

Article

« Chômage structurel et politique économique »

Pierre-Paul Proulx

Relations industrielles / Industrial Relations, vol. 21, n° 2, 1966, p. 210-234.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/027675ar>

DOI: 10.7202/027675ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Chômage structurel et politique économique *

Pierre-Paul Proulx

Introduction

L'auteur rappelle le débat théorique fort controversé ayant trait à l'explication agrégative et structurelle des hauts taux de chômage qui ont prévalu récemment aux Etats-Unis et au Canada. Il examine différentes définitions et théories possibles du chômage structurel.

Un débat théorique des plus controversés a récemment capté et capte encore l'attention de plusieurs économistes. Il a trait à l'explication agrégative et structurelle que l'on a voulu donner aux taux élevés de chômage qui ont prévalu aux Etats-Unis entre 1957 et 1964, et au Canada entre 1958 et 1963.

L'intérêt de plusieurs, à savoir laquelle, ou encore, quel mélange de ces deux théories, agrégative et structurelle, est le plus apte à expliquer les variations du taux global de chômage, est motivé non seulement du fait des problèmes théoriques impliqués, mais aussi parce qu'une réponse à cette question devrait apporter quelques éclaircissements sur le genre de politique à utiliser dans la lutte contre le chômage. Les protagonistes de l'explication structurelle mettent une emphase particulière sur les politiques sélectives de main-d'oeuvre en matière de politique économique. Ils insistent sur la grande diversité des taux particuliers entrant dans la composition du taux moyen de chômage et préconisent en conséquence une approche multi-dimensionnelle (ou polyvalente) au problème du chômage. Quant aux adhérents de l'explication agrégative, ils maintiennent que l'on devrait d'abord recourir aux politiques non-sélectives c'est-à-dire : monétaire, fiscale et d'administration de la dette.

PROULX, PIERRE-PAUL, B. Com., M.A. (Econ.) Toronto, M.A. (Econ.) Princeton. Assistant professeur à McGill et professeur invité à l'Uni- versité de Montréal.

* Je veux remercier messieurs H.J. Johnson et H.D. Woods pour leurs commentaires pertinents et éclairés. Je remercie également le Centre d'Etudes Canadiennes-françaises de McGill et monsieur Jacques Bordeleau de leur collaboration. Cette discussion a été présentée en anglais, à Vancouver, le 10 juin 1965 lors de la réunion de l'Association Canadienne des Sciences politiques et en français au Congrès de l'ACFAS, à Montréal, le 6 novembre 1965.

Les économistes canadiens semblent s'être moins préoccupés de la controverse agrégative-structurelle que leurs collègues américains.¹ Mon impression est qu'il en est ainsi parce que l'augmentation du taux de chômage canadien entre 1958 et 1963 a été relativement bien expliquée² et aussi parce que, contrairement à ce qui se produit aux États-Unis, le taux global de chômage au Canada est maintenant descendu au niveau annuel moyen de 4% et cela, sans que se produise une augmentation inusitée des salaires et des prix.³

Le but de la présente étude est de revoir brièvement quelques aspects de la controverse agrégative-structurelle et d'en tirer quelques conclusions en matière de politique économique.⁴

Définitions et théories alternatives du chômage structurel

Que veut-on dire par chômage structurel? Quelques analystes répondent en termes descriptifs, d'autres en fonction des causes, et enfin d'autres en termes de politiques à employer pour y remédier. Chaque type de réponse est plus ou moins valide et utile et un examen d'un certain nombre de définitions et de théories du chômage structurel pourrait aider à déterminer dans quelle direction devrait s'orienter les recherches futures.

A — DISPARITÉ DES TAUX DE CHÔMAGE

Une caractéristique évidente de notre main-d'oeuvre est son hétérogénéité. Les statistiques au Canada nous permettent d'examiner plu-

(1) Deux études canadiennes dans ce domaine sont: F.T. DENTON et S. OSTRY, « An Analysis of Post War Unemployment », Staff Study No. 3, Economic Council of Canada, Queen's Printer, Ottawa 1965, et P.-P. PROULX, « The Composition of Unemployment in Canada », McGill University Industrial Relations Centre, Fifteenth Annual Conference, *Employment, Unemployment and Manpower*, June 8 and 9, 1964.

(2) Voir en particulier C.L. BARBER, « Canada's Unemployment Problem », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, février 1962, pp. 88-102, et « Austerity 1962 » dans M.H. Watkins et D.F. Forster, *Economics Canada*, McGraw-Hill Co. of Canada, Toronto 1963, pp. 149-160. Voir aussi W.M. C. HOOD, « The Decline in the Rate of Economic Growth dans Watkins et Forster, *ibid.*, et H.G. JOHNSON, « Monetary Policy and Stagnation in the Canadian Economy, dans M.H. Watkins et D.F. Forster, *ibid.*

(3) Il y a peut-être un délai dans la réponse du salaire et des prix aux bas niveaux de chômage. Il se peut donc que l'on voit apparaître un intérêt grandissant pour ce qui a trait à la relation chômage-inflation et chômage structurel dans un avenir rapproché.

(4) L'hypothèse du chômage agrégatif ne sera pas abordée au cours de cette discussion. En résumé, cette hypothèse vise à expliquer l'augmentation des taux de chômage au Canada de 1958 à 1963 en termes de déficience du taux de croissance de la demande finale des biens et services en regard du taux de croissance de l'offre potentielle. Cette hypothèse affirme l'apparition d'un écart entre les productions potentielle et actuelle, et maintient que l'apparition de cet écart (qui est expliqué par différentes théories) a produit un accroissement annuel des opportunités d'emploi insuffisant pour absorber l'accroissement annuel du nombre de postulants sur le marché du travail.

sieurs dimensions de la main-d'oeuvre canadienne. Il est possible, par exemple, d'obtenir une classification des chômeurs par industrie et occupation de dernier emploi, par région, par sexe, par âge, selon la durée de la période de chômage, etc. ⁵

C'est un fait connu qu'il existe des différences dans les taux de chômage de différents groupes de travailleurs à l'intérieur de chacune de ces classifications. Ces différences qui ont persisté pendant de longues périodes sont souvent appelées *disparités structurelles des taux de chômage*. Par exemple, les taux de chômage ont toujours été plus élevés dans les régions Atlantiques et le Québec que dans le reste du Canada, pour les adolescents que pour les hommes adultes, dans l'industrie de la construction que dans l'industrie des services, et pour les journaliers que pour les travailleurs spécialisés. Ces disparités structurelles ont été reconnues il y a longtemps et sont loin de n'être pas importantes, mais elles n'ont pas donné lieu à autant de débats et de soucis que la question de savoir s'il s'est produit un *changement* dans ces disparités au cours des années récentes.

B — CHANGEMENTS DANS LA DISPARITÉ DES TAUX DE CHÔMAGE

La plupart des analyses théoriques et empiriques récentes en matière de chômage structurel ont visé à déterminer si, oui ou non, il y a eu changement dans la disparité des taux de chômage. On supposait que le chômage avait été causé par des changements structurels si les disparités s'élargissaient à un taux global donné. ⁶

C'est en se basant sur des analyses de cette nature que des affirmations ont été faites à l'effet qu'il y avait beaucoup de témoignages allant à l'encontre de la position structurelle. D'autres ont conclu au contraire, à la lumière d'analyses du même type, que ces dernières impli-

(5) Les statistiques ne sont pas aussi abondantes au niveau régional et provincial. Même si cela est un sujet en soi, permettez-moi de dire que je crois que des enquêtes provinciales par échantillonnage du type de celles du *Federal Labour Force Survey* seraient inférieures à une enquête de « groupe de contrôle » afin d'obtenir des données utiles à l'analyste du marché du travail. La dimension longitudinale révélée par une enquête du dernier genre fournit des informations qui ne peuvent qu'être pauvrement estimées par des enquêtes du genre *Labour Force Survey*.

(6) Comme des changements structurels peuvent aussi contribuer à amoindrir les disparités entre les taux de chômage, comme cela se produirait si des dislocations structurelles étaient concentrées dans des secteurs ayant traditionnellement de bas niveaux de chômage, cette hypothèse a été par la suite remplacée par une autre centrée sur tout changement dans la disparité des taux de chômage, à un taux global donné, voir J.E.C., *Higher Unemployment Rates, 1957-1960: Structural Transformation or Inadequate Demand*, 1961, pour un exemple d'une étude du type précédent.

quaient l'utilisation accrue de politiques de main-d'oeuvre comme remède efficace au chômage.

