

Les politiques de plein emploi appartiennent-elles au passé?

Pascal Petit

Numéro 17, automne 1991

Régulation et problèmes contemporains

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002146ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002146ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (imprimé)

1923-5771 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Petit, P. (1991). Les politiques de plein emploi appartiennent-elles au passé?
Cahiers de recherche sociologique, (17), 81–106.
<https://doi.org/10.7202/1002146ar>

Résumé de l'article

L'auteur fait ressortir le jeu des contraintes pesant sur les politiques de plein emploi depuis les années 1980. Partant de là, les champs nouveaux qui s'ouvrent aux « régulations politiques » sont identifiés. L'enjeu se découpe avec précision. Soit le blocage des politiques de plein emploi est « fatal », ce qui rend l'érosion des anciens compromis inévitables. Soit les marges laissées à une revitalisation des compromis en faveur de l'emploi permettent une restructuration du rapport salarial plus efficace et plus équitable. En tout état de cause, ce n'est qu'en tirant profit des évolutions structurelles du marché du travail qu'il sera possible d'intensifier et d'avoir une certaine maîtrise sur les processus d'ajustement présentement à l'oeuvre.

Les politiques de plein emploi appartiennent-elles au passé?

Pascal PETIT*

1 Une question pour les années 1990

Dans l'immédiat après-guerre la plupart des pays développés se sont, sous une forme ou une autre, engagés à maintenir le plein emploi. Ces engagements ont pris diverses formes allant de l'obligation stricte à fournir un emploi à tout demandeur jusqu'à de vagues promesses de mettre en œuvre les moyens classiques de politique économique pour relancer l'économie et favoriser l'emploi.

Quelles qu'en soient les raisons, tous ces pays ont connu le plein emploi à la fin des années cinquante¹, et il s'est prolongé la décennie suivante. Il prend fin de façon manifeste dans les années soixante-dix, au moment même où le régime de croissance fordiste, qui caractérisait la croissance passée des économies développées, montre de nombreux signes d'épuisement et se révèle incapable de surmonter la crise déclenchée par l'effondrement du régime monétaire international (à l'origine des hausses des prix des matières premières). Les raisons de cette fragilité sont nombreuses: rigidité des organisations productives, faiblesse de la rentabilité du capital².

* Cet article a bénéficié des commentaires de mes collègues lors de présentations faites successivement à l'Université York (Symposium on Régulation, Toronto, 12-13 mars 1991), à l'Université de Montréal, à l'Université du Québec à Montréal (Colloque sur la théorie de la régulation, Montréal, 14-15 mars 1991) et à l'Université Notre-Dame (Seminar of the Economic Department, Southbend, Indiana, 26 avril 1991). Je remercie tout particulièrement Daniel Drache, Armine Yalnizyan, Paul R. Bélanger, Alain Noël, Jaime Ros et le rapporteur anonyme des *Cahiers de recherche sociologique* pour leurs critiques et commentaires.

¹ Savoir si ce plein emploi résultait des politiques suivies ou de conditions de croissance propices a été un sujet largement débattu dans les années 1970 (voir R. E. Lucas et T. J. Sargent, "After Keynesian Macroeconomics", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 3, 1979).

² R. Boyer (dir.), *The Search for Labor Market Flexibility*, Oxford, Clarendon Press, 1988; A. Glyn et al., "The Rise and the Fall of the Golden Age", dans S. Marglin et J. Schor (dirs), *The Golden Age of Capitalism*, Oxford, Clarendon Press, 1990; A.

La question qui nous occupe est celle des conventions politiques de plein emploi dans le contexte de crise et de transition vers un nouveau régime d'accumulation. Ces conventions keynésiennes sont ici prises dans leur sens le plus étroit d'impératif de politique économique, fondé sur un compromis entre les représentants des différentes classes politiques. À ce titre elles sont, dans les termes de l'approche régulationniste, une composante de la forme structurelle touchant à la définition du rôle de l'État et du politique dans le mode de régulation. On voit bien l'importance de cette fonction régulatrice: son maintien ou son érosion conditionne l'évolution à terme du rapport salarial. Elle permet ainsi de préciser l'articulation entre nature des compromis politiques et naissance des institutions qui régissent le rapport salarial. Encore faut-il pour cela pouvoir suivre l'évolution de ces compromis, soumis à la double dérive du temps, qui rend plus lointaines les circonstances à leur origine, et des changements structurels, qui bouleversent les conditions de leur mise en jeu. Les deux éléments ont joué sur les compromis de l'après-guerre: plus de quarante ans se sont écoulés depuis la reconnaissance (déjà plus ou moins précise à l'origine) de l'objectif de plein emploi, sans mise à l'épreuve dans nombre de cas, et surtout des changements structurels majeurs ont largement transformé le champ d'application de ces politiques.

Notre propos est ici de suivre le jeu des contraintes pesant sur ces politiques de plein emploi (dans leurs formes traditionnelles) dans les années quatre-vingt, puis chercher à identifier les champs nouveaux qui s'ouvrent aux "régulations politiques". L'enjeu en est précis. Ou bien le blocage des politiques de plein emploi est "fatal" et l'érosion des anciens compromis inévitable³, ou bien les marges laissées à une revitalisation des compromis en faveur de l'emploi permettent une restructuration du rapport salarial plus efficace et plus équitable.

Sans pouvoir faire ici un examen détaillé des conditions historiques de l'engagement de tous les pays en faveur du plein emploi et des changements structurels ultérieurs, nous nous contenterons de suivre les grands traits de l'évolution commune et un ensemble de pays industriels entre les années soixante, où nous avons admis que jouaient les compromis de plein emploi (de façon effective ou potentielle), et les années quatre-vingt, où les évolutions structurelles majeures enclenchées dans les années soixante-dix se sont imposées.

Il est utile d'évoquer quelques changements structurels qui viennent à la fois contraindre le jeu des mesures de politique de plein emploi classiques et ouvrir des champs d'intervention nouveaux à ces mêmes politiques.

Lipietz, "Capital-Labour Relations at the Dawn of the Twenty First Century, Contribution to the Wider Project on Capital Labour Relations", 1990.

³ Sauf à supposer, dans une politique du pire, que ce désintéressement pour l'emploi ne conduise à terme à un renouvellement plus radical des compromis.

L'ouverture des économies nationales aux échanges extérieurs et l'intégration des marchés financiers, qui soumettent une économie à la concurrence extérieure et en même temps limitent les possibilités d'ajustement des taux de change, exerce une contrainte majeure sur la politique économique. D'un autre côté, la diffusion d'un nouveau système technique centré autour des technologies de l'information et des télécommunications ainsi que le développement des rapports marchands, dont témoigne la croissance du secteur tertiaire, ouvrent des perspectives nouvelles aux interventions sur le marché du travail. Les transformations de la population active (féminisation, éducation...) sont aussi des facteurs susceptibles d'infléchir les formes d'un renouvellement des politiques de plein emploi.

Pour mettre en parallèle changements structurels et mutation des compromis autour des politiques de plein emploi, on dressera tout d'abord un état des lieux rappelant l'évolution de la situation du marché du travail entre les années soixante et la fin des années quatre-vingt. On cherchera ensuite à repérer l'évolution des compromis et des contraintes auxquelles ils sont soumis. Cela permettra enfin d'apprécier la façon dont les mutations structurelles qui caractérisent les nouveaux régimes de croissance peuvent renouveler le champ laissé à l'établissement de nouveaux compromis sur le rapport salarial.

2 Vers le plein emploi: échecs et succès dans les années quatre-vingt

Pour les pays de l'OCDE, le taux moyen de chômage est passé de 3% en 1960-1967 à plus de 7,5% en 1980-1988.

Il y a cependant d'importantes différences entre les pays. Si l'on s'en tient à la quinzaine de pays industrialisés où le salariat était déjà assez développé dans les années soixante⁴, les deux tiers avaient doublé leur taux de chômage à la fin des années quatre-vingt (voir tableau I, colonne 1 et 2).

