques actives de lutte contre le chômage ?
4. Parmi les missions de Pôle Emploi, distinguez celles qui relèvent de politiques actives et de politiques passives ?
5. Expliquez pourquoi l'assurance chômage tout comme le départ anticipé à la retraite relèvent des politiques passives de l'emploi.
6. Comment expliquez-vous l'utilisation de l'adjectif « passives » dans l'expression « politiques passives de l'emploi » ?
- 7.
8. De quoi se composent les politiques passives de lutte contre le chômage ?
9. Distinguez, parmi les mesures suivantes, celles qui relèvent de politiques actives ou de politiques passives de l'emploi, et indiquez leur objectif :
 - a. La prime d'activité, mise en place le 1^{er} janvier 2016, a pour objet de rendre la reprise d'emploi plus rémunératrice pour les individus bénéficiant déjà de différentes aides et qui ne sont pas incités à travailler pour un salaire à peine supérieur :
 - b. La réforme de l'assurance chômage applicable depuis le 1^{er} novembre 2019 modifie les droits à indemnisation :
 - c. Les parcours emploi compétences (PEC), mis en œuvre depuis 2018, sont destinés aux publics les plus éloignés du marché du travail et reposent sur un triptyque emploi-formation-accompagnement continu par Pôle Emploi :
 - d. Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'ACCRES (aide aux chômeurs créateurs d'entreprise) devient l'exonération de début d'activité de création ou reprise d'entreprise :