Plus récemment, on en est venu à considérer cette analyse comme simpliste et en certains cas erronée. Des articles par Lipsey,⁷ Simler,⁸ Berman⁹ et Kalachek¹⁰ ont démontré les limitations de l'analyse précédente du chômage structurel. Essentiellement, ils ont démontré que l'on ne pouvait tirer de conclusions concernant la validité de l'hypothèse structurelle par un simple examen de la disparité actuelle entre les taux de chômage i.e. d'une analyse du stock actuel de chômage, parce que des changements structurels rendent plusieurs de ces gens inaptes au réembauchage, un fait qui ne sera révélé que par une expansion de la demande.

La section D ii de cette étude qui renferme un examen du modèle de chômage structurel de R. Lipsey, devrait aider à clarifier cette argumentation. (voir pages 220-224 ci-bas).

C — DÉFINITIONS DU CHÔMAGE STRUCTUREL EN FONCTION DU TYPE DE POLITIQUES À APPLIQUER

Récemment, à cause d'un mécontentement grandissant envers la méthode de la « disparité des taux de chômage » à l'étude du chômage structurel, et à cause d'un intérêt grandissant ayant trait aux conditions préalables au réembauchage, certains analystes ont développé des définitions du chômage structurel en termes de politiques économiques destinées à y remédier. Ces définitions ressemblent, comme nous le verrons de très près à la définition keynésienne du plein emploi qui se lit comme suit: « une situation dans laquelle le chômage total est inélastique en réponse à une augmentation de la demande effective pour sa production ». ¹¹

i) *Définition de Berman*

Berman définit le chômage structurel comme : « cette partie du chômage qui est susceptible d'être éliminée par des politiques de main-

(7) R.G. LIPSEY, « Structural and Deficient Demand Unemployment Reconsidered » dans A. ROSS (ed.), *Employment Policy and the Labour Market*, Univ. of California Press, Berkeley, 1965, pp. 210-295.

(8) N.J. SIMLER, « Long Term Unemployment, The Structural Hypothesis and Public Policy », *The American Economic Review*, Vol. XIV, Dec. 1954.

(9) B.L. BERMAN, « Alternative Measures of Structural Unemployment », dans A. ROSS (ed.), *ibid.*, pp. 256-268.

(10) E.D. KALACHEK, *The Composition of Unemployment and Public Policy*, mimeo, 1965.

(11) J.M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, p. 26.

(12) B.L. BERMAN, *op. cit.*, p. 257.

d'oeuvre, à l'exception de cette partie qui pourrait l'être par des mesures stimulant la demande seule.¹² En d'autres mots, Berman conçoit le chômage structurel comme incluant les chômeurs chroniques plus ceux qui deviendraient « récupérables », grâce à des programmes de reclassement, une fois que l'expansion de la demande ait été utilisée à la limite. Symboliquement la définition apparaît comme suit :

Ua : niveau global de chômage

Ub : niveau inférieur de chômage atteint par l'utilisation de politiques non sélectives jusqu'à ce que des goulots d'étranglement apparaissent sur le marché de la main-d'oeuvre, ou du capital, etc . . .

Uc : niveau encore inférieur de chômage obtenu par le reclassement et la relocation de la main-d'oeuvre accompagnée de prudents accroissements additionnels de la demande. Il ne reste alors que les chômeurs frictionnels et la main-d'oeuvre irrécupérable.

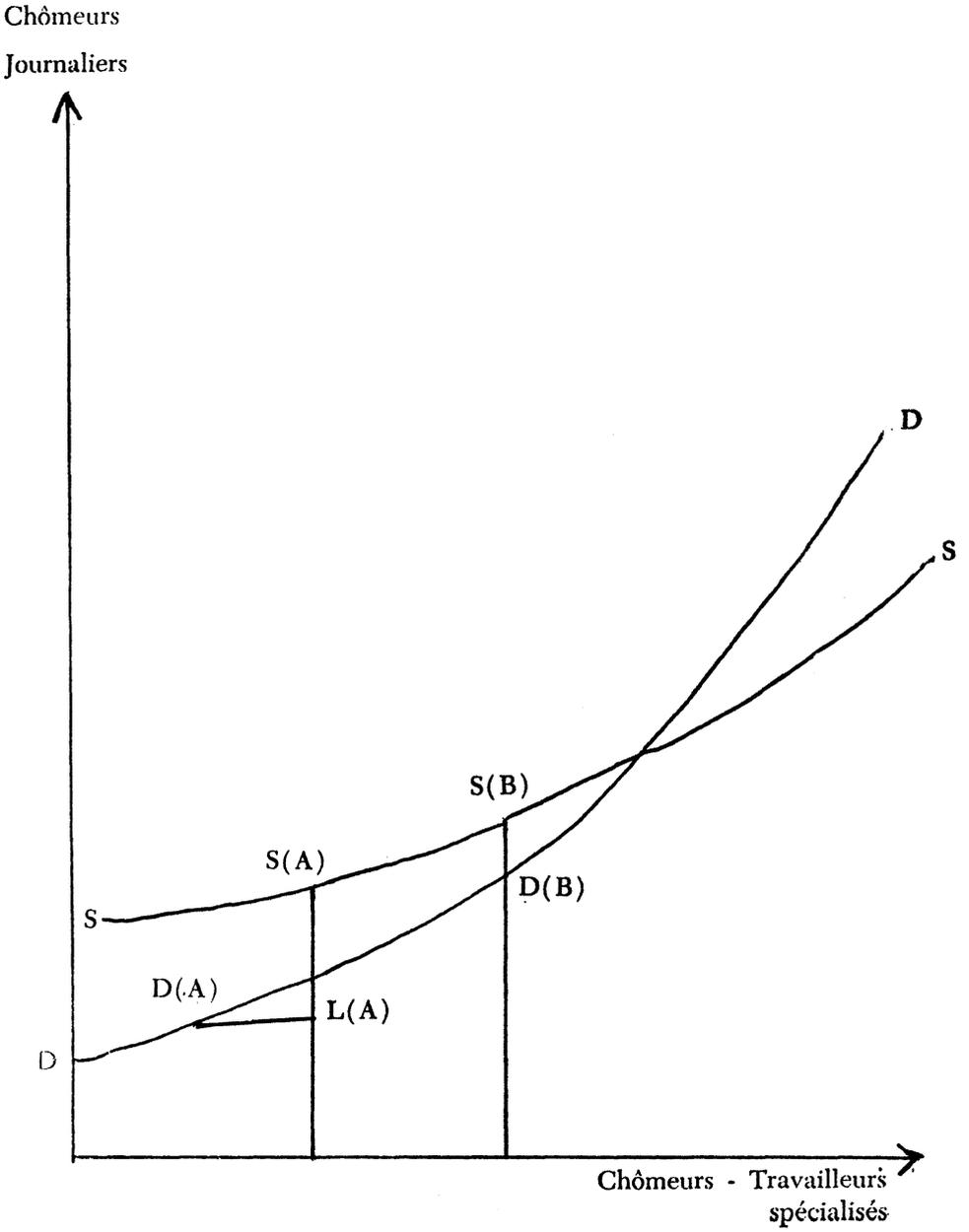
Ud : Uc moins la main-d'oeuvre irrécupérable : chômage frictionnel.

Le chômage structurel : $Ub - Ud$

Ou U : niveau de chômage

et Ua Ub Uc Ud.¹³

(13) Berman illustre son concept de chômage structurel à l'aide de graphiques dans lesquels on utilise un « employment expansion path » et un « skill endowment point » ou encore « skill endowment locus ». Dans le graphique I, DD et SS indiquent la croissance de la demande et de l'offre de main-d'oeuvre au cours d'un seul cycle. Avec un P.N.B. (A), la demande de main-d'oeuvre est D (A) et la main-d'oeuvre est S(A). Il y a donc $L(A) - D(A)$ chômeurs chez les travailleurs spécialisés et $S(A) - L(A)$ chômeurs chez les journaliers. Alors que la demande augmente vers PNB (B), la demande de main-d'oeuvre se déplace vers D(B) tandis que l'offre atteint S(B). A ce point, un goulot d'étranglement apparaît sur le marché des travailleurs spécialisés où il n'y a plus de chômage (on fait abstraction du chômage frictionnel) alors qu'il y a encore $S(B) - D(B)$ chômeurs chez les journaliers. Berman qualifie ce dernier groupe de « chômeurs structurels ». Ces concepts apportent un éclaircissement utile au problème des goulots d'étranglement sur le marché du travail. Ils démontrent comment le reclassement peut avoir un effet multiplicateur sur l'emploi. Ils permettent de constater la complémentarité des politiques sélectives de main-d'oeuvre et non-sélectives et ils procurent un schéma d'analyse clair du marché du travail. En référence au problème des goulots d'étranglement sur le marché du travail, l'analyse de Berman semble indiquer qu'il pourrait être utile de distinguer 1) entre goulots primaire et secondaire (ces derniers se présentant une fois que les politiques sélectives ont été appliquées et 2) entre le concept de goulot d'étranglement du marché du travail et celui du chômage structurel. Par exemple, dans le diagramme apparaissant ci-dessus, il y a, au PNB (B), un goulot d'étranglement sur le marché de la main-d'oeuvre spécialisée et chômage structurel, chez les journaliers. Cette distinction permet de mieux évaluer les politiques sélectives. Par exemple, étant donné le fait que les politiques sélectives peuvent avantageusement servir à augmenter l'emploi lorsqu'il y a un surplus de travailleurs et à la diminuer (ou réduire son taux d'accroissement) lorsqu'il y a



GRAPHIQUE I

Il semble impossible de faire un estimé de l'ampleur du chômage structurel à l'aide de ce schéma sans :

- a) avoir au préalable établi le niveau de chômage auquel l'expansion non-sélective du P.N.B. n'ait fait « tout ce qu'elle pouvait » pour réduire le chômage (c'est-à-dire qu'il se manifeste des goulots d'étranglement et donc de l'inflation) et,
- b) avoir appliqué les politiques de main-d'oeuvre afin de voir de combien le niveau de chômage pouvait encore être réduit.