Aucun indicateur simple, comme la croissance du PIB par habitant, l'évolution des salaires ou l'augmentation de la population active, ne permet d'expliquer cette évolution contrastée des taux de chômage. Les cinq pays ayant réussi à maintenir le plein emploi au cœur des années 1980 (la Norvège, la Suède, l'Autriche, le Japon et la Suisse) ont, de fait, développé un ensemble d'institutions visant

⁴ On a retenu dans les pays de l'OCDE ceux où l'emploi agricole était inférieur au tiers de la population active en 1960.

directement le maintien du plein emploi⁵. Mais ces institutions et les marchés du travail auxquels elles s'appliquent diffèrent énormément⁶.

On ne peut guère tirer des conclusions pour la majorité des pays de moyenne ou de grande taille dont le chômage évolue d'ailleurs de façon très variable à la fin des années quatre-vingt. Une relative baisse du chômage aux États-Unis (ramenant son niveau à celui des années soixante), mais aussi dans des pays comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas, pourrait annoncer un retour au plein emploi. Le chômage de masse du début des années quatre-vingt dans ces pays n'aurait alors été qu'un intermède après l'arrêt de la politique de plein emploi pour faire face à d'autres problèmes. Par contre l'expérience de pays comme la France, l'Italie ou le Danemark ne s'accorde pas avec l'hypothèse d'un retour au plein emploi. De plus la croissance du chômage dans un pays "de plein emploi" comme la Norvège (5,1% en 1989) invite à la prudence.

Pour apprécier d'éventuels changements dans les politiques de plein emploi ou dans leur efficacité, on a besoin d'un cadre de référence.

3 Sur la mise en œuvre des politiques de plein emploi

3.1 Un cycle politique des affaires.

Les débats de l'après-guerre se sont peu arrêtés aux problèmes de définition du plein emploi. Pour les employeurs, c'était un seuil de tension du marché du travail au-delà duquel les hausses de salaires risquaient de se multiplier et la discipline au travail de se dégrader. Pour les hommes politiques, c'était un nombre de chômeurs en deçà d'un certain seuil de tolérance pour conforter l'image d'un capitalisme moderne assurant du travail à tous ceux qui le désirent. Aucune définition objective du plein emploi, à partir de taux d'emploi par sexe et classe d'âge par exemple, ne s'imposa; chaque formation sociale définit au fil des ans la catégorie du chômage⁷. Dans la majorité des pays le débat est resté marqué par la crainte des

⁵ G. Therborn, *Why Some Peoples Are More Unemployed Than Others*, Londres, Verso, 1986; R. Rowthorn, *Corporatism and Labour Market Performance*, Helsinki, Tutkimusselosteita 93, 1989.

⁶ Si la notion d'engagement keynésien sur l'emploi convient à propos de la Norvège et de la Suède, elle convient moins à l'Autriche, au Japon et à la Suisse. L'accord néo-corporatiste autour d'un capitalisme mixte (avec large secteur public) qui prévalut en Autriche est avant tout le pendant de la neutralité Est/Ouest du pays. Le cas de la Suisse est encore plus criant; la stabilité monétaire y a toujours été prioritaire et seul le départ des travailleurs étrangers a permis d'éviter l'augmentation du chômage. Quant au Japon, on peut évoquer plusieurs causes pour expliquer son plein emploi mais rien qui ressortisse particulièrement de l'action des pouvoirs publics.

⁷ Pour la France, voir R. Salais, N. Baverez et B. Reynaud, *L'invention du chômage*, Paris, PUF, 1987.

effets d'un marché du travail trop tendu sur la discipline et les salaires. Cette inquiétude a limité les politiques de soutien de l'activité économique dans les pays à compromis keynésiens "faibles" (par opposition aux compromis plus radicaux prônant des interventions directes en fonction de la situation sur le marché du travail). L'idée d'un seuil limite "naturel" de chômage, au-delà duquel les tensions inflationnistes s'exacerbent, a beaucoup réduit le débat politique sur les politiques de plein emploi, d'autant que ce seuil "naturel" varie⁸.

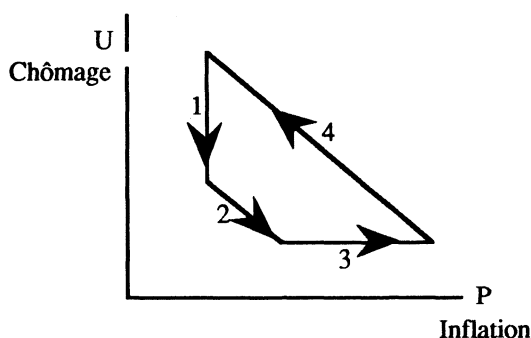
Le cadre d'analyse que nous retiendrons s'inspire du schéma que proposait Kalecki en 1943. Le cycle politique des affaires (CPA) de Kalecki résume les débats sur le plein emploi au Royaume-Uni. Les forces en présence étaient le gouvernement, dont on s'attendait qu'il soutienne par l'emploi l'activité économique du pays, et le patronat, qui, tout en reconnaissant la légitimité de la "convention keynésienne" s'inquiétait des effets pervers sur les salaires et la discipline des tensions sur le marché du travail. Ces inquiétudes patronales étaient elles-mêmes divisées entre celles des industriels, pour lesquels l'inflation était moins nocive que la sous-utilisation de leurs capacités de production (ce qui les rend a priori plus ouverts aux politiques de relance) et celles des financiers et autres entrepreneurs, pour lesquels il fallait d'abord lutter contre l'inflation qui dévalue leurs avoirs. Ces divergences d'intérêt devaient pour Kalecki se traduire par un cycle d'intervention en quatre phases:

- 1° en période de fort chômage et de faible inflation, on adopte des mesures de politique économique pour relancer l'activité,
- 2° à un certain stade de cette relance la pression sur le marché du travail conduit à des tensions inflationnistes parallèlement à une baisse continue du chômage, amenant le gouvernement à mettre fin à sa politique de soutien à l'activité économique, comme l'en pressent les milieux financiers,
- 3° alors que le chômage stagne à un faible niveau et que les offres d'emploi insatisfaites augmentent, la poursuite des pressions inflationnistes, conduit le gouvernement à adopter des mesures déflationnistes,
- 4° les politiques de ralentissement de l'économie ont des effets qui se prolongent, faisant monter le chômage et baisser l'inflation provoquant une récession, et le retour à la première phase d'intervention.

⁸ Dans son premier rapport au gouvernement anglais en 1942 Beveridge situait le plein emploi autour de 8,5% de chômeurs; encore en 1944 un taux de 3% lui paraissait impensable parce que trop inflationniste. Dans les années soixante, le taux de chômage "naturel" de nombreux pays européens était même inférieur à ce seuil de 3%. Enfin pour des raisons indéterminées ce même taux se serait considérablement élevé dans les années 1970-1980!

Graphique I

Le Cycle Politique des Affaires de Kalecki



Le schéma de Kalecki distingue en outre trois types de mesure de politique économique, soit par ordre de préférence des milieux d'affaires :

- 1° les mesures de politiques fiscales et monétaires visant à soutenir l'investissement,
- 2° les investissements publics,
- 3° la création d'emplois publics et autres interventions directes sur le marché du travail.

Est-ce que ce cycle politique des affaires constitue une grille d'analyse pertinente pour suivre l'évolution des politiques de plein emploi dans les années quatre-vingt, en particulier pour expliquer l'inefficacité, les retards ou l'absence de lutte contre le chômage ? Disons tout d'abord qu'il ne faut pas en exagérer la force. Tout au plus le cycle de Kalecki met en place un ensemble d'actions et de réactions, qui prennent leur sens par rapport à un régime de croissance donné où un capital industriel, dominant un secteur financier très réglementé, dépend encore largement de son marché intérieur, et où le rapport salarial est marqué à la fois par le développement de la protection sociale et par des accords liant plus ou moins directement l'évolution des salaires à celle de la productivité⁹. Ensuite, rien dans ce schéma ne précise la longueur des phases, l'ampleur des mesures politiques, ni même l'obsolescence ou les aléas de la reconduction de compromis politiques confrontés à l'oubli et aux biais d'interprétation. Il faut dire que le cycle politique

⁹ Ce qui réduit d'autant l'importance de la relation entre salaire, discipline au travail et tension sur le marché du travail.

des affaires ne se situe pas dans une perspective de court terme comme le cycle des affaires habituel; son horizon est plutôt le moyen et le long terme¹⁰.

