
VUE D'ENSEMBLE

L'autre défi de l'emploi : la qualité

*Olivier Marchand**

La question de l'emploi a été longtemps circonscrite à celles de la croissance économique et du dynamisme des créations d'emplois. Il y a une dizaine d'années, le thème du « travail décent » est apparu comme objectif central dans les recommandations du Bureau international du travail (BIT). Cette préoccupation a été reprise par l'Union européenne au Sommet de Lisbonne, en mars 2000. Il ne suffit plus de s'attacher à créer ou sauvegarder des emplois, il faut aussi veiller à en garantir la qualité.

Ces dernières années, en France, la question de l'emploi a été quelque peu éclipsée par celles du pouvoir d'achat et des nouvelles formes de pauvreté : le chômage a significativement reculé depuis le début 2006 et, sur la période récente, les créations nettes d'emplois ont été nombreuses (184 000 en 2005, 283 000 en 2006, 384 000 en 2007). Cette situation plus favorable du marché du travail n'est d'ailleurs pas spécifique à la France : en mars 2008, selon Eurostat, dans un tiers des pays de l'Union européenne à 27, le taux de chômage est redescendu en dessous des 5 % ; et à cette même date, plus aucun pays de l'Union ne connaît un taux de chômage à deux chiffres.

De fait, ce constat mérite d'être nuancé : d'une part, le climat économique a sensiblement changé depuis le printemps 2008, provoquant déjà, dans des pays comme l'Espagne, une forte remontée du chômage ; d'autre part, même si globalement le chômage y est revenu à son niveau du début des années 1980, la France reste confrontée à une insuffisance d'emplois et aux conséquences d'un certain dualisme du marché du travail qui enferme une partie de la population active dans des emplois précaires. Même en se limitant au cas des pays développés, comme ce sera le cas dans tout cet ouvrage, il apparaît clairement que le volume et la qualité de l'emploi restent des préoccupations centrales. À des fins de simplification, les deux facettes de l'emploi, le quantitatif puis le qualitatif, seront développées successivement, même si leurs interactions sont nombreuses.

Les liens entre croissance et emploi

Pour mettre en évidence les déterminants de l'emploi, un premier angle d'attaque consiste à se placer du côté des entreprises. Les emplois qu'elles offrent dépendent fondamentalement de l'intensité de la demande de biens et services qui leur est adressée et du coût du travail : est-il rentable par exemple d'embaucher une personne supplémentaire ou, autrement dit, le coût du travail, qui comprend les charges sociales, est-il significativement inférieur au revenu supplémentaire que générera pour l'entreprise cette nouvelle embauche ? Ainsi, deux liaisons importantes permettent de comprendre l'évolution de l'offre d'emploi dans un pays donné : d'une part le lien entre croissance économique et emploi, et d'autre part la richesse en emploi

* Olivier Marchand, Insee.

de la croissance qui fait dépendre, à croissance donnée, les choix d'implantations ou de créations d'emplois du coût du travail pour l'entreprise.

À court-moyen terme, pour un pays donné, la relation est assez stable entre le taux de croissance et l'évolution du volume de travail, exprimé soit en termes de nombre de personnes ayant un emploi, soit en termes de nombre d'heures travaillées. Dans le premier cas, la relation retrace les gains de productivité apparente du travail par tête, dans le second cas, les gains de productivité horaire apparente du travail. Ces gains restent donc, au-delà de fluctuations conjoncturelles parfois amples, relativement constants sur des périodes de quelques années (*voir le dossier de J.-L. Dayan dans cet ouvrage*). Cela revient à dire que, à court-moyen terme et à contexte démographique donné, sans un minimum de croissance, un pays ne crée pas suffisamment d'emplois pour contenir le chômage. Toutefois, ce seuil minimum a diminué en France depuis les années 1960 : initialement de l'ordre de 4 % à 5 % l'an, niveau jamais atteint auparavant, il est redescendu à 2-2,5 % après le premier choc pétrolier, puis s'est réduit à nouveau de moitié depuis une quinzaine d'années, sous l'effet du ralentissement du progrès technique et avec la mise en place de mesures visant à enrichir la croissance en emploi : allègements du coût du travail, partage du travail via le développement du travail à temps partiel ou la réduction de la durée collective du travail, créations d'emplois de services subventionnés tels que les emplois-jeunes... Ces mesures ont favorisé un développement rapide de l'emploi dans les services, certains très qualifiés, d'autres moins. Même si une partie du transfert des secteurs industriels aux secteurs tertiaires s'explique par des mouvements d'externalisation de certaines fonctions, autrefois classées dans l'industrie, cet essor des emplois de services a en quelque sorte compensé les réductions d'effectifs industriels et agricoles liées au progrès technique, selon la théorie du déversement chère à A. Sauvy.