Nous ne nous attarderons pas aux estimés empiriques que Berman fait du chômage structurel. Ils consistent essentiellement, en une comparaison de la composition actuelle et projetée du chômage, cette dernière étant obtenue en supposant, par exemple, que tous les membres de la main-d'oeuvre (travailleurs et chômeurs) sont interchangeables.¹⁴

Nous reviendrons cependant à la politique d'emploi impliquée par une telle analyse.

ii) *Définition de Lipsey*

R. Lipsey a, lui aussi, suggéré une définition du chômage structurel en termes de politiques à appliquer. Il définit le chômage dû à une demande déficiente comme :

« Celui qui peut être éliminé par l'application de politiques agrégatives sans engendrer un taux d'inflation jugé inacceptable. Le chômage structurel est cette partie du résidu qui peut être enravé par des politiques de main-d'oeuvre dont quelques-unes sont rentables en termes de coût et bénéfiques financiers et d'autres s'imposent pour des raisons qui ne sont pas d'ordre pécuniaire, mais sociales et politiques. Le chômage frictionnel est constitué du résidu ultime. Il ne vaut pas la peine de l'éliminer ; et il est donc consistant avec le plein emploi. Par conséquent, le chômage structurel est cette partie du chômage frictionnel jugée inacceptable soit parce qu'il y aurait un gain moné-

pénurie de travailleurs, il semblerait que toute tentative d'estimer la contribution des politiques de main-d'oeuvre en examinant seulement l'augmentation dans l'emploi (diminution du chômage) provenant de cette opération ne soit pas adéquate. Puisque les politiques sélectives peuvent contribuer à accroître l'emploi dans l'industrie X où il y a surplus de main-d'oeuvre et à la diminuer (ou pour être plus réaliste, à réduire son taux d'accroissement) dans l'industrie Y où il y a pénurie de main-d'oeuvre, la contribution des politiques sélectives ne pourrait être proprement mesurée que si l'on intègre les effets combinés désirables consistant en une diminution du chômage dans l'industrie X et en un accroissement (ou arrêt de la diminution) du chômage dans l'industrie Y.

(14) Voir BERMAN, *op. cit.*, et B. BERMAN et D.E. KAUN, « Characteristics of Cyclical Recovery and the Measurement of Employment », mimeographed, the Brookings Institution, Economic Studies Division, 1965, pour de tels estimés empiriques.

taire net à l'enrayer, ou encore que les gains sociaux résultant de sa disparition sont considérés comme contrebalancés par les coûts monétaires nécessaires pour y arriver. »¹⁵

Les citations mentionnées précédemment illustrent bien les affinités existant entre les définitions du chômage structurel présentées par Lipsey et Berman et celle de plein emploi développée par Keynes. Il est intéressant de noter que Keynes élaborait cette définition dans le contexte de la loi de Say où il n'existe aucun obstacle à l'atteinte du plein emploi, tandis que ceux qui se penchent sur le problème du chômage structurel insistent sur les brisures dans le mécanismes du marché du travail ou sur les changements exogènes et imprévus affectant le marché du travail.

Avant de passer aux implications de la discussion précédente du chômage structurel en termes des politiques économiques destinées à y remédier, jetons un bref coup d'oeil sur quelques modèles de chômage structurel élaborés en fonction des causes qui lui ont donné naissance.

(15) R.G. LIPSEY, *op. cit.*, p. 214.

La définition que Lipsey donne du chômage structurel est illustrée à l'aide d'un graphique dans lequel les différentes composantes du chômage total sont mises en relief par les points de tangence entre les fonctions de préférence de ceux qui décident des politiques (concaves à l'origine) et les fonctions de type « Phillips » qui montrent la relation entre taux de chômage et taux d'inflation (convexes à l'origine).

Il devrait être évident, d'après la définition citée ci-haut que le chômage structurel et le chômage frictionnel se fondent l'un dans l'autre sans qu'aucune frontière précise ne les sépare. Il en est ainsi parce que la définition que Lipsey donne au chômage agrégatif, structurel et frictionnel dépend en partie des choix et valeurs des responsables de politique économique. Lipsey note que cette classification du chômage est basée sur les remèdes plutôt que sur les causes, et qu'une classification basée sur les causes du chômage pourrait fort bien ne pas produire des estimés identiques de l'importance relative du chômage dû à une demande déficiente par rapport au chômage structurel. Il note aussi la difficulté de rendre ce concept de chômage structurel opérationnel en ce sens que quantifiable à cause, par exemple, de la difficulté de réconcilier les différentes fonctions de préférence de ceux qui décident des politiques. Lipsey ne rend pas explicite le fait que certaines politiques sélectives, même si elles sont désirables en se basant sur une stricte analyse monétaire des coûts et bénéfices, pourraient entraîner un déclin du bien-être et à des points inférieurs sur une surface d'indifférence. G. REUBER, « The Objectives of Canadian Monetary Policy, 1949-1961, Empirical Trade-Offs and the Reaction Function of the Authorities », *The Journal of Political Economy*, Volume LXXII, April 1964, No. 2, pp. 109-132, et S.F. KALISKI, « The Relationship Between Unemployment and the Rate of Change in Money Wages in Canada », *International Economic Review*, January 1964, Volume 5, No. 1, ont fait des estimés des courbes qui entrent dans la définition de Lipsey. Cependant, il n'y a présentement aucune possibilité de tenter d'estimer l'ampleur du chômage structurel par opposition au chômage dû à une demande déficiente dans le schéma précédent parce que ceci nécessiterait la connaissance des coûts et bénéfices publics, privés, monétaires et non-monétaires de plusieurs de nos politiques sélectives et non-sélectives. De telles connaissances pourraient être obtenues à l'aide d'une étude longitudinale mettant en relief les expériences de revenu et d'emploi de travailleurs s'étant prévalus de la politique de reclassement du gouvernement d'une part, et celles de travailleurs n'ayant pas bénéficié d'une telle politique d'autre part.

D — EXPLICATIONS CAUSALES DU CHÔMAGE STRUCTUREL

On décrit souvent le chômage structurel comme étant un chômage persistant et de longue durée attribuable à la disparité existant entre l'éducation, l'entraînement, les aptitudes, la localisation, l'âge et le sexe de ceux qui se cherchent un emploi d'une part, et les besoins des employeurs d'autre part. Cette disparité est due au fait de changements technologiques, de migration de l'industrie, de changements de la demande des consommateurs, etc . . . L. E. Galloway¹⁶ a décrit le chômage structurel comme étant celui qui provient de changements dans le mécanisme d'adaptation du marché du travail, et de changements dans la nature ou le nombre de mutations structurelles auxquelles ce mécanisme doit réagir.

E. Kalachek présente une définition similaire du chômage structurel, et je cite : « Une augmentation du chômage structurel résulte soit d'une modification dans la composition de l'offre et de la demande de travail, ou dans les mécanismes chargés d'amener ensemble travailleurs et employeurs, lesquelles modifications augmentent (à un taux de chômage déterminé) les salaires effectifs ou les coûts d'embauche qui doivent être supportés par les employeurs qui sont alors à la recherche de main-d'oeuvre. »¹⁷

De telles descriptions doivent cependant être complétées par des théories causales plus explicitement formulées et visant à expliquer pourquoi ces changements se sont produits.

Cette section de la discussion est consacrée à une brève revue de quelques tentatives de construction de modèles formels de chômage structurel.

i) *La théorie de Reder*

Le professeur M. W. Reder a récemment présenté une théorie du chômage structurel¹⁸ dans laquelle il insiste sur les mécanismes d'em-

(16) L.E. GALLOWAY, « Labor Mobility, Resource Allocation and Structural Unemployment, A.E.R., Sept. 1963, pp. 694-716.