La validation empirique du schéma est tellement conditionnelle que de nombreux auteurs ne croient même pas qu'il s'applique à la situation des années soixante. Esping-Andersen¹¹ par exemple voit dans les mesures déflationnistes prises dans les années soixante dans un certain nombre de pays des réponses isolées à des problèmes de balance des paiements et non une phase dans un cycle d'interventions bien contrôlées. D'autres soulignent le faible impact, dès l'immédiat après-guerre, des thèses keynésiennes sur les choix de politique interne¹². De fait l'influence keynésienne varie selon que les priorités nationales sont dictées par la tradition (continuité historique problème régional majeur comme en Italie ou au Canada)¹³, qu'elles naissent avec une situation radicalement nouvelle, comme dans le cas des responsabilités internationales des États-Unis après la guerre. Cela dit, si l'on tient compte à la fois de la force indéniable des idées keynésiennes (certes avec leur ambiguïté) et de la variété des situations, le schéma de Kalecki permet de sérier un certain nombre de questions sur l'évolution à la fois des compromis de politiques économiques et sur les contraintes liées à l'apparition de nouvelles conditions économiques. Ainsi, selon le schéma kaleckien, le ralentissement de l'inflation dans la seconde moitié des années quatre-vingt aurait dû conduire à terme à des politiques de relance et à un retour progressif au plein emploi. Dans quelle mesure cette phase a-t-elle été retardée dans certains pays? Toute priorité avait été donnée, de façon coordonnée, à la lutte contre l'inflation à la fin des années soixante-dix.(voir le rapport Mc Cracken 1977). Tous les pays ont mené des politiques déflationnistes au début des années quatre-vingt, ce qui a largement contribué à ramener l'inflation à la fin de la décennie à son niveau moyen des années soixante (voir tableau II). Les faibles améliorations de la situation de l'emploi observées dans certains pays traduisent-elles l'érosion des compromis anciens, les délais dans un fonctionnement coordonné à l'échelle internationale des cycles de politique économique, ou les obstacles nés des nouvelles conditions de croissance? On envisagera deux possibilités: ou bien *la nouvelle phase de relance économique a été retardée*, pour des raisons de coordination, de délais pour faire

¹⁰ M. Salvati ("Political Business Cycles and Long Waves in Industrial Relations", dans C. Freeman (dir.), *Long Waves in the World Economy*, Londres, Frances Pinter, 1984) le place même dans la perspective de très long terme des cycles de Kondratieff.

¹¹ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Londres, Polity Press, 1990.

¹² C'est la thèse de D. Bellemare et S. L. Poulin (*Le défi du plein emploi*, Montréal, Saint-Martin, 1986) et de A. Noël ("Jobs! Jobs! Jobs! The Political Management of Unemployment", dans A. J. Gagnon et J. P. Bickerton (dir.), *Canadian Politics: An Introduction to the Discipline*, Peterborough, Broadview Press, p. 446-470) à propos du Canada.

¹³ De fait la spécificité "régionale" de la construction du fordisme au Canada, que montre J. Jenson ("Representations in Crisis: the Roots of Canada's Permeable Fordism", *Canadian Journal of Political Science*, 1990), a pu limiter l'influence des thèses keynésiennes.

prévaloir de nouvelles priorités ou pour prendre conscience des effets pernecieux d'un chômage de masse et de longue durée; ou bien *des changements structurels ont complètement modifiés* les priorités et les moyens de politique économique disponibles.

3.2 En attendant les politiques de relance

Si l'on en croit le cycle politique des affaires, la désinflation à l'œuvre depuis le milieu des années quatre-vingt permettrait de vigoureuses politiques de soutien à l'emploi. En effet, les salaires, dont l'évolution devrait être le premier facteur conditionnant d'éventuelles politiques de relance, non seulement ne contribuent plus à l'inflation depuis la fin des années soixante-dix, mais encore apparaissent au début des années quatre-vingt comme des éléments de modération, facilitant l'ajustement aux variations des termes de l'échange. L'argument de la pression inflationniste des salaires n'a guère de fondement depuis cette époque.

Certes on aurait pu croire que les retards dans la mise en œuvre de politiques de soutien à l'emploi tenaient précisément à la volonté des entreprises de restaurer au préalable leurs marges, ne serait-ce que pour compenser le déplacement du partage de la valeur ajoutée opéré au profit des salariés dans les années 1970. En fait les politiques déflationnistes du début des années 1980 ont suffi pour rétablir les partages salaires/profits à leur niveau des années 1960 (voir tableau II).

Dans ces conditions on ne voit guère ce qui vient bloquer la mise en œuvre des mesures de relance de l'emploi ni pourquoi les mesures de soutien à l'économie sont à un niveau si bas. Les taux d'intérêt réel restent depuis le milieu des années 1980 à un niveau très élevé, ce qui gêne d'autant l'investissement privé. L'investissement public, loin de contrebalancer les blocages du premier instrument des politiques de relance, ne représente plus dans les années 1980-1990 que la moitié de son niveau dix ans auparavant¹⁴. Quant à l'emploi public, pour des raisons qui tiennent à la remise en cause de la place de l'État dans l'économie, son taux de croissance est bien inférieur à celui des années soixante (voir tableau III).

En résumé, puisque aucune des limitations prévues par le cycle politique des affaires ne justifie un quelconque délai dans la mise en œuvre de politiques de relance, force est de conclure qu'il manque la volonté d'agir en faveur de l'emploi en termes de soutien à l'investissement privé et public depuis le milieu des années 1980.

On peut penser que la volonté politique de réduire le chômage s'est affaiblie au fil du temps, à la suite de l'enrichissement des économies et du développement de la protection sociale, amenant les sociétés à refuser de payer le coût d'un large

¹⁴ J. Evans, *Employment Growth and Structural Change*, Paris, OECD, 1985.

soutien à l'emploi. Ou encore que les conditions de la croissance économique ont changé et que les politiques de plein emploi doivent être redéfinies. En fait, les conditions nouvelles placent les politiques de plein emploi face à une nouvelle donne. Les volonté de lutte contre le chômage est peut-être moins affaiblie qu'en porte à faux, et il y a lieu d'en préserver l'essence en réajustant leurs points d'application.

4 Les politiques de plein emploi dans un nouveau régime de croissance

Deux séries de facteurs semblent avoir modifié radicalement les conditions d'exercice des politiques de plein emploi. L'une renvoie à l'évolution des rapports entre capital industriel et capital financier dans une économie monde plus intégrée; l'autre aux évolutions structurelles du marché du travail.

4.1 Une mutation des rapports entre capital industriel et capital financier.

La hausse durable des taux d'intérêt réel témoigne d'un changement durable des rapports entre capital industriel et capital financier. Cette évolution est la conséquence du développement et de l'intégration au niveau mondial des marchés financiers qui a suivi l'écroulement du vieux système monétaire international dans les années soixante-dix et les vagues successives de déréglementations bancaires, favorisées entre autres par l'informatisation des opérations et la mise au point de nouveaux moyens de télécommunications. Ce nouveau contexte modifie profondément les comportements d'investissement des entreprises ainsi que leur dépendance à l'égard des marchés nationaux. L'accès à des produits financiers très variés, dans une période où une croissance lente des grands pays de l'OCDE renforce la concurrence, risque de détourner les investissements en capital fixe des entreprises. L'attrait d'investissements financiers plus rentables mais surtout plus facilement disponibles, joint à celui d'investissements productifs à l'étranger sur de nouveaux marchés, altère les conditions dans lesquelles les politiques peuvent jouer sur l'investissement productif national. Les intérêts du capital industriel ne sont plus aussi nettement distincts de ceux du capital financier que ne le supposait le schéma kaleckien; en particulier ils sont très sensibles aux mouvements des prix intérieurs, conférant la priorité à la lutte contre l'inflation. De fait les mouvements des prix à l'intérieur vont être à l'origine de mouvements de spéculation sur les marchés des changes, poussant à la constitution de systèmes monétaires régionaux et limitant le rôle des variations de change dans l'ajustement des balances commerciales.

