

L 3.11

M5

2827

*que  
sais-je?*

# S POLITIQUES DE L'EMPLOI

**GENEVIÈVE GRANGEAS  
ET JEAN-MARIE LE PAGE**



**PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

02275/1302

34

QUE SAIS-JE ?

33

5 6 3 3 2 7 0 0 1 5 0 8 0 - 1 0

INTRODUCTION

# Les politiques de l'emploi

GENEVIÈVE GRANGEAS

Professeur à l'Université Paris XI

JEAN-MARIE LE PAGE

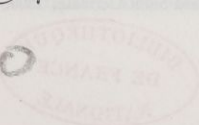
Professeur à l'Université d'Angers

Deuxième édition corrigée

8<sup>e</sup> mille



D2 2000 - 8050



DL-08 07 1997, 26325

Les politiques  
de l'emploi

REVUE FRANÇAISE

ÉTUDES ÉCONOMIQUES

JEAN-PAUL LE YGHE

ÉTUDES ÉCONOMIQUES

ÉTUDES ÉCONOMIQUES

ÉTUDES

ISBN 2 13 044365 6

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1992

2<sup>e</sup> édition corrigée : 1997, juin

© Presses Universitaires de France, 1992  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



## INTRODUCTION

Notre ouvrage est consacré aux remèdes que l'on a tenté d'apporter au chômage au travers des « politiques de l'emploi ». Que faut-il entendre par là ?

Bien qu'au sens strict du terme on puisse définir la politique de l'emploi comme l'ensemble des interventions publiques directes sur le marché du travail, ce n'est pas cette conception qui a été retenue. Notre perspective est plus large. La politique de l'emploi regroupe ici l'ensemble des mesures qui tendent à stimuler la création de nouveaux postes de travail, à améliorer l'adéquation des ressources en main-d'œuvre aux besoins de l'économie et à assurer une fluidité suffisante du marché du travail. Notre étude des politiques de l'emploi englobe donc non seulement les mesures financières, réglementaires et législatives qui affectent explicitement le marché du travail, mais aussi toutes les décisions de politique économique globale qui ont un impact sur l'offre de travail ainsi que sur la création d'emplois. Comment déterminer en effet les conséquences sur l'emploi de telle ou telle mesure d'exonération de cotisations sociales patronales sans connaître l'utilisation des capacités de production, la compétitivité de l'économie, l'orientation des politiques monétaire et budgétaire, le degré d'indexation salariale ainsi que les options du gouvernement en matière de fiscalité des entreprises ?

La principale difficulté est alors de rechercher la cohérence des multiples décisions qui sont prises dans le domaine de la politique de l'emploi. Les techniques

utilisées sont en effet fort diverses et il est nécessaire de proposer des clivages permettant le classement de mesures très hétérogènes. Nous avons ainsi distingué<sup>1</sup> :

- les actions sur la population active ;
- les politiques macro-économiques de l'emploi ;
- les politiques de restauration de la flexibilité du marché du travail ;
- les politiques d'aménagement du temps de travail.

Les techniques de lutte contre ce fléau social qu'est le chômage seront décrites et évaluées. A chaque stade de l'exposé, les aspects analytiques des phénomènes étudiés sont abordés en même temps que les caractéristiques empiriques et institutionnelles. En tout premier lieu cependant, avant de traiter des politiques de l'emploi, il est bien entendu nécessaire de tenter d'évaluer l'ampleur et la diversité du chômage.

1. Ces clivages nous paraissent plus complets que ceux proposés par R. Jackman en 1990, qui distingue trois volets de la politique de l'emploi :

- les aides à la recherche d'emploi ;
- la formation professionnelle des chômeurs ;
- les créations directes d'emploi et les subventions à l'emploi.

## Chapitre I

### LA RÉALITÉ STATISTIQUE DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE

Le chômage semble être devenu une caractéristique permanente du fonctionnement des économies. En 1995, il y avait 7 500 000 chômeurs aux Etats-Unis, 2 100 000 au Japon, 18 000 000 dans l'Union européenne et 34 000 000 dans les pays de l'OCDE. En France, on admet que le chômage touche un travailleur sur dix.

Tableau 1.1. — Taux de chômage standardisés (en %)

	1980	1985	1990	1992	1993	1995
Etats