(17) E. KALACHEK, « The Composition of Unemployment and Public Policy », mimeo, 1965, p. 12, annotation 1. Un tel changement implique un mouvement nord-est de la fonction d'échange entre le chômage et le taux d'inflation des salaires et des prix.

(18) M.W. REDER, « Wage Structure and Structural Unemployment », *The Review of Economic Studies*, Volume XXXI (4) no. 88, October 1964, pp. 309-322.

bauchage, de mise à pied et de promotion qui, comme nous le verrons, jouent un rôle prédominant dans la théorie du chômage structurel de Lipsey. La théorie de Reder reconnaît l'existence de deux relations entre le taux de chômage global et les taux de chômage particuliers : un effet frictionnel et un effet d'« échelle ». Le premier indique qu'un déclin de la demande globale de main-d'oeuvre qui se refléterait dans une augmentation égale (absolue) à tous les niveaux d'occupation, dans la différence entre les taux de mise à pied et d'embauchage, entraînerait une diminution du taux de chômage des journaliers relativement par rapport aux autres occupations.¹⁹ Le dernier effet, suggéré par l'analogie à une échelle peut s'exprimer comme suit : « alors que le chômage total augmente, les chômeurs de strates occupationnelles supérieures descendent chez les journaliers et réduisent par ce fait même les taux de chômage des travailleurs spécialisés. » Cette relation travaille en opposition à l'effet frictionnel ». ²⁰ Reder conjecture que l'effet frictionnel est supérieur à l'effet d'échelle lorsque la variation dans le taux global est petite et que l'inverse se produit lorsque la variation est grande ». ²¹ Il fait alors état des prévisions qu'il obtient à l'aide de ce modèle : « Une augmentation du chômage global devrait se refléter par un accroissement de sa durée moyenne, et ceci devrait davantage se faire sentir chez les groupes occupationnels qui sont les plus susceptibles d'être congédiés, i.e. les journaliers. De plus, à cause de l'importance de l'ancienneté dans la détermination de l'ordre de mises à pied, et de la tendance que l'on a de retenir les employés actuels et de ne pas embaucher à nouveau lors de chaque renouveau d'activité, l'effet d'un taux global élevé pour une période prolongée devrait être d'augmenter la durée moyenne du chômage parmi ceux qui viennent d'intégrer la main-d'oeuvre comparative-ment à la main-d'oeuvre dans son ensemble.

Mon impression est que l'hypothèse de Reder pourrait être développée en un modèle visant à expliquer la composition actuelle du chômage. Un tel modèle pourrait aussi donner une explication « ex-post » des changements dans l'ampleur du chômage structurel, parce que la composition des chômeurs actuels (le stock de chômage) est fonction de flux d'entrée et de sortie de ce stock de chômage dans le temps. Deux de ces flux sont les mises à pied et les réembauchages lesquels peuvent être expliqués en termes d'effets frictionnels et d'« échelle » de Reder.

(19) Voir M.W. REDER, *ibid.*, notations 1, page 316 et 3, page 318 pour une preuve algébrique de cette affirmation.

(20) M.W. REDER, *ibid.*, p. 319.

(21) M.W. REDER, *ibid.*, p. 319.

Cette théorie ne procurerait qu'une explication « ex-post » de l'ampleur du chômage structurel puisqu'il faudrait attendre que l'expansion de la demande ait amené quelques travailleurs à monter l'échelle de laquelle ils sont descendus lorsque la demande a diminué. Ce n'est qu'à ce moment qu'il serait possible de déterminer combien sont tombés de l'échelle et se trouvent dans l'impossibilité de la remonter.

ii) *Le modèle de Lipsey*

R. Lipsey poursuit un travail dont le but est de construire un modèle qui serait adéquat pour étudier les problèmes de changements structurels et de fluctuations de la demande. Sa première tentative dans ce domaine est représentée dans le graphique II.²³ Le comportement de ce modèle, lequel expose des variations continues des niveaux de revenu et d'emploi dues à n'importe lequel des nombreux processus que nous connaissons, ou encore à des chocs exogènes, est déterminé par un mélange de facteurs structurels et ayant trait à la demande totale. Ces derniers expliquent la durée du cycle et les précédents (qui influencent la localisation des planchers et des plafonds dans ce modèle), visent à expliquer son amplitude.

La ligne SS indique une série chronologique du niveau de chômage au-dessous duquel les pressions inflationnistes deviennent inacceptables.²⁴

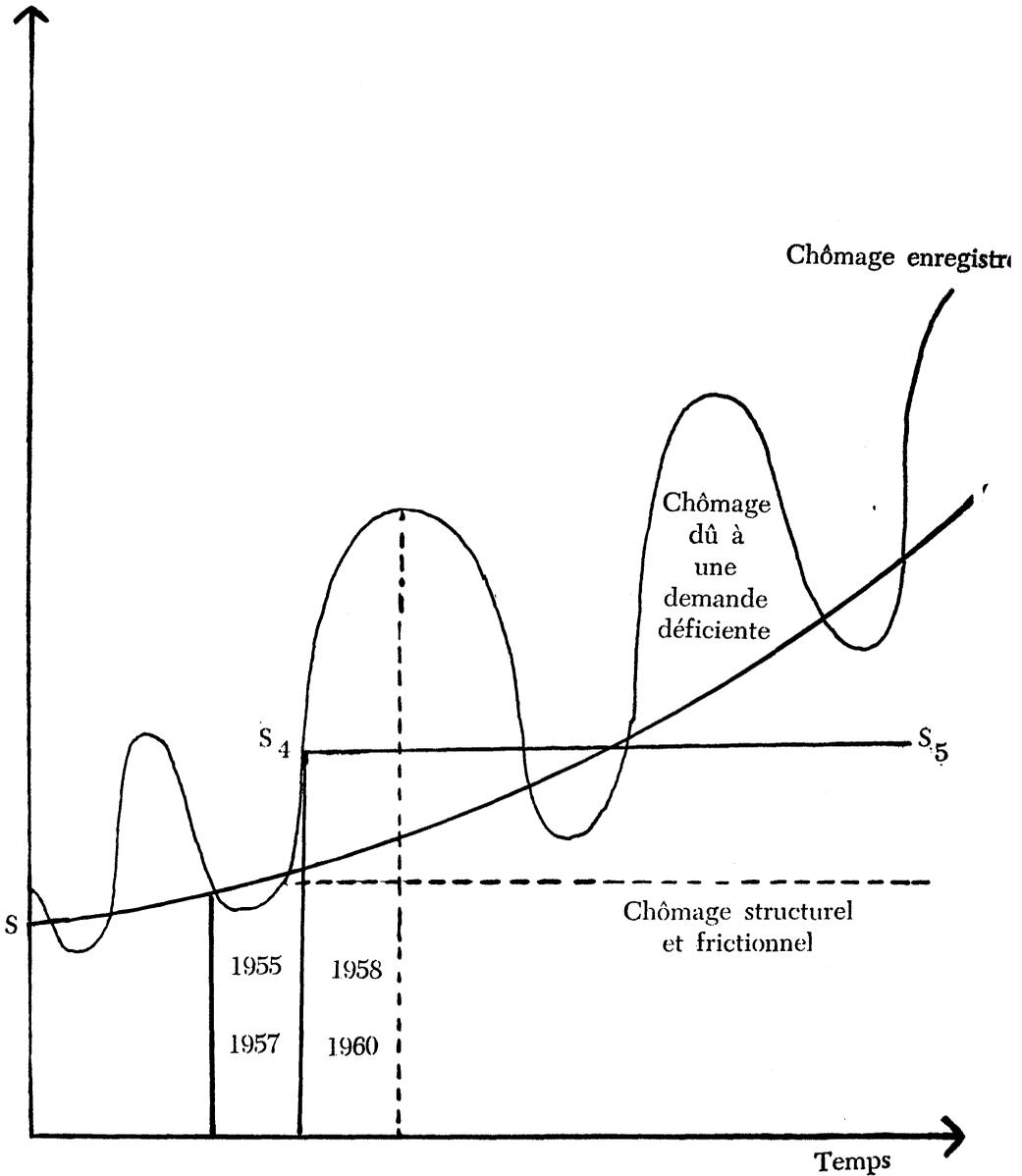
Un accroissement des mutations structurelles élève le plancher du chômage (ceci correspond à un mouvement nord-est de la fonction

(22) M.W. REDER, *ibid.*, p. 320.

(23) Le modèle complet est exposé dans R.G. LIPSEY, « Structural and Deficient-Demand Unemployment Reconsidered », dans A.M. ROSS (ed.), *op. cit.*, pp. 244-255. Cette section suit de près l'exposition de Lipsey.