Face à cette globalisation des relations économiques, non seulement les comportements d'investissement se trouvent modifiés¹⁵, mais la marge laissée aux actions incitatives des politiques de relance est considérablement réduite. Seules des politiques coordonnées à l'échelle internationale semblent pouvoir récupérer une certaine marge d'action, mais même à ce niveau bien problématique d'intervention, l'interférence des marchés financiers suffit à décourager toute velléité de relance mondiale. Si l'on s'en tient au schéma kaleckien, le cycle politique des affaires n'a plus comme seuls moyens d'action à sa disposition que les investissements publics ou la création d'emplois publics. Mais il est aussi clair que l'extension de la sphère d'intervention directe de l'État se heurte au refus d'origine fiscale des formes trop centralisées d'organisation. Reste à voir si les transformations structurelles du marché du travail permettent de sortir de cette impasse et d'ouvrir la voie à de nouvelles formes d'interventions publiques en faveur de l'emploi.

4.2 Évolution structurelle des marchés du travail

L'évolution des marchés du travail a aussi largement transformé les conditions d'application des politiques de plein emploi. On en retiendra ici une vue limitée aux processus d'allocation, aux transactions que permet d'effectuer le marché du travail. Une vue plus complète des transformations du rapport salarial devrait en particulier prendre en compte directement les transformations majeures survenues dans l'organisation du travail¹⁶. Si l'on s'en tient aux indicateurs que sont les taux de chômage, ceux que l'on a observé dans les périodes de plein emploi des années soixante étaient beaucoup plus faibles que prévu. À l'inverse la montée continue du chômage dans les années soixante-dix et quatre-vingt, à peine ralentie dans les périodes de reprise, a conduit les économistes à mettre en cause des changements structurels dans le mode de fonctionnement du marché du travail. Pour les tenants d'une analyse de type néo-classique du marché du travail où tout est fonction de la capacité des salaires à ajuster offre et demande, ces transformations structurelles ont provoqué un relèvement du taux de chômage limite (au-delà duquel la poussée salariale est fortement inflationniste). Dans cette section nous voulons souligner que les changements structurels majeurs du marché du travail peuvent se situer dans

¹⁵ M. Catinat, R. Cawley, F. Ilzkovitz, A. Italianer et M. Mors, "Les déterminants de l'investissement", *Économie Européenne*, no 31, mars 1987; S. M. Fazzari, R. G. Hubbard et B. C. Petersen, "Financing Constraints and Corporate Investment", *Brookings Papers On Economic Activity*, vol. 1, 1988; J. Fayolle, "Taux d'intérêt, financement et performances des entreprises", *Économie et statistique*, no 239, janvier 1991; R. Ford et P. Poret, "L'investissement des entreprises: performances récentes et conséquences pour l'action des pouvoirs publics", *Revue économique de l'OCDE*, no 16, printemps 1991.

¹⁶ R. Boyer, *The Capital Labor Relations in OECD Countries: From the Fordist "Golden Age" to Contrasted National Trajectories*, CEPREMAP, no 9020, mai 1990 et A. Lipietz, article cité.

une autre logique et que leur contribution à ce qui serait l'analogue d'un relèvement du seuil limite de chômage est très réduite.

Deux changements majeurs ont transformé le marché du travail de l'ensemble des pays développés dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Le premier concerne la participation accrue à la vie active des femmes entre 25 et 55 ans. Cette tendance se retrouve dans tous les pays même si les niveaux de participation de cette main-d'œuvre féminine restent assez différents d'un pays à l'autre. Parallèlement les deux autres évolutions importantes de la participation à la vie active, à savoir l'entrée des jeunes dans la vie active ou la sortie de la vie active des travailleurs âgés, se sont effectuées à des rythmes nettement différents selon les politiques de gestion du marché du travail retenues par chaque pays dans les périodes de forte croissance du chômage (voir tableau IV).

L'autre changement majeur du marché du travail est constitué par l'augmentation des emplois de services. Nombre de ces emplois étant féminins, cette dernière transformation est étroitement liée à la précédente. La croissance de l'emploi dans les services contraste avec le déclin de l'emploi industriel. La part des services dans l'emploi total s'accroît donc fortement atteignant les deux tiers de l'emploi total environ à la fin des années quatre-vingt (voir tableau V).

Ces deux transformations sont des évolutions de long terme, qui remontent avant les années soixante-dix, et sont certes bien connues. Mais il convient d'en prendre la mesure car elles finissent par transformer profondément le marché du travail. À terme ces métamorphoses de la société salariale¹⁷ généralisent un modèle de société où une génération (hommes et femmes confondues) étudie, une autre travaille dans un emploi salarié du secteur tertiaire et la troisième a un statut de retraité¹⁸. Peut-on pour autant en déduire que cette évolution conduit à un relèvement du taux de chômage minimum qui ne conduise pas à des tensions inflationnistes? Le fait que ces transformations s'accompagnent d'une baisse du taux de syndicalisation et d'un affaiblissement des secteurs industriels, chefs de file en matière de revendications salariales, laisserait plutôt prévoir une baisse de ce seuil limite.

Si ces évolutions structurelles n'ont pas d'effet inflationniste il semblerait toutefois qu'elles aillent de pair avec un fonctionnement plus difficile du marché du travail. C'est du moins ce que suggèrent les changements suivants.

Le troisième fait que nous retiendrons dans l'évolution du marché du travail concerne la croissance des dépenses et le développement des institutions pour sa

¹⁷ Pour reprendre le titre d'un ouvrage d'Aglietta et Brender (1984) qui mettait précisément l'accent sur l'importance de ces mutations structurelles dans la définition du régime de croissance à venir.

¹⁸ Ce qui ne veut pas dire pour autant que cette évolution place d'emblée hommes et femmes sur un pied d'égalité, dans les études, dans le travail et à la retraite.

gestion. Un marché n'est jamais une abstraction: il requiert un ensemble de règles et d'institutions pour réguler son fonctionnement. Dans le cas présent, cela vient de prendre une importance toute particulière, si l'on en juge par les dépenses, les emplois et les institutions nouvelles qui y ont été consacré¹⁹. Même dans des pays d'inspiration libérale comme les États-Unis, où l'intervention sur les marchés est volontairement des plus réduite, ces dépenses de gestion du marché du travail (dites mesures actives par opposition aux dépenses de garantie de ressources) ont représenté un cinquième du PIB en 1988. Au Royaume-Uni ce type d'intervention atteignait 0,8% du PIB, comme en France, soit nettement moins que la Suède (1,8%) mais deux fois plus qu'en Norvège (0,40%) pays proche de la moyenne de l'OCDE (0,45%). Trois facteurs, selon l'OCDE, semblent avoir directement conduit à développer les formes de gestion du marché du travail: 1°) la forte croissance du chômage, bien sûr, mais surtout le développement du chômage de longue durée, 2°) la prise de conscience du blocage des politiques macroéconomiques classiques de relance, 3°) la vulnérabilité de nombre de nouveaux chômeurs ne bénéficiant d'aucune couverture sociale et nécessitant de ce fait de l'aide spéciale à la réinsertion²⁰.

Au total ces mesures actives de gestion du marché du travail représentent entre un tiers et 50% des dépenses-chômage de garantie de ressources, ce qui est considérable dans la période de chômage massif considérée. Ces interventions publiques se trouvent elles-mêmes secondées dans leur tâche de gestion du marché du travail par les services d'intermédiation privés ou semi-publics que constituent les agences d'intérim, les bureaux de conseil en ressources humaines, etc., que nous classerons sous le terme générique de services d'emploi.

Ces multiples intermédiations qui, dans tous les pays, sont venues contribuer à un meilleur fonctionnement du marché du travail, n'ont pas pour autant fait disparaître de purs problèmes d'allocation comme en témoigne le quatrième indicateur des transformations du marché du travail que nous retiendrons: la croissance concomitante, dans la seconde moitié des années quatre-vingt, des demandes et des offres d'emploi non satisfaites. Plusieurs ont cherché à comprendre pourquoi la légère réduction du chômage après 1984 s'était accompagnée d'une croissance significative du nombre d'offres d'emploi non

¹⁹ Une étude de l'OCDE (*Perspectives de l'emploi*, septembre 1988, avec actualisation des résultats en juillet 1989) a évalué l'ensemble de ces mesures, en excluant les actions visant des groupes de jeunes à problème ou handicapés qui sont plutôt du ressort de l'assistance sociale, en distinguant les mesures actives qui nous concernent ici des dépenses en garantie de ressources.