Les effets de la concurrence internationale sur l'emploi seraient limités

La dynamique de l'emploi d'un pays est, par ailleurs, fortement influencée par la mondialisation de l'économie : avec l'entrée de la Chine, de l'Inde et des pays de l'Est de l'Europe dans le capitalisme du XXI^e siècle, l'arrivée massive sur le marché mondial d'une main-d'œuvre industrielle peu coûteuse, souvent peu qualifiée mais parfois aussi très qualifiée, modifie la donne. Certes les niveaux de productivité, liés à ces niveaux de qualification de la main-d'œuvre, diffèrent encore considérablement entre l'Est et l'Ouest, et bien d'autres considérations que la rémunération interviennent dans les décisions des entreprises : fiscalité, rigidité de la réglementation, infrastructures, facteurs institutionnels et environnementaux, coûts de transport ou plus généralement proximité des marchés... Même s'il est difficile de les mesurer précisément, il n'en reste pas moins que des pertes durables d'emplois sont liées notamment à des délocalisations. Ces pertes d'emplois, bien visibles, ont pour contrepartie des créations d'emplois plus diffuses, ailleurs dans l'économie, résultant du surcroît de pouvoir d'achat que suscitent les importations à bas prix en provenance de pays émergents.

Dans le « Rapport sur l'économie française » de 2007, l'Insee a tenté de chiffrer pour la France l'impact de l'internationalisation sur les créations/destructions de postes de travail. Celles-ci dépendent au total de trois grands groupes de facteurs : l'évolution du niveau et de la structure de la demande, les changements technologiques et, précisément, la concurrence internationale. Cette dernière catégorie inclut le phénomène des délocalisations, entendues au sens strict de « déplacement de son activité par un producteur initialement implanté en France ». Or, pour l'industrie, ces délocalisations ne se traduiraient chaque année que par une quinzaine de milliers de destructions brutes d'emplois, dont un peu plus de la moitié au profit de pays à bas salaires, notamment la Chine. Quant aux effets globaux de la concurrence internationale, l'estimation de leur impact est encore plus fragile mais ils restent très faibles par rapport au volume global des destructions brutes d'emplois : 20 000 à 34 000 destructions

annuelles d'emplois majoritairement industriels sur la période 2000-2004, à comparer à un total de plus d'un million par an. C'est dire que les autres facteurs, évolution de la demande et chocs technologiques, jouent un rôle beaucoup plus déterminant.

Les politiques d'emploi ont déjà été citées à propos des mesures générales d'allègement du coût du travail, d'aménagement-réduction de la durée du travail ou de création d'emplois aidés dans le secteur non marchand. Si les mesures générales sont susceptibles d'influer significativement sur le niveau de l'emploi, les dispositifs spécifiques visant des publics ciblés jouent plus sur la répartition de l'emploi que sur son volume global. Ils peuvent être également mobilisés en vue de favoriser le maintien d'emplois sur le sol national. Mais c'est bien le dynamisme de l'économie et sa compétitivité, qui conditionnent principalement les créations nettes d'emplois à venir.