(24) La forme de SS provient du mouvement des points d'intersection des fonctions de ceux qui décident des politiques et des fonctions « chômage-inflation » de Lipsey. L'hypothèse de Lipsey est qu'il y a eu une augmentation régulière de SS. D'autres, par exemple, Knowles et Kalachek, semblaient proposer une courbe du genre SSI avec un mouvement subit vers le haut à S4-S5 vers 1957-1958. On peut imaginer que des changements de diverses sortes pourraient conférer à SS une pente allant vers le bas.

Chômeurs en pourcentage de la main-d'oeuvre



GRAPHIQUE II

échange « Chômage-inflation », de Lipsey et, de là, à un mouvement vers le haut de SS). Comme le plancher ne présente pas une contrainte rigide, il est possible que le chômage diminue à un niveau inférieur à SS, mais de telles périodes vont être caractérisées par de fortes pressions inflationnistes et, à moins que les autorités publiques n'interviennent pour les combattre, la demande générale excessive sera éventuellement enrayée par les augmentations de prix qu'elle entraîne.

Lipsey introduit alors certaines hypothèses concernant la politique de mises à pied des employeurs face à 1) une demande décroissante et 2) aux mutations structurelles qui sont des causes possibles de chômage structurel.

Il suppose d'abord que *lorsque la demande diminue*, les proportions des travailleurs employés diffèrent de celles requises lorsque l'on opère à pleine capacité; en résumé le rapport de la main-d'oeuvre spécialisée à la main-d'oeuvre non-spécialisée augmente pendant la diminution temporaire de la demande.²⁵

Ceci veut dire que la structure du chômage différera de la structure de l'emploi. Quand la demande reprend, les travailleurs sont réembauchés dans les mêmes proportions qu'ils ont été congédiés de façon à ce que la structure originale de l'emploi soit restaurée une fois atteinte la production à pleine capacité.

Sa deuxième hypothèse est que lorsque le chômage apparaît à *cause des mutations structurelles*, la structure optimale des caractéristiques de la main-d'oeuvre employée est établie par l'abandon permanent de travailleurs pour lesquels il n'existe plus de demande. Il s'en suit par conséquent que l'on ne peut distinguer entre un accroissement du chômage attribuable à des mutations structurelles et un accroissement attribuables à l'insuffisance de la demande en faisant une étude du taux de chômage *que lorsqu'on a atteint le plein emploi*. Il en est ainsi parce que *la composition du chômage se modifiera et différera de la composition de l'emploi aussi bien après une diminution de la demande qu'après un congédiement attribuable à des mutations structurelles*. En effet, s'il y a à la fois un chômage structurel et un chômage attribuable à une demande insuffisante, nous ne pouvons dire quoique ce soit avant que l'utilisation à pleine capacité des usines et de l'équipement n'ait été atteinte. Une

(25) Ceci est analogue à l'effet de l'« échelle » de Reder.

fois ce niveau atteint, les demandes de main-d'oeuvre seront alors celles nécessitées par la structure des nouveaux emplois. Il peut y avoir un changement très marqué dans la structure des nouvelles demandes de main-d'oeuvre à mesure que l'on augmente la capacité de production en utilisant les tous derniers procédés.

On peut substituer à l'hypothèse de Lipsey qui veut que les employeurs mettent des travailleurs à pied à cause de mutations structurelles, une autre hypothèse qui veut que les ajustements à de tels changements s'opèrent par un phénomène d'attrition qui n'opère qu'à long terme. Il est évident que l'argument de Lipsey, voulant que les études des caractéristiques du stock actuel de chômeurs soient inutiles dans la vérification de l'hypothèse structurelle, est encore valide, si tel est le cas. Dans de telles circonstances, il faut attendre le moment où l'économie ait atteint le plein emploi et que les « travailleurs appelés à quitter la main-d'oeuvre par attrition le fasse, afin de constater s'il y a une rupture dans la structure des caractéristiques de ceux nouvellement employés. C'est ce qui en découle, parce que dans un tel schéma, les changements technologiques seraient accompagnés de chômage déguisé sans qu'un changement à court terme n'intervienne dans la composition du chômage.

Par conséquent, tant qu'il existe du chômage dû à une demande insuffisante, nous ne pouvons conclure quoi que ce soit de la composition du chômage actuel, concernant la validité de l'hypothèse structurelle.

La vérification de cette hypothèse est aussi compliquée par le fait qu'un changement structurel pourrait, par exemple, si les prix sont maintenus constants, provoquer une redistribution du revenu des salaires au profit, et des travailleurs non-spécialisés aux travailleurs spécialisés. Si les prix sont réduits en proportion à la diminution des coûts, alors la seule redistribution de revenu s'effectue entre les travailleurs spécialisés et non-spécialisés. Dans ce cas, il y aura aussi une redistribution du revenu entre les industries, la direction de laquelle dépendra de l'élasticité de prix de la demande des biens concernés. Dans une situation d'équilibre, l'effet sur la demande totale dépendra des propensions à l'épargne de divers groupes. Si les récipiendaires des profits et des travailleurs spécialisés ont une propension marginale à épargner supérieure à celle des travailleurs non-spécialisés, la demande globale sera réduite par le changement. Il peut aussi y avoir un effet dynamique si l'écart de la

relation entre la dépense et la perception du revenu diffère entre ces groupes. Ainsi, un mouvement structurel peut entraîner un accroissement d'ampleur inhabituelle du niveau de chômage causé par une demande déficiente qui pourrait être mal interprété à moins que l'on ne réalise que le déclin de la demande globale était elle-même la conséquence directe de changements structurels.

L'hypothèse de Lipsey favorisant un changement de tendance dans la courbe SS requiert que les goulots d'étranglement et les pressions inflationnistes se soient produits au cours de la période 1955-57, qui a été la dernière où l'économie s'est approchée du plein emploi, (voir Graphique II) ou encore, en 1965-66 où l'on s'approche à nouveau du plein emploi. L'hypothèse de Knowles et Kalachek voulant qu'il y ait eut un changement dans le niveau de SS veut que les goulots d'étranglement et l'inflation se soient manifestés durant la période 1958-1960 alors que nous avons une capacité de production excessive et des taux élevés de chômage. Si les problèmes structurels avaient augmenté en nombre suffisant pour être significatifs, ceci aurait reflété par des pressions inflationnistes à des niveaux supérieurs de chômage et par un niveau de demande inférieur à ceux des précédentes périodes d'expansion rapide, phénomènes qui ne semblent pas s'être produits, quoique la question doit être étudiée de plus près.

iii) *Le modèle de Kalachek*

E. Kalachek a récemment mis en évidence une théorie de la composition du chômage qui démontre les limitations des tentatives d'estimation de l'ampleur ou du degré de changement dans l'ampleur du chômage structurel à partir d'une analyse de la composition actuelle du chômage.²⁶

Il commence son analyse en disant que le stock actuel de chômage est déterminé par les additions et les soustractions au stock de chômage dans le temps. Le nombre de chômeurs s'accroît à cause de mises à pied temporaires, de congédiements, d'abandons, de nouveaux postulants, et décroît à cause de rappels à l'ouvrage, de nouveaux emplois et de sorties de la main-d'oeuvre. La composition du stock actuel de chômeurs varie selon l'importance de ces changements additifs et/ou négatifs et il s'ensuit qu'il ne peut y avoir de composition standard du chômage à un

(26) E.D. KALACHEK, « The Composition of Unemployment and Public Policy », mimeo 1965.

taux global particulier, à moins que le comportement dynamique du système économique ne soit identique à celui qui a antérieurement présidé à l'atteinte d'un même taux global.

Il tente ensuite d'expliquer les changements observés dans la composition du chômage durant l'expansion en cours par le fait que les récentes additions au chômage ont été en grande partie constitués de nouveaux venus dans la main-d'oeuvre se recrutant dans une forte proportion chez les femmes et chez les jeunes travailleurs.

Il semblerait par conséquent, que la composition du chômage actuel *pourrait changer* par exemple, à la suite de la réponse habituelle des taux d'activité des groupes-âge et des groupes-sexe de la main-d'oeuvre, ou encore, grâce à la force et à la durée des périodes d'expansion du cycle économique, *sans* qu'il ne se soit produit aucun changement structurel dans le mécanisme de réponse du marché du travail ou dans la nature ou le nombre des stimulants auxquels il réagit.

Kalachek distingue aussi entre changement isolés et changement continus de la composition du chômage et il illustre ces concepts en se servant des fonctions de ceux qui décident des politiques et de celles « d'inflation-chômage » telles qu'élaborées par Lipsey. Il peut alors en tirer des conclusions en matière de politique économique. Nous allons maintenant passer aux conclusions que les auteurs, dont nous venons d'examiner les modèles, ont préconisées en matière de politique économique.