²⁰ Les mesures d'assistance prises à l'égard de tous les sans-emploi, non couverts par les systèmes en place, ont conduit à une extension du champ de la protection sociale malgré une réticence générale à augmenter les dépenses sociales (*Perspectives de l'emploi*, Paris, OCDE, juin 1988).

satisfaites²¹. Or dans un passé encore récent offres et demandes d'emploi semblaient inversement liées par une courbe dite de Beveridge, courbe de même forme que celle établie par Philipps entre chômage et inflation. Le relèvement de la courbe de Beveridge apparaît donc comme une autre image des transformations du marché du travail dans les années quatre-vingt. Toutefois les explications courantes sur le relèvement de la courbe de Philipps (en termes de propension plus élevée à réclamer des hausses salariales) ne correspondent pas à grand-chose dans le cas du "relèvement de la courbe de Beveridge"; elles n'expliquent pas pourquoi le phénomène est surtout manifeste dans la seconde moitié des années quatre-vingt, ni pourquoi il affecte des pays de fort chômage, comme les pays européens, et ceux de plein emploi, comme le Japon, la Suisse, l'Autriche et la Norvège²².

Quelles explications avancer alors? Tout d'abord la complexité plus grande de l'allocation à réaliser. Les employeurs sont à la recherche de qualités et de qualifications précises à la fois pour répondre aux besoins associés à la diffusion des nouvelles technologies de l'information et pour être au niveau des exigences de qualité requises par une concurrence de plus en plus affinée²³. Dans le même temps, les travailleurs ont de meilleurs niveaux d'éducation et cherchent plus souvent des emplois correspondant à leurs nouvelles aspirations.

Cette quête de la part des employeurs et des employés ne concerne toutefois que les emplois qualifiés au sens le plus large. Reste la masse des travailleurs sans qualification directement utilisable qui doivent faire face à un déficit croissant du côté de la demande de ce type de main-d'œuvre. La montée des emplois de services et du travail féminin accentuent ce fonctionnement dichotomique du marché du travail. Ce qui se passe sur le marché du travail se trouve finalement être assez comparable à ce qui se passe sur le marché de biens où la différenciation des produits et l'élaboration des transactions caractérisent une part de plus en plus grande des marchés.

Cette approche du dysfonctionnement croissant du marché du travail met l'accent sur des transformations de long terme de la force de travail, de son niveau d'éducation, ainsi que de la division sectorielle du travail et des mutations technologiques qui l'entourent. On peut penser qu'à terme ces processus se

²¹ O. Blanchard et P. Diamond, "The Beveridge Curve", *Brookings Papers on Economic Activity*, no 2, 1989 et R. Jackman, C. Pissarides et S. Savouri, "Unemployment Policies", *Economic Policy*, octobre 1990.

²² Les graphiques dans Jackman, Pissarides, Savouri (article cité) illustrent clairement pour huit pays la relation inverse entre offres et demandes d'emploi. On fera attention toutefois que les données sur les offres d'emploi non satisfaites sont particulièrement fragiles et peu comparables, au regard du caractère très institutionnalisé de la mesure du chômage.

²³ Pour une analyse de ces offres d'emploi non satisfaites voir F. Kramarz et S. Lollivier, "Les difficultés de recrutement s'accroissent à la fin de 1989", *Économie et statistique*, no 234, juillet-août 1990.

stabiliseront par ajustement des entrées et sorties de la vie active et à la suite du développement d'emplois tertiaires stimulé par les services d'emploi eux-mêmes, c'est-à-dire par des services publics, mais aussi sous l'action de toute une gamme de services privés agissant comme intermédiaires dans le processus d'allocation que le marché du travail ne semble plus pouvoir effectuer sans de telles intermédiations.

Rien ne permet toutefois de garantir qu'une telle dynamique d'ajustement de l'offre de travail (entrées et sorties de la vie active), de l'offre d'intermédiation (développement de services d'emploi) et de mutations des emplois (croissance des qualifications) n'aboutisse à une situation de plein emploi, même si cette dynamique est étroitement encadrée par un ensemble de politiques d'accompagnement et d'incitations. Dans cette évolution la volonté collective, aux divers niveaux d'organisation, de modifier assez profondément le rapport salarial pour éradiquer le chômage continue à jouer un rôle crucial. Elle est un gage de la capacité d'innover en matière de services d'emploi et d'entrées et sorties de vie active. Cette implication est loin d'être uniforme entre les divers pays considérés, mais des expériences très différentes peuvent pareillement contribuer à faciliter l'adaptation du rapport salarial.

4.3 Quelques traits distinctifs des marchés du travail

On a insisté jusqu'ici sur des évolutions qui semblaient communes à divers pays. Cela ne doit pas faire oublier que les rapports salariaux de ces pays diffèrent profondément. Même si certaines évolutions sont communes, leurs incidences risquent fort d'être différentes. On a choisi de souligner l'importance de deux dimensions assez discriminantes; l'importance du rythme de création d'emploi et, le degré de dé-marchandisation du travail.

Certains pays ont fait *preuve d'une capacité à créer des emplois* qui s'est conservée en période de croissance lente. Ainsi dans les années soixante les États-Unis, le Japon, le Canada, le Danemark, l'Australie et les Pays-Bas ont tous connu une forte croissance de l'emploi, et ils continuent à créer beaucoup d'emplois dans les années quatre-vingt, même si le chômage s'y est fortement accru (voir tableau I). Ce dynamisme semble corrélé avec la croissance démographique, si ce n'est dans le cas du Japon et du Danemark. Cette capacité à créer des emplois change beaucoup la nature du marché du travail pour les personnes concernées: les opportunités sont plus nombreuses favorisant la mobilité, atténuant la durée de l'exclusion des chômeurs²⁴.

Une seconde caractéristique, qui différencie nettement les pays, porte sur *le degré de démarchandisation du travail*, selon les termes d'Esping Andersen pour

²⁴ La proportion des chômeurs longue durée est de fait plus faible dans ces pays qui créent beaucoup d'emplois. Les Pays-Bas, où la création d'emplois est forte et la proportion de chômeurs longue durée importante, constituent l'exception.

qualifier la façon dont le marché du travail intègre, dans sa norme de fonctionnement, la satisfaction de certains besoins sociaux. De fait un système d'assurances sociales, touchant la maladie, le chômage et le vieil âge, met les travailleurs à l'abri des aléas du marché. Cette couverture sociale, plus ou moins étendue selon les pays, définit le "degré" selon lequel le travail reste une marchandise, ou degré de marchandisation. Ce degré de protection sociale peut encore une fois modifier profondément ce que représente le marché du travail pour les personnes concernées, au-delà des garanties de base (maladie, retraite, chômage), en permettant au travailleur d'être relativement disponible pour s'occuper selon ses besoins de sa formation ou de sa vie familiale²⁵.

Pour avoir une idée de l'ordre de grandeur de l'impact de cette démarchandisation sur l'organisation du travail Esping Andersen (1990) donne l'exemple de la Suède où chaque jour 15% de la force de travail est absente mais rémunérée. Autre exemple, les Pays-Bas qui ont mis au point un système d'indemnisation des personnes déclarées inaptes au travail, qui touche jusqu'à 12% de la force de travail²⁶. Un indicateur simple de cette démarchandisation vérifie sans surprise l'avancée des pays scandinaves (et des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Autriche) et le retard relatif des pays anglo-saxons.

De tels écarts en matière de création d'emploi ou de protection sociale impliquent des capacités tout aussi variées à ajuster le fonctionnement du marché du travail à des échanges plus complexes et plus sélectifs. A priori le processus d'allocation du marché du travail se réalise mieux lorsque les échanges et les emplois nouveaux sont nombreux. De même un marché du travail où les occasions de formation, de mises en disponibilité ou en détachement abondent à toutes les chances de mieux fonctionner.