Démographie, emploi et chômage : des liens plus complexes qu'on ne le croit

Toujours dans une approche quantitative du marché du travail, il convient maintenant de se placer du côté de l'offre de travail (ou de la demande d'emploi), c'est-à-dire de la population en âge de travailler et donc potentiellement active. Un raisonnement courant est alors le suivant : les ressources annuelles en main-d'œuvre seraient déterminées par des facteurs démographiques pratiquement exogènes et par des comportements d'activité qui évoluent tendanciellement ; à court-moyen terme les créations nettes d'emplois dépendraient, comme on l'a vu, du rythme de croissance de l'économie et des mesures pouvant jouer sur le contenu en emploi de cette croissance ; l'évolution du chômage s'en déduirait de façon en quelque sorte comptable par différence entre variations de la population active et de l'emploi. Dans ces conditions, le solde net entre entrées et sorties du marché du travail devenant moins important, du fait des nombreux départs à la retraite de « baby-boomers », la situation du chômage ne pourrait que s'améliorer, surtout si, dans le même temps, les créations d'emplois se redressaient.

Ce raisonnement n'est qu'en apparence très convaincant. En fait, la relation entre ressources en main-d'œuvre et chômage est beaucoup plus complexe : au-delà des liens à court terme entre population active et emploi, liens repérés dans la littérature sous le nom de « flexion conjoncturelle » de la population active, il existe également entre ces grandeurs des liens de moyen-long terme qui interdisent de postuler leur indépendance. C'est ce que montrent bien les évolutions enregistrées durant les années 1950 et 1960 en France : jusqu'au début des années 1960, l'emploi est bridé par une insuffisance chronique de ressources en main-d'œuvre, ce qui n'empêche pas le chômage de s'amplifier lors des ralentissements conjoncturels de 1952-1953 et 1958-1959. Durant les années qui suivent, la population active augmente considérablement du fait de l'arrivée sur le marché du travail de classes beaucoup plus nombreuses, conjuguées à des vagues migratoires considérables, notamment en provenance de l'Algérie ; et pourtant le chômage n'augmente pratiquement pas pendant toutes ces années. Plus récemment, en Allemagne, du fait d'un équilibre entre décès plus nombreux que les naissances et apports migratoires, le niveau de la population active n'augmente pratiquement pas au cours des années 1990 et au début des années 2000, sans que pour autant le chômage ne reflue dans des proportions importantes.

L'hypothèse malthusienne, selon laquelle le chômage dépend essentiellement des fluctuations de l'offre de travail est rarement vérifiée. Ainsi, dans les années à venir, le départ en retraite des générations nombreuses nées après la dernière guerre créera un appel d'air. S'ajoutant aux créations d'emplois, il pourrait attirer de nouveaux candidats : jeunes sortant plus tôt du système éducatif, femmes au foyer, anciens actifs découragés, immigrés... En outre, l'alourdissement des dépenses de santé, de retraite et de dépendance lié au vieillissement de la population pourrait renchérir le coût du travail et avoir ainsi un effet dépressif sur l'activité et

l'emploi. Ainsi, l'évolution de l'offre de travail ne déterminera pas à elle seule l'évolution du chômage ; l'évolution de l'activité économique ou les initiatives visant à limiter le coût du travail joueront aussi un rôle essentiel.

Des difficultés de recrutement aux pénuries de main-d'œuvre

Par ailleurs, le chômage comporte une composante structurelle importante, liée aux inadéquations entre structures de l'offre et de la demande de travail, aux freins à la mobilité, aux rigidités salariales... Dans ce cas, la contraction de l'offre de travail ne se traduit pas par une baisse équivalente du chômage. Il est même possible que le chômage se maintienne à son niveau antérieur. Ainsi, des difficultés de recrutement sont apparues localement en France durant les années de reprise de la fin des années 1980 et de la fin des années 1990. Elles semblent réapparaître aujourd'hui et sont une manifestation de ces désajustements, et non pas le résultat d'un ralentissement de la croissance de la population active qui a à peine commencé. Maintien du chômage, concentré sur certaines populations, et pénurie de main-d'œuvre pourraient donc coexister.