Conclusions

Nous avons examiné dans les sections précédentes de cette étude les définitions et explications causales que Berman, Lipsey et Kalachek entre autres, ont donné au chômage structurel. Ces analystes partagent la conclusion qu'un changement structurel a pour effet de rendre nombre de chômeurs actuels inaptes à l'emploi, un fait que nous révèle une expansion de la demande mais non une analyse de la composition actuelle du chômage. Ils soutiennent qu'aucune preuve de l'hypothèse structurelle n'a encore été faite.

Les seuls travaux canadiens que je connaisse en matière de chômage structurel ont aussi scruté la disparité des taux de chômage en période

de sous-emploi, rendant ainsi impossible de déterminer si des changements structurels empêchent le réembauchage de chômeurs actuels.²⁷

Il est cependant intéressant de noter que le taux de chômage annuel moyen au Canada sera très près du niveau de 4% en 1965, et ce, sans qu'il n'y ait eu d'augmentation inusitée dans le taux d'inflation. Ceci nous amène par conséquent à douter de la présumée augmentation en importance des goulots d'étranglement de caractère structurel en période de croissance.

Néanmoins, je crois qu'il est tout de même possible de discuter des politiques appropriées au traitement du chômage et je le ferai, car la conclusion de la présente étude diffère de celles de Lipsey, Kalachek et d'autres sur cette question, et aussi, à cause d'une impression que le genre de politique qu'ils préconisent n'arriverait pas à remédier adéquatement au chômage structurel qui persiste même dans des conditions de plein emploi.

Comme nous le verrons, Kalachek et Lipsey concluent que la politique rationnelle à suivre en regard du chômage est d'augmenter la demande globale en utilisant des politiques non-sélectives jusqu'à ce que soit atteint la limite acceptable d'augmentation des prix et *alors, seulement*, ne devrait-on s'en remettre aux politiques sélectives afin d'éliminer le résidu de chômage structurel et frictionnel.²⁸

Kalachek utilise sa distinction théorique entre mutation subite du stock de chômage à un moment donné, et mutations à long terme, pour en venir à conclure que la première ne devrait pas être combattue par des politiques sélectives parce que de telles mutations subites ne donnent lieu qu'à de courtes bourrasques inflationnistes. Quant aux mutations s'échelonnant sur une longue période, elles devraient, elles, être combattues par des politiques sélectives, i.e. de main-d'oeuvre. Cette dichotomie au sujet de mutations est intéressante, mais une telle classification est nécessairement « ex-post » et par conséquent pas tellement utile à ceux qui ont

(27) Voir les références dans l'annotation 1.

(28) J.M. Culbertson soutient une thèse semblable. Il dit : « Si, lorsque la demande totale est amenée vers le niveau nécessaire au plein emploi, les prix et les salaires commencent à monter parce que des problèmes de localisation et de reclassement apparaissent, *alors et seulement alors* pouvons-nous identifier ces problèmes et prendre des mesures sélectives pour les résoudre ».

J.M. CULBERTSON, *Full Employment or Stagnation*, McGraw-Hill, New York, 1964, p. 56.

charge des politiques.²⁹ L'analyse de Kalachek nous donne donc comme prescription d'utiliser des politiques non-sélectives jusqu'à ce qu'il soit établi que la mutation en est une de longue durée et dans un tel cas, il préconise alors l'utilisation de politiques sélectives de main-d'oeuvre.

La position de Lipsey est à peu près semblable. Il dit : « Ainsi, dans un monde parfait où les responsables de la politique économique agissent rationnellement, nous nous comporterions comme des partisans de la théorie de demande insuffisante et augmenterions la demande globale jusqu'à ce que soit atteinte la limite fixée par le niveau des prix. Nous agirions ensuite en « structuralistes » pour déterminer de la façon d'éliminer le chômage résiduel.³⁰

Lipsey reconnaît le rôle que peuvent jouer les politiques sélectives de main-d'oeuvre comme l'indiquent l'affirmation suivante : « Dans le but de développer des politiques pour réduire le chômage, il pourrait être utile d'essayer d'estimer à l'avance quelle quantité de chômage structurel il resterait après que les politiques non-sélectives aient été utilisées au maximum. Ceci a une certaine importance, puisqu'il y a des longs délais entre la perception d'un problème par les économistes, la décision quant aux remèdes à y appliquer et l'application de ces remèdes ». ³¹

J'aimerais maintenant porter à votre attention quelques arguments qui, je crois, vont à l'encontre des prescriptions de Lipsey en matière de politique économique.³²

(29) NOAH MELTZ dans *Changes in the Occupational Composition of the Canadian Labour Force, 1931-1961*, 1965, Ministère Fédéral du Travail a conclu que les changements majeurs survenus dans la composition occupationnelle de la main-d'oeuvre canadienne depuis 1931 sont le fruit de mutations à long terme.

(30) R.G. LIPSEY, *op. cit.*, pp. 216-217.

(31) R.G. LIPSEY, *op. cit.*, p. 218, Plusieurs analystes seraient d'accord pour affirmer que le problème soulevé dans la dernière phrase de cette citation s'applique aussi dans le cas des instruments de politique non-sélective que prône le professeur Lipsey. J'ajouterais cependant qu'il y a un délai additionnel entre l'application et l'effet des mesures sélectives. C'est une idée qui vient soutenir la conclusion de cette étude, à savoir, qu'une politique économique efficace se doit de faire un usage simultané des politiques sélectives et non-sélectives.

(32) A. ROSS, dans l'introduction de *Employment Policy and the Labor Market*, *op. cit.*, a relevé une ambiguïté dans les prescriptions de Lipsey en matière de politique économique. L'observation de Ross est d'accord avec la position prise ici même sur ce sujet. Il dit : « Il n'est pas facile pour moi de savoir si, oui ou non, Lipsey suppose que les remèdes structurels élimineraient les goulots d'étranglement du côté de l'offre de main-d'oeuvre, et, une fois ceci accompli, éliminerait aussi le besoin d'augmentation additionnelle de la demande effective. On ne retrouve pas cette ambiguïté dans l'étude de Berman. Dans son modèle, nous suivons « l'employment expansion path » jusqu'à ce que l'on rencontre des goulots d'étranglement. Commence alors les programmes de reclassement et de réallocation « qui doivent

Le but de cette dernière partie de l'exposé est de prouver la plausibilité de pouvoir en arriver à prescrire l'utilisation simultanée et continue des politiques sélectives et non-sélectives afin de combattre le chômage. Je crois qu'il y a actuellement beaucoup plus de complémentarité entre les politiques sélectives et non-sélectives que ne l'implique logiquement et correctement le modèle du professeur Lipsey. Permettez-moi de présenter ici quelques arguments dans le but de justifier cette prétention.

La théorie fondamentale de cette position peut se résumer par le Graphique III. ³³

A chaque niveau de P.N.B., nous avons l'identité E : P.N. (une hyperbole rectangulaire). A un certain moment, il y a aussi dans l'économie une courbe d'offre représentée ici par 00 et qui sert à enregistrer les niveaux de prix et d'emploi qui seront atteints lorsque le niveau de dépenses s'élève au-dessus du niveau initial.

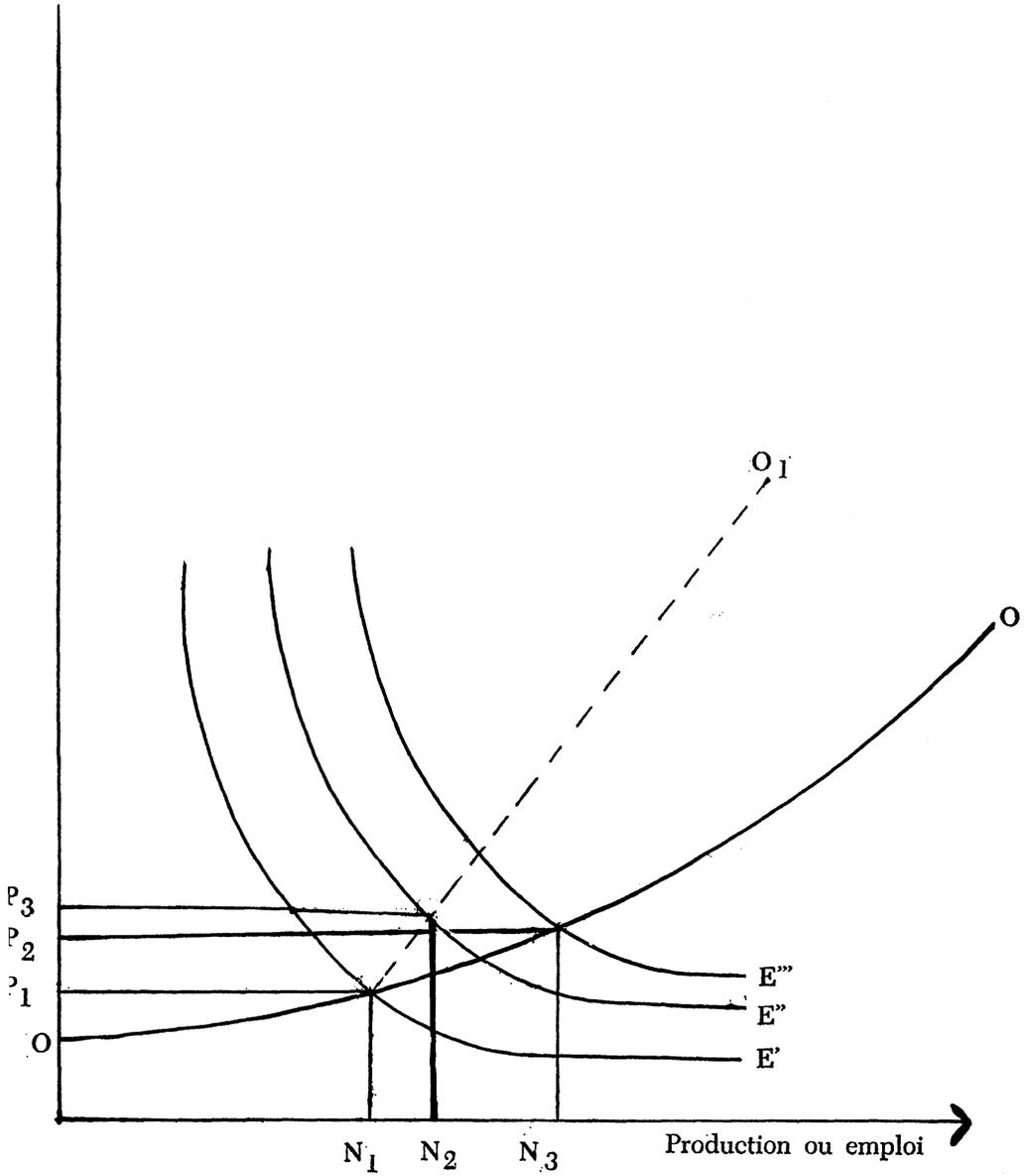
La pente de 00 et, par le fait même, le taux d'inflation à prévoir d'une augmentation de la demande, est fonction d'un certain nombre de variables, telles le niveau initial d'emploi, l'ampleur et la rapidité d'accroissement du P.N.B., le degré d'efficacité du marché du travail dans l'allocation des ressources en main-d'oeuvre, etc . . .

La contribution des politiques sélectives, à mon avis, est de réduire la pente de 00 en deçà de ce qu'elle serait autrement et ceci, à cause de leurs effets bénéfiques sur la mobilité géographique, occupationnelle et industrielle de la main-d'oeuvre. Par exemple, une augmentation du P.N.B. du niveau E' au niveau E'' pourrait se traduire : 1) en un ac-

être accompagnés de prudents accroissements de la demande de façon à ce que des positions apparaissent pour les travailleurs reclassés ». Ce commentaire implique que l'application simultanée des politiques sélectives et non-sélectives est souhaitable dans certaines circonstances. A mon avis l'acceptation de cet argument soulève des problèmes quant à la possibilité d'estimer l'ampleur du chômage structurel, si on le considère comme étant : « cette partie du chômage qui devrait être éliminée par des politiques du marché du travail à l'exception de cette partie qui devrait l'être par des mesures générales seules visant à stimuler la demande ». (Berman, *op. cit.*, p. 257). Si une augmentation de la demande s'avère une condition nécessaire à ce que les politiques sélectives jouent leur rôle après un certain point, je ne vois pas comment on pourrait arriver à estimer cette partie du chômage devant être éliminée par des politiques sélectives.

(33) Voir R.A. MUSGRAVE, « Demand versus Structural Unemployment » dans W.G. Bowen et F.H. Harbison, *Unemployment in a Prosperous Economy*, Princeton, Industrial Relations Section, 1965, pour une présentation de ce graphique.

Niveau
des
prix



GRAPHIQUE III

croissement $N_1 - N_2$ de l'emploi ou de la production, et $P_1 - P_3$ des prix (dans le cas où l'on utilise pas les politiques sélectives ou encore lorsqu'il n'y a aucun changement dans l'utilisation relative des politiques sélectives et non sélectives) ou, 2) en une augmentation $N_1 - N_3$ de l'emploi ou de la production et $P_2 - P_1$ des prix (dans le cas où l'on utilise des politiques sélectives pour améliorer le fonctionnement du marché du travail).

$$\text{Ou, } N_2 - N_1 < N_3 - N_1 \\ \text{et, } P_3 - P_1 > P_2 - P_1$$

En d'autres mots, il me semble qu'une dépense accrue pour des politiques de main-d'oeuvre telles : 1) qu'une augmentation des niveaux d'éducation générale, technique et professionnelle, et de l'apprentissage à l'ouvrage, (car il ne faut pas oublier la contribution du secteur privé) 2) une meilleure information quant aux positions vacantes sur le marché du travail, 3) une mobilité accrue de la main-d'oeuvre, etc . . . permettraient d'approcher le plein emploi sans que l'on ait à faire face à des taux d'inflation inacceptables.³⁴

D'autres facteurs économiques, sociaux et politiques sembleraient favoriser l'utilisation simultanée des politiques sélectives et non sélectives pour lutter contre le chômage et l'inflation.

(34) On peut objecter a) que les salaires ne sont pas déterminés par le simple mécanisme de l'offre et de la demande, ce qui fait qu'un meilleur accouplement de l'offre de travail à la demande des employeurs n'aurait aucun effet sur les taux d'inflation des salaires et des prix, et, b) que les positions pour lesquelles on fournit l'apprentissage et l'éducation ne sont pas celles que l'on tient pour responsables de l'inflation genre « cost push ». Même si j'accepte que ma réaction à la première affirmation soit basée sur une croyance, et, à ce stade, manque de support empirique (comme c'est aussi le cas pour l'hypothèse avancée en a), je considère qu'il est très plausible de croire qu'un effet tendant à produire une diminution de l'inflation des salaires et des prix surviendrait d'une dépense gouvernementale visant à remettre en condition l'offre et la demande de travail et à changer le mécanisme à travers lequel se rencontrent emplois et postulants, parce que de tels changements réduisent les différences entre les taux de chômage et la probabilité de co-existence d'une demande excessive sur certains marchés du travail et d'une offre excessive dans d'autres. Ce sentiment, que la réduction de la demande excessive sur certains marchés est bénéfique dans la lutte contre l'inflation est renforcé par l'influence importante et prouvée des patrons de négociations (« orbits of coercive comparison ») qui contribuent à répandre ensuite cette augmentation des salaires à l'ensemble d'un secteur ou de l'économie. Ma réaction à la seconde observation, à savoir, que nos programmes actuels de reclassement ne visent (ou au Québec ne viseront) pas les travailleurs tenus responsables de l'inflation genre « cost push » est : soit que l'on tente d'estimer les besoins de certains métiers et d'entraîner les gens pour ceux dont on prévoit avoir un besoin, ou encore, en l'absence de succès dans de telles prévisions, qu'on dispense un apprentissage et une éducation plus généraux et destinés à accroître la mobilité inter-occupationnelle, inter-industrielle et inter-régionale des travailleurs.

Nous avons précédemment référé à un de ces facteurs dans la notation 31. On référerait alors aux longs délais qui existent entre la perception d'un problème par les économistes, l'élaboration des politiques sélectives appropriées, leur mise en vigueur, et l'apparition de leurs effets. Les politiques du marché du travail sont en effet trop lentes pour qu'elles soient appliquées d'une façon intermittente comme Lipsey et Kalachek le préconisent (c'est-à-dire, une fois que l'économie a atteint la ligne de démarcation pour la politique monétaire et fiscale).

Les coûts initiaux d'une telle politique de main-d'oeuvre, et spécialement les coûts de recrutement et d'entraînement du personnel requis, sont élevés, et de tels programmes ne devraient être entrepris, à mon avis, à moins que l'on ne soit d'accord sur des politiques de longue durée pour traiter le chômage structurel.

Une impression que l'apprentissage et l'éducation de la main-d'oeuvre peut apporter une contribution significative à la croissance économique,³⁵ associée à une autre voulant que les politiques sélectives ne soient pas des instruments contra-cycliques efficaces, inciteraient ceux responsables de la politique économique qui accordent une prépondérance à la croissance sur la stabilité, à opter en faveur de l'utilisation simultanée des politiques sélectives et non-sélectives contre le chômage.

Il semblerait aussi que l'intérêt porté à l'allocation spatiale des ressources et à la distribution des revenus pourrait inciter les responsables de la politique à opter en faveur d'une utilisation continue des politiques sélectives parce que c'est uniquement en utilisant de telles méthodes que l'on pourra modifier les disparités qui existent en situation de plein emploi entre les taux de chômage.

Le problème de prévoir de façon acceptable et plus ou moins exacte les besoins de main-d'oeuvre³⁶ semblerait lui aussi conférer une grande importance à l'octroi à la main-d'oeuvre de connaissances fondamentales et générales dans le but de diminuer ou d'annuler le besoin de telles prévisions.

La prescription d'utiliser une politique mixte et polyvalente suit directement de la prise de conscience que les politiques sélectives sont

(35) Voir F. DENNISON, *The Sources of Economic Growth in the U.S. and Alternatives Before Us*, New York, Committee for Economic Development, 1962.

(36) Voir mon étude, « The Forecasting of Long Term Man-power Requirements », *Relations Industrielles*, (Laval), octobre 1965, pour une discussion de quelques-uns des problèmes impliqués dans une telle tâche.

nécessaires afin d'opérer le transfert des travailleurs du secteur manufacturier ou les travailleurs sont syndiqués et reçoivent des salaires élevés, à celui du secteur non organisé des services où la moyenne des salaires est inférieure à celle dans le secteur manufacturier.³⁷

Le dernier argument économique que j'aimerais invoquer afin de défendre la prétention que les responsables de la politique devraient faire un usage continu des deux sortes de politiques; sélectives et non-sélectives, en est un qui a trait au débat à savoir si, oui ou non, les frais encourus par la mise en application des politiques sélectives sont « créatifs d'emploi » (employment creating) ou encore s'ils ne contribuent simplement qu'au détournement de l'emploi (employment diverting).

Mon impression est que les politiques sélectives qui sont financées par la vente d'obligations liquides à court terme et la création de nouvelle monnaie ne diffèrent pas des autres dépenses publiques en autant qu'elles permettent un accroissement de la demande totale et de l'emploi. L'influence de telles politiques sélectives est plus sujette à caution si elles sont financées par des obligations à long terme ou par des augmentations de taxes correspondantes, mais dans ces cas, il semblerait que l'effet sur la production et l'emploi dépende d'une part, des propensions marginales à consommer et à investir des groupes qui reçoivent un apprentissage et qui sont reclassés, et, d'autre part, de celles des épargnants et des contribuables; de l'incidence des taxes prélevées; du mélange particulier de taxes utilisé; des fonctions d'investissement des firmes, etc... A ma connaissance, aucune réponse satisfaisante n'a encore été apportée à plusieurs de ces questions et il semblerait qu'il y ait des cas où l'utilisation de politiques sélectives pourrait affecter la demande directement et via leurs effets sur l'investissement.³⁸

(37) Le Professeur A. Kruger remarque cependant que ceci n'est pas nécessairement désirable en autant qu'il y ait une offre de travail très élastique de la part des femmes dans le secteur des services.

(38) Le professeur Musgrave (voir R.A. MUSGRAVE, *op. cit.*) fait une distinction *analytique* entre les politiques du marché du travail qui n'entraînent pas de création d'emplois et les politiques non-sélectives de taxes et de dépenses publiques qui en créent. Il tire cette distinction en finançant un vaste programme de reclassement, de mobilité de la main-d'oeuvre, etc., par des taxes *de façon à neutraliser son effet sur la demande totale*. Cette dichotomie analytique peut servir un but que je ne vois pas présentement, mais il faudrait faire ressortir que la distinction est analytique lorsqu'on procède à l'analyse des affirmations du professeur Musgrave: a) que « le programme structurel ne réussit qu'à préparer le chemin pour une augmentation de E (dépenses) sans nous enlever de la position originale de l'emploi », (p. 95) et, b) que « les mesures structurelles peuvent être (et éventuellement deviendront) nécessaires; elles ne sont pas une condition suffisante pour augmenter l'emploi total » (p. 96). Autrement, l'observateur non averti pourrait être amené à croire que les politiques sélectives ne font que détourner l'emploi et n'en créent pas.

Les facteurs précédemment énumérés qui, à mon avis, constituent un plaidoyer en faveur de l'utilisation simultanée et continue des politiques sélectives et non-sélectives ont tous, en gros, un contenu économique. Je terminerai cette longue discussion en mentionnant brièvement quelques arguments sociaux et politiques supportant cette position.

Il se pourrait que la composition du chômage (les disparités entre les taux de chômage) que l'on croit pouvoir atteindre une fois que le chômage attribuable à une demande insuffisante a disparu (supposons que nous utilisons les prescriptions politiques de Lipsey) soit inacceptable aux yeux des responsables de la politique économique. Dans un tel cas, ceux-ci pourraient se demander pourquoi ils devraient attendre avant d'éliminer ces disparités dans le chômage. Il me semble qu'ils auraient donc un motif possible les incitant à faire une utilisation immédiate des politiques sélectives.

L'utilisation simultanée des deux types de politiques sélectives et non-sélectives, peut aussi être provoquée par une évaluation rationnelle des réalités politiques et la reconnaissance du fait que les politiques de main-d'oeuvre jouent un rôle aussi bien instrumental que populaire.³⁹

Il est à souhaiter que les arguments présentés ici font ressortir la plausibilité de la complémentarité des politiques sélectives et non-sélectives dans la poursuite de l'idéal de plein emploi non-inflationnaire. Il est un fait que nous tentons par diverses méthodes d'améliorer le fonctionnement du marché du capital et des marchés pour nombreux biens et services. Je ne vois pas pourquoi ça ne devrait pas être le cas dans le marché du travail.

Les instruments non-sélectifs devraient être accompagnés des instruments sélectifs d'une part, parce que ces derniers vont assurer une distribution plus efficace et plus équitable des opportunités d'emploi et en partie parce que de tels instruments sélectifs contribuent aussi à augmenter la demande globale. D'autre part, les politiques de main-d'oeu-

(39) M. EDELMAN et R.W. FLEMING, « Unemployment and Wage-Price Policies », dans A.M. ROSS, *op. cit.*, p. 103, déclarant : « Nous croyons que les discussions, gestes, décisions et actions au sujet de politique des salaires et des prix, lorsqu'ils sont très répandus, servent à augmenter le pouvoir politique, le statut et la manoeuvrabilité des conseils d'administration, des syndicats et des gouvernements dans le but d'obtenir le support de l'opinion publique pour leurs dirigeants et leurs politiques.

vre devraient ne pas être utilisées seules, car on risquerait d'obtenir ce qu'Otto Eckstein a appelé « un groupe très déçu de chômeurs éduqués et compétents. »

STRUCTURAL UNEMPLOYMENT AND PUBLIC POLICY

This paper reviews a theoretical controversy concerning the aggregative and structural explanations of the high rates of unemployment recently experienced in the United States and Canada. The paper examines alternative definitions and theories of structural unemployment.

Much of the analysis of structural unemployment has been concerned with : (a) the long recognized differences between unemployment rates by occupation, by region, etc. (structural differentials); (b) whether there have occurred *changes* in these unemployment rate differentials (See footnote 1 of the text for references to Canadian studies of this type). The contributions of Berman, Lipsey, Reder and Kalachek to the debate are reviewed (see footnote 7, 8, 9 and 10 for references to these papers).

Berman and Lipsey have presented very similar policy type definitions of structural unemployment which view it basically as a residual of unemployment which can be removed by labour market adjustment policies, some of which are profitable in terms of financial costs and benefits while others commend themselves for non pecuniary reasons (see sections Ci and Cii of the paper).

The previously mentioned authors (especially Lipsey) have established to the author's satisfaction that as long as we agree that there is some deficient-demand unemployment in the economy we can tell nothing from the structure of the existing unemployed or of the newly unemployed concerning the validity of the structural hypothesis. This is so because structural change makes many of the existing unemployed not reemployable, a fact which can be discovered only by trying demand expansion and not by analysis of the existing stock of the unemployed.

In other words' analysis of the existing stock of unemployment cannot help to ascertain whether structural changes have occurred in the composition of unemployment because the structure of the unemployed will change, and differ from the structure of the employed, after demand falls, *as well as* after a « readjusting layoff » due to technological changes (see section Dii).

The study closes with an analysis of reasons why non-selective and selective public policies should be applied simultaneously and continuously in dealing with unemployment, a conclusion not in accordance with that derived from Lipsey's model. In short, the author believes that the use of selective policies will change the trade-off between inflation and unemployment such that when applied with non-selective policies, it will be possible for the economy to attain « non-inflationary » full employment and a more equitable and efficient distribution of employment opportunities.