5 L'avenir des politiques de plein emploi

5.1 Un rappel des faits

Nous cherchions à expliquer pourquoi dans nombre de pays attachés, à la défense de l'emploi le chômage avait pu rester élevé si longtemps sans que d'énergiques politiques de relance soient mises en œuvre alors qu'aucune tension particulière sur les prix ne permettait d'expliquer ces délais. Nous avons mis en cause les formes du nouveau régime de croissance qui semblent se dégager de la

²⁵ Pour donner un sens plus précis à cette notion de démarchandisation, distinct de celui de protection sociale, il serait préférable de ne conserver que les mesures de protection qui touchent directement l'organisation du travail, c'est-à-dire la double capacité pour un travailleur de sortir momentanément de la vie active et d'y rentrer selon certaines modalités (congés maladie, congés parentaux, congés de formation, congés payés...).

²⁶ Mais cette déclaration d'inaptitude est définitive et la démarchandisation est ici synonyme d'exclusion, ce qui pose des problèmes éthiques et financiers aux Pays-Bas.

longue période de chocs et de transitions des années soixante-dix. Nous avons souligné en premier lieu l'évolution des rapports entre capital industriel et capital financier, et l'importance de ce dernier dans le contexte d'une économie de plus en plus mondialisée. Cette financiarisation des économies développées conduit à donner priorité à la lutte contre l'inflation, en cherchant à éviter les mouvements spéculatifs contre les monnaies nationales. Les milieux d'affaires sont de ce fait moins directement intéressés par des politiques nationales de relance, sans avoir les moyens de favoriser une coordination internationale de telles politiques. De plus le moyen préféré des politiques de relance, à savoir le soutien à l'investissement privé, n'a plus la même efficacité après les modifications des comportements d'investissement. Resterait pour une reprise de l'emploi à relancer les investissements ou l'emploi publics si une telle orientation ne se heurtait à un certain refus d'étendre le champ des activités publiques.

Dans tous les cas, les mutations structurelles du marché du travail ont aussi largement transformé le domaine des possibles. Dans l'ensemble ces marchés du travail sont devenus plus complexes, l'offre et la demande y étant plus diversifiées, employeurs et salariés s'engageant dans des processus de recherche plus longs et plus sélectifs. Le développement de l'emploi dans les services accentue cette évolution. Des services d'emploi publics et privés servent de plus en plus d'intermédiaires dans ces transactions. Ce filtrage concourt à maintenir longtemps en chômage des personnes qu'il devient de plus en plus difficile d'employer par le fait même qu'elles se sont retrouvées au chômage. En fait le marché du travail tend à fonctionner de façon de plus en plus dichotomique entre qualifiés et non-qualifiés, avec un déficit très marqué dans certains pays de la demande de personnel non qualifié. Rien n'assure que les divers processus à l'œuvre (évolution des entrées et sorties de la vie active, développement des services d'emploi ou la qualification croissante des emplois) concourent à terme, sans autre intervention, à un meilleur équilibre du marché du travail.

5.2 Deux perspectives pour l'analyse critique des politiques keynésiennes de plein emploi

L'applicabilité des politiques keynésiennes de plein emploi à la période contemporaine peut être critiquée de deux points de vue.

Dans une perspective néo-classique on retient deux types d'arguments touchant le fonctionnement des marchés²⁷. Le premier est développé par R. E. Lucas et T. J. Sargent²⁸ sur les prévisions: les politiques keynésiennes deviennent de plus en plus inefficaces dès lors que les agents économiques apprennent à prévoir les

²⁷ J. M. Grandmont, "Keynesian Issues and Economic Theory", *Scandinavian Journal of Economics*, juin 1989.

²⁸ "After Keynesian Macroeconomics", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 3, 1979.

conséquences des actions publiques. Cet argument expliquerait l'obsolescence du cycle politique des affaires par un meilleur fonctionnement des marchés. Le second type d'argument néo-classique postule à l'inverse une moins grande clairvoyance des agents, au moins sur le marché du travail. Pour toute une série de travaux sur les contrats implicites, sur les salaires d'efficience ou sur les modèles "*insiders-outsiders*"²⁹ avancent que, pour des raisons liées à des asymétries d'information (sur les efforts, les capacités) ou à une concurrence imparfaite entre agents, les salaires sont plus élevés qu'ils ne devraient l'être. Ces deux lignes d'arguments proposent ainsi des visions quelque peu contradictoires de l'évolution des économies contemporaines.

Dans une perspective institutionnaliste³⁰, et plus systémique, on soutient que la configuration institutionnelle ou le régime de croissance qui avait donné quelque efficacité aux conventions keynésiennes n'existe plus. On souligne ainsi l'importante différence de perspective introduite par la financiarisation de l'économie, par l'ouverture des marchés intérieurs et par les transformations des marchés du travail. Il nous semble pertinent de considérer ces changements dans leur globalité si l'on veut apprécier les conditions faites à de nouvelles politiques de plein emploi. Cela dit, la faiblesse de ce type d'approche vient de la difficulté qu'il y a à préciser les contours du nouveau régime de croissance, à distinguer les formes transitoires de celles qui constitueront des caractéristiques du nouveau système.

On a plus particulièrement insisté, dans cette perspective institutionnaliste, sur quelques transformations "durables" du marché du travail: la différenciation croissante des produits pour le segment supérieur du marché (un vaste ensemble d'emplois qualifiés), le développement des intermédiations sur ce marché, le déficit chronique de l'offre d'emplois non qualifiés et les difficultés grandissantes d'insertion des travailleurs non qualifiés. Dans cette nouvelle segmentation, le rôle

²⁹ Si l'analyse en termes de salaire d'efficience, de contrats implicites, est une critique maintenant classique (même si elle reste peu opératoire), les développements récents des modèles *insiders-outsiders* (O. Blanchard et L. Summers, "Hysteresis and the Europe: an Unemployment Problem", *Observations et diagnostics économiques*, no 35, janvier 1986; A. Lindbeck et D. Snower, "Demand and Supply-Side Policies and Unemployment: Policy Implications of the Insider-Outsider Approach", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 92, no 2, 1990, p. 279-305) entendent expliquer la croissance "cumulative" du chômage par un phénomène d'hystérèse qu'engendrerait une négociation salariale trop uniquement basée (par la faute des syndicats) sur les besoins et capacités de ceux qui ont effectivement un emploi. Une concurrence imparfaite (organisée) sur le marché du travail suffirait à recréer artificiellement un marché du travail tendu poussant relativement les salaires à la hausse, au moins par rapport à ce qu'ils seraient si la pression des sans-emploi pouvait se faire sentir.

³⁰ Dans laquelle nous classons les travaux de l'école de la régulation.

du salaire n'a guère était évoqué, le dualisme entre deux masses de travailleurs, qualifiés et non qualifiés, nous semblant l'élément dominant³¹.

Cela n'implique pas que la régulation des salaires soit restée inchangée. Au cours des années soixante-dix les différents mécanismes indexant là les salaires réels aux gains de productivité, ici les salaires à ceux de tel autre secteur ont été largement remis en cause. Mais la volonté de flexibiliser les salaires comme pierre de touche d'un nouveau rapport salarial a rapidement trouvé ses limites. Dans la seconde moitié des années quatre-vingt le double danger (effet démotivant au niveau des entreprises et de déflation au niveau de l'ensemble de l'économie) d'une recherche trop systématique de flexibilité était devenu patent³². Il n'en reste pas moins que l'extension du marché des travailleurs qualifiés s'est accompagné d'une certaine individualisation des salaires, tendance qu'accentue la tertiarisation des activités.

Au-delà, les contours du nouveau régime restent encore très incertains. L'esquisse que nous en avons fait permet néanmoins de retenir quelques idées pour contribuer à un renouvellement des politiques de plein emploi.

5.3 Pour renouveler les politiques de plein emploi

On a vu de façon détaillée pourquoi le cycle politique des affaires de Kalecki ne fournissait plus une grille d'analyse pertinente des politiques de plein emploi. Un schéma de rechange n'est pas encore au point. Tout au plus peut-on, souligner dans quelles directions de nouvelles politiques de soutien à l'emploi peuvent se développer. La question est de savoir si les voies qui restent ouvertes aux politiques de soutien à l'emploi peuvent acquérir l'ampleur nécessaire pour faire disparaître le chômage. On ne s'attardera pas sur la solution qui consisterait à développer l'emploi public, sauf pour souligner qu'elle se heurte à moins de résistance lorsqu'il s'agit d'emplois d'intérêt local.