Ces déséquilibres d'ordre qualitatif pourraient s'accuser à moyen-long terme avec les départs massifs en retraite de salariés souvent très qualifiés. Ils seront susceptibles de s'estomper si sont notamment modifiées d'ici là pratiques de recrutement et politiques de formation tout au long de la vie, qui constituent une des composantes de ce qu'on appelle la qualité de l'emploi. Ils pourraient être également retardés par l'aménagement des postes de travail pour une main-d'œuvre plus âgée.

La qualité de l'emploi : un concept en voie de clarification

La qualité de l'emploi a émergé dans le débat public à la fin des années 1990 – c'est-à-dire dans un contexte d'embellie conjoncturelle. Ce thème était porté à la fois par une dynamique européenne et par sa proximité avec le concept de « travail décent » que le BIT affichait alors comme « le point de convergence de ses quatre objectifs stratégiques, à savoir la promotion des droits du travail, l'emploi, la protection sociale et le dialogue social ». Toutefois, par rapport au cadre européen, la problématique du BIT est plus large puisqu'elle englobe pays développés et pays en transition (ou en développement).

Le but n'est pas ici de recenser toutes les tentatives de définition et de mesure de la qualité de l'emploi, traduction tout à la fois des termes anglais de « job quality » et de « quality in work ». Il s'agit seulement d'en déclinier les dimensions qui paraissent les plus importantes et les plus reconnues. Pour ce faire, la référence sera à la fois la classification en dix domaines de la qualité de l'emploi adoptée par les instances communautaires au Sommet de Laeken (décembre 2001) et les travaux en cours sur la mesure de la qualité de l'emploi réalisés sous l'égide du BIT et de diverses autres institutions internationales.

Dignité, sécurité de l'emploi et conditions de travail

La première dimension qui se dégage est essentielle : elle recouvre en effet les notions de dignité et de sécurité dans l'emploi occupé. Outre les thèmes du travail forcé et du travail des enfants, qui ne concernent malheureusement pas uniquement les pays les moins développés, on y retrouve la question des différentes discriminations dans l'emploi, selon le sexe, la nationalité ou l'origine ethnique, l'âge, le handicap éventuel. Cette première dimension recouvre aussi les conditions de travail (pénibilités physiques ou charge mentale) et la santé au travail.

Le point commun à toutes ces facettes est qu'il est difficile de les mesurer, notamment parce qu'elles se manifestent souvent dans le cadre de pratiques illégales. Cela est vrai en particulier de ce que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) dénonce comme des cas de discriminations, notamment à l'embauche, ou encore de ce que les ergonomes observent en tant qu'expositions aux risques dans le travail (*voir le dossier de J. Bué, T. Coutrot et N. Guignon dans cet ouvrage*).

Rémunération

La rémunération attachée à l'emploi (salaire et avantages financiers non liés à celui-ci) ne figure pas explicitement dans les dix domaines de la qualité de l'emploi définis au Sommet de Laeken. Certains pays, peu désireux que la variable salariale soit mobilisée à cette fin, s'y sont opposés. Mais cela a sans doute aussi tenu à ce que retenir un tel critère suppose à la fois de déterminer un salaire minimum jugé décent et de savoir apprécier l'adéquation entre rémunération versée et compétences professionnelles mises en œuvre dans le poste occupé. Toujours est-il que cette dimension est étroitement liée à la satisfaction des personnes au travail et donc qu'elle apparaît dans de nombreuses analyses comme un des éléments déterminants de la qualité de l'emploi.