Peut-on intensifier les divers processus d'ajustement à l'œuvre sur les nouveaux marchés du travail à savoir les mouvements d'entrées/sorties de la vie active, les actions d'intermédiation de toutes sortes de services d'emploi ou le rythme d'élévation de la qualification des emplois? Oui, si l'on sait tirer profit des évolutions structurelles du marché du travail.

³¹ Un des traits de ce "nouveau" dualisme tient au poids de la classe des travailleurs qualifiés. Cette importance accrue explique que des regards nouveaux sur le marché du travail comme les théories du salaire d'efficience ou les thèses de D'Iribarne (*Le chômage paradoxal*, Paris, Seuil, 1990) sur la logique de l'honneur extrapolent pour une bonne part les comportements de l'ancien encadrement.

³² R. Boyer, *The economics of Job Protection and Emerging Capital Labour Relations*, CEPREMAP, no 9015, 1990.

L'impulsion en matière d'entrées et de sorties de la vie active devrait venir de l'État central; une démarchandisation accrue du travail faciliterait la formation et la satisfaction d'un certain nombre d'autres besoins. Le succès plus que mitigé des politiques de réduction du temps de travail montre qu'il faut tabler sur des demandes de congé clairement motivées sur le plan individuel plutôt que sur des mesures centralisées d'ordre général.

L'impulsion en matière de services d'emploi doit au contraire être définie au niveau des besoins locaux. Ces services d'intermédiation peuvent être d'autant plus utiles qu'ils suscitent, pour répondre à des besoins spécifiques, la création de nouveaux emplois. Cette intermédiation "différenciée" est conforme à l'évolution générale des marchés. Elle reconstitue un nouveau tissu de relations mi-industrielles, mi-professionnelles qui a une cohérence sur le plan local. De nouvelles solidarités "subsidiaries" peuvent ainsi apparaître et contribuer à une renaissance du politique au niveau central ou régional (par référence aux nouvelles instances régionales qui viennent structurer l'économie monde). De fait l'articulation entre les deux niveaux d'intervention est cruciale: un niveau central ou national pour ajuster la norme sociale de travail, c'est-à-dire redélimiter la sphère où le travail est marchandise; un niveau local où l'intermédiation de services d'emploi, adaptés à la situation des bassins locaux d'emploi, permet une meilleure allocation des emplois. Une nouvelle perspective s'ouvre ici aux interventions locales ainsi qu'à une redéfinition des politiques nationales.

L'ampleur des effets de ces deux politiques dépend largement de la façon dont se combinent cette redéfinition du travail salarié et des besoins locaux d'emploi. On a souvent opposé la capacité d'une économie à créer des emplois, toutes choses égales par ailleurs, avec son degré de démarchandisation du travail. Pour réussir, les nouvelles politiques de plein emploi doivent dépasser cette opposition simple, l'évolution du statut du travail salarié doit conduire à une amélioration de la qualité du travail, et les appareils locaux d'intermédiation doivent permettre précisément de valoriser ces qualifications nouvelles.

Le pari de telles politiques, bien sûr, est d'arriver à s'adresser à la fois aux travailleurs qualifiés et à ceux non qualifiés.

Pascal PETIT
CNRS-CEPREMAP

TABLEAU I

	Taux de chômage en %			Attachement au plein emploi à travers		
	moyenne 60-67	moyenne 80-88	1989	préoccupation politique	politiques keynésiennes	interventions spécifiques
E.U.	5.0	7.4	5.3	hégémonie	dépenses militaires	immigration
Japon	1.3	2.5	2.3	croissance	autonomie FED	emploi à vie
RFA	0.8	6.9	5.6	inflation	coordination administrative	action concertée
France	1.5	9.0	9.4	croissance	stricte politique budgétaire et monétaire	immigration
R.U.	1.5	9.9	6.2	taux de change	planification	—
Italie	4.9	9.7	12.1	—	investissement publics	—
Canada	4.8	9.5	7.5	libre concurrence	politique fiscale	migration interne
Autriche	2.0	3.3	3.2	neutralité	politique régionale	—
Belgique	2.1	11.1	10.0	libre concurrence	politique régionale	—
Danemark	1.6	8.3	9.3	emploi	stimuli investissements	—
Pays Bas	0.7	10.0	7.4	emploi	coopération tripartite	—
Norvège	1.0	2.5	5.1	emploi +	stimulus fiscal	—
Suède	1.6	2.6	1.4	emploi +	direction tripartite + subvention aux entreprises	dev. régional plans ++
Suisse	0.3	0.6	0.6	libre concurrence	investissement public +++	intervention directe
Australie	1.9	7.6	6.1	—	investissement public	marché travail politique immigration
					dépense budget	—

Source: OCDE Statistiques historiques Therborn, chap. III, 1986; Esping Andersen, chap. 7, 1990.

TABLEAU II

	Taux d'inflation			Taux de profit		Coût salariaux unitaires (en monnaies nationales)		
	60	79-84	86-89	75-79	88	60	79-84	86-89
E.U.	2.5	6.7	3.2	33.7	33.3	1.4	4.0	0.4
Japon	5.4	2.2	0.9	29.8	31.3	4.3	-1.0	-0.2
RFA	3.1	3.7	2.3	35.1	40.1	4.3	3.2	1.6
France	4.0	10.7	3.6	29.4	35.6	3.4	10.4	0.1
R.U.	3.7	9.6	5.5	30.1	31.6	5.5	12.3	3.8
Italie	4.3	16.4	6.5	34.7	37.5	4.8	6.5	2.6
Canada	2.6	8.0	3.9	36.1	36.9	1.6	6.4	4.1
Autriche	3.9	5.3	2.8	30.0	36.2	—	—	—
Belgique	3.2	5.5	3.0	29.9	35.7	3.8	1.3	-2
Danemark	6.1	8.5	4.6	30.2	32.9	5.5	6.1	5.0
Pays Bas	5.0	4.3	0.6	29.6	38.9	5.2	0.5	0.3
Norvège	4.0	10.5	3.5	21.7	26.8	5.4	7.0	5.3
Suède	4.2	9.5	6.4	25.7	34.4	3.9	6.0	6.3
Suisse	4.5	4.6	3.1	22.5	20.9	—	—	—
Australie	2.6	9.5	7.9	32.6	39.2	—	—	—

Source: OCDE Statistiques historiques 1960-1988; Perspectives Économiques, décembre 1990; Bureau of Labor Statistics, 1987, 1990.

TABLEAU III

	Taux d'intérêt réel		Dépenses publiques		emploi public croissance %	
	82	88	60-68	88	60-68	88
E.U.	5.4	5.6	5.0	2.3	4.0	1.5
Japon	6.1	3.7	5.7	2.2	—	0.1
RFA	4.4	4.6	4.4	2.2	3.7	0.1
France	4.4	5.8	4.1	2.2	0.4	0.2
R.U.	3.8	2.3	2.7	0.4	2.4	0.5
Italie	2.7	4.3	4.3	3.0	2.7	1.7
Canada	5.1	5.9	6.7	3.1	4.1*	1.5
Autriche	—	—	3.2	0.7	2.2	1.7
Bergique	5.9	5.8	5.7	-1.4	2.4	-1.4**
Danemark	9.0	6.1	5.8	-0.9	8.0*	1.4
Pays Bas	3.6	4.2	2.6	0.0	1.3	-0.3
Norvège	2.7	8.0	6.3	0.1	4.6*	3.8**
Suède	4.4	4.3	5.5	1.0	5.2	0.8
Suisse	-2.1	1.5	6.0	3.2	3.3	1.2
Australie	4.4	2.7	7.0	3.9	3.1	0.5**

Source: OCDE Statistiques historiques 1960-1988; *: 1968-1973; **: 1987.

TABLEAU IV

Contributions au taux annuel moyen en %

	Canada			États-Unis			Japon			Suède		
	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88
Croissance de la population active	3,02	1,61	1,94	2,71	1,54	1,76	1,20	1,09	1,12	0,90	0,49	0,95
Impact de la croissance démographique	1,98	1,36	1,20	1,85	1,29	1,39	1,16	0,88	0,89	0,32	0,39	0,48
Impact de la variation du taux d'activité	1,06	0,23	0,74	0,87	0,24	0,36	0,02	0,23	0,24	0,57	0,10	0,47
dont: •Hommes et femmes 15-24 ans	0,37	-0,03	0,26	0,25	0,03	0,01	-0,30	-0,03	-0,02	0,07	-0,22	0,14
•Hommes 25-54 ans	0,00	-0,15	0,00	0,01	-0,02	-0,04	-0,04	-0,03	0,04	0,02	-0,02	-0,05
•Femmes 25-54 ans	0,80	0,60	0,67	0,75	0,45	0,43	0,41	0,34	0,27	0,65	0,43	0,23
•Hommes 55 ans et plus	-0,13	-0,17	-0,17	-0,12	-0,17	-0,07	-0,08	-0,05	-0,02	-0,22	-0,16	0,01
•Femmes 55 ans et plus	0,03	-0,03	-0,01	-0,01	-0,04	0,02	0,01	0,00	-0,02	0,06	0,10	0,47

	Belgique			Danemark			France			RFA		
	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88
Croissance de la population active	0,39	0,11	0,11	1,08	1,21	0,66	0,86	0,47	0,25	0,50	0,64	0,92
Impact de la croissance démographique	0,47	0,26	0,35	0,65	0,49	0,58	0,70	0,90	0,74	0,73	0,52	0,21
Impact de la variation du taux d'activité	-0,08	-0,19	-0,25	0,43	0,73	0,09	0,16	-0,43	-0,50	-0,19	0,12	0,71
dont: •Hommes et femmes 15-24 ans	0,20	-0,62	-0,44	0,43	0,58	0,18	-0,20	-0,25	-0,56	-0,25	0,04	0,31
•Hommes 25-54 ans	-0,45	0,07	0,15	-0,03	-0,21	-0,08	-0,01	-0,14	-0,04	-0,02	-0,12	-0,37
•Femmes 25-54 ans	0,52	0,67	0,53	0,66	0,47	0,10	0,49	0,45	0,34	0,25	0,31	0,72
•Hommes 55 ans et plus	-0,32	-0,26	-0,41	-0,50	-0,08	-0,02	-0,13	-0,33	-0,20	-0,15	0,00	-0,02
•Femmes 55 ans et plus	-0,03	-0,06	-0,09	-0,13	-0,04	-0,09	0,01	-0,15	-0,04	-0,02	-0,10	0,08

TABLEAU IV
(suite)

	Grèce			Irlande			Italie			Pays-Bas		
	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88
Croissance de la population active	1,06	2,43	0,58	1,60	0,91	0,65	1,21	0,75	1,41	0,75	0,39	0,89
Impact de la croissance démographique	1,62	0,86	0,37	1,77	1,26	0,57	1,07	0,52	0,60	1,46	1,24	1,01
Impact de la variation du taux d'activité	-0,59	1,59	0,21	-0,17	-0,37	0,05	0,09	0,24	0,83	-0,71	-0,86	-0,13
dont: •Hommes et femmes 15-24 ans	-2,02	0,47	0,36	0,05	-0,34	-0,94	0,35	-0,11	0,21	-0,49	-0,12	0,00
•Hommes 25-54 ans	1,10	0,01	-0,06	0,00	0,04	-0,07	-0,89	-0,11	-0,02	-0,50	-0,70	-0,08
•Femmes 25-54 ans	0,38	1,02	0,23	0,19	0,32	1,08	0,75	0,51	0,75	0,69	0,53	0,48
•Hommes 55 ans et plus	0,02	-0,19	-0,34	-0,27	-0,31	0,02	-0,14	-0,03	-0,09	-0,35	-0,47	-0,38
•Femmes 55 ans et plus	-0,14	0,30	0,02	-0,13	-0,09	-0,05	0,04	-0,03	-0,02	-0,05	-0,09	-0,15

	Portugal			Espagne			Royaume-Uni			Total OCDE		
	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88	75/80	80/85	85/88
Croissance de la population active	1,98	0,91	0,75	-0,09	0,76	1,88	0,62	0,73	0,71	1,55	1,11	1,31
Impact de la croissance démographique	1,23	1,11	0,93	0,99	1,27	1,14	0,57	0,71	0,39	1,27	1,00	0,96
Impact de la variation du taux d'activité	0,74	-0,20	-0,17	-1,01	-0,46	0,74	0,03	0,02	0,32	0,27	0,11	0,35
dont: •Hommes et femmes 15-24 ans	0,14	-0,61	-0,47	-0,35	-0,35	0,33	0,36	0,03	0,22	0,02	-0,04	0,05
•Hommes 25-54 ans	0,04	0,00	0,01	-0,41	-0,05	-0,26	-0,06	0,03	-0,14	-0,09	-0,06	-0,07
•Femmes 25-54 ans	0,81	0,77	0,45	0,18	0,43	1,18	0,17	0,39	0,31	0,52	0,43	0,47
•Hommes 55 ans et plus	-0,19	-0,34	-0,11	-0,27	-0,37	-0,47	-0,33	-0,31	-0,10	-0,16	-0,16	-0,10
•Femmes 55 ans et plus	-0,6	-0,03	-0,05	-0,16	-0,12	-0,04	-0,11	-0,12	0,02	-0,02	-0,05	0,00

Source: OCDE, perspectives de l'emploi, juillet 1990.

Notes: 14-24 ans en Italie, 16-24 ans aux États-Unis, en Norvège, Espagne, Suède, Royaume-Uni; 25-59 ans, 60 ans et plus pour l'Italie et le Danemark. La somme des contributions n'est pas exactement égale au taux de croissance total en raison d'un terme du second ordre qui représente l'effet combiné des deux variations.

TABLEAU V

	Croissance % emploi ind.		Croissance % emploi serv.		% emploi tertiaire	
	60-68	79-88	60-68	79-88	1960	1988
E.U.	1.9	-0.6	2.5	2.5	56.2	70.2
Japon	4.1	1.0	2.8	1.9	41.3	58.0
RFA	0.3	-1.0	1.0	1.3	39.1	56.1
France	0.5	-2.1	2.5	1.5	39.9	62.9
R.U.	-0.3	-3.6	1.3	1.9	47.6	68.0
Italie	0.8	-1.4	1.4	2.7	33.5	57.7
Canada	2.8	0.2	4.2	2.6	54.1	69.8
Autriche	-0.7	0.2	1.3	2.2	37.1	54.5
Belgique	0.6	-2.3	1.9	1.2	46.4	69.3
Danemark	0.1	2.7	2.9	2.2	44.8	67.1
Pays Bas	0.3	0.4	2.2	2.0	49.7	68.8
Norvège	1.0	-1.4	2.0	2.3	42.9	67.1
Suède	0.1	-0.7	2.0	1.4	44.0	66.7
Suisse	1.4	0.0	2.9	1.5	39.1	59.2
Australie	1.1	-0.2	3.6	3.2	50.1	67.8

Résumé

L'auteur fait ressortir le jeu des contraintes pesant sur les politiques de plein emploi depuis les années 1980. Partant de là, les champs nouveaux qui s'ouvrent aux «régulations politiques» sont identifiés. L'enjeu se découpe avec précision. Soit le blocage des politiques de plein emploi est «fatal», ce qui rend l'érosion des anciens compromis inévitables. Soit les marges laissées à une revitalisation des compromis en faveur de l'emploi permettent une restructuration du rapport salarial plus efficace et plus équitable. En tout état de cause, ce n'est qu'en tirant profit des évolutions structurelles du marché du travail qu'il sera possible d'intensifier et d'avoir une certaine maîtrise sur les processus d'ajustement présentement à l'œuvre.

Summary

The article presents the constraints faced by full-employment policies in the 1980s, and it identifies the new fields opened to "political regulation." What is at stake is clear. Either full-employment policies are "fatally" blocked, which means old compromises are condemned, or there are margins left to renew these compromises around employment and a more efficient and equitable wage relation. Whatever the case, to master the ongoing adjustment process, it will be necessary to take seriously the structural transformation of the labour market.