Organisation des temps de travail

Un troisième volet de la qualité de l'emploi a trait aux horaires de travail, ou plus généralement à l'organisation des temps de travail et aux possibilités de conciliation qu'elle permet avec les autres temps de vie, en particulier le temps parental. Les durées travaillées peuvent être, en elles-mêmes, abusives par exemple lorsqu'elles sont trop longues, mais elles peuvent aussi être inférieures ou supérieures à la durée que souhaitent travailler les salariés : on retrouve alors les situations de sous-emploi mais aussi de suremploi. S'agissant de l'organisation des temps de travail, se posent les mêmes types de problèmes lorsqu'on impose aux travailleurs des horaires par trop irréguliers ou décalés (travail de nuit ou de week-end), surtout lorsque la prévisibilité en est insuffisante. Très liée, la question de l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle pose souvent, au-delà des politiques publiques menées, notamment en matière de modes de garde des enfants, celle des politiques mises en œuvre par les entreprises ou les administrations pour donner à leurs salariés et à leurs salariées plus de possibilités de conciliation. C'est aussi toute l'organisation du temps de travail et des temps sociaux qui est en jeu, et pas seulement sur la journée ou sur la semaine mais sur l'ensemble de la vie active (*voir le dossier de M. Meron dans cet ouvrage*).

Souplesse et sécurité

Depuis une trentaine d'années, une double revendication se développe : d'un côté, les employeurs réclament plus de souplesse d'utilisation (pour ne pas parler de flexibilité) et de mobilité de la main-d'œuvre ; de l'autre, les salariés demandent, eux, plus de stabilité et de sécurité. De là est née la flexisécurité qui est devenue le levier majeur de la stratégie européenne pour l'emploi révisée (*voir le dossier de C. Charpail et O. Marchand dans cet ouvrage*). La notion de flexisécurité se fonde sur l'idée qu'assouplir les modalités de recrutement et de rupture du contrat de travail n'interdit pas de sécuriser les parcours professionnels en favorisant les retours rapides vers l'emploi. Par ailleurs, le concept de flexisécurité défendu par les instances européennes s'est considérablement élargi : partant du simple assouplissement des modalités contractuelles, il englobe aujourd'hui de nombreuses dimensions

de la qualité de l'emploi comme la formation tout au long de la vie ou la conciliation vie professionnelle-vie familiale.

Pour cerner ces dimensions, il convient d'en revenir aux notions préconisées par le BIT, de stabilité, de sécurité d'emploi et de garanties en matière de protection sociale, tout en reconnaissant l'intérêt de favoriser les mobilités volontaires. On peut aussi admettre l'intérêt de contrats temporaires lorsqu'ils constituent un marche-pied vers l'emploi stable. La qualité de l'emploi est alors vue dans une perspective dynamique, en s'efforçant de raccourcir le plus possible les passages par le chômage, l'emploi précaire ou les bas salaires. Finalement, derrière cette dimension se profile l'objectif de lutter contre la précarité de l'emploi et contre les phénomènes de segmentation du marché du travail qui laissent de côté, non pas forcément les titulaires de contrat temporaire, mais tous ceux dont l'emploi est très menacé.

Dialogue social et relations professionnelles

Autre dimension pour laquelle la construction d'indicateurs est particulièrement délicate : celle du dialogue social et des relations professionnelles. Son importance est pourtant peu contestable : les pays ayant réussi à faire accepter les réformes, dont celles du marché du travail, sont souvent ceux où les travailleurs sont les mieux représentés et où la négociation collective a permis de parvenir au consensus. C'est par exemple le cas des accords de flexisécurité dont il vient d'être question : sur un champ assez large, parvenir à un accord suppose fréquemment une longue pratique de la négociation collective où des partenaires sociaux représentatifs acceptent de faire des concessions pour aboutir à des compromis mutuellement acceptables.

Formation tout au long de la vie

Pour un salarié, la possibilité de bénéficier de formations professionnelles tout au long de sa vie active est un atout. Elle favorise, à travers le maintien de son employabilité, les progressions de carrière et les transitions réussies. C'est aussi un facteur jouant directement sur la qualité de l'emploi au sens économique du terme, que l'on mesure souvent par le niveau de formation des personnes ayant un emploi. Mais, cela sous-entend une vision large de la formation qui doit non seulement s'efforcer de rattraper les dégâts causés par l'échec scolaire, à travers par exemple des organisations du travail qualifiantes, mais aussi favoriser la reconnaissance des savoir-faire acquis. Celle-ci doit s'appuyer sur une vraie stratégie de certifications des acquis obtenus avec la formation professionnelle. L'accès à la formation devrait en outre être ouvert à tous et pas seulement aux salariés qualifiés, d'ancienneté élevée et travaillant dans une grande entreprise.

Viser à une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi

S'il fallait ne tirer qu'une conclusion de tout ce qui précède, ce serait celle-ci : le retour au plein emploi ne peut plus s'envisager seulement en termes de retour à un taux de chômage inférieur à un certain seuil. Considéré de façon isolée, cet indicateur ne renseigne pas sur le développement des marges entre chômage et emploi (cas par exemple des intermittents du spectacle), ou entre chômage et inactivité (exemples des « chômeurs découragés » ou des « invalides ») (voir le dossier d'H. Thélot dans cet ouvrage). Le taux de chômage gagne donc à être complété par d'autres indicateurs, comme le préconise un rapport récent du groupe du Conseil national de l'information statistique (Cnis) présidé par M. de Foucauld, mais comme le proposait déjà en 1986 le « rapport Malinvaud » sur les statistiques de l'emploi et du

chômage. L'Insee a d'ailleurs commencé en décembre 2007 à publier de tels indicateurs à rythme trimestriel.

Allant plus loin, comme l'a fait la Commission européenne il y a une dizaine d'années, il semble plus pertinent de substituer au taux de chômage, en tant qu'objectif principal à rechercher, le taux d'emploi – c'est-à-dire la part de la population en âge de travailler ayant effectivement un emploi. Ce changement présente en effet l'avantage de conjuguer deux objectifs : la baisse du chômage qui reste une ambition majeure, mais aussi l'accès plus facile ou le retour à l'emploi de personnes en âge de travailler mais professionnellement inactives. Il faut alors examiner de façon différenciée le cas des jeunes, des femmes et des seniors. Pour les jeunes, il s'agit d'aménager les conditions d'une transition réussie entre formation initiale et emploi. Pour les femmes, l'enjeu est de mieux combiner au cours du cycle de vie leurs activités professionnelles et parentales. Enfin les seniors doivent pouvoir rester dans l'emploi lorsqu'ils le souhaitent.

Il faut enfin prendre en compte la qualité des emplois. On rejoint là l'un des objectifs énoncés au Sommet de Lisbonne de mars 2000 de viser à « une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi (« *more and better jobs for all* ») et d'une plus grande cohésion sociale ». Certaines études suggèrent ainsi qu'il n'y aurait pas de contradiction entre création et qualité des emplois : des pays comme l'Irlande, les Pays-Bas, l'Autriche ou la Finlande, où la qualité des emplois s'est améliorée au cours des deux dernières décennies, auraient aussi réalisé les meilleures performances en matière de croissance du PIB et de créations nettes d'emplois. ■

Pour en savoir plus

Barlet M., Blanchet D., Crusson L., Givord P., Picart C., Rathelot R. et Sillard P., « Flux de main-d'œuvre, flux d'emplois et internationalisation », *L'économie française*, édition 2007, Insee.

Cnis, « Emploi, chômage, précarité. Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir », rapport du groupe de travail présidé par Jean-Baptiste de Foucauld, juin 2008.

« L'emploi » *Alternatives économiques*, hors-série n° 71, 1^{er} trimestre 2007.

Davoine L., Erhel C., Guergoat-Larivière M., « A Taxonomy of European Labour Markets Using Quality Indicators », rapport de recherche du CEE effectué pour le compte de la DG-Emploi de la Commission Européenne, mai 2008.

Freyssinet J. (dir.), « Travail et emploi en France, état des lieux et perspectives », *La Documentation française*, 2006.

Malinvaud E., « Sur les statistiques de l'emploi et du chômage », *La Documentation française*, 1986.

Marchand O., « Plein emploi, l'improbable retour », *Le Monde-Folio actuel*, Gallimard, 2002.

Marchand O., Thélot C., « Le travail en France - 1800-2000 », *Essais et Recherches*, Nathan, 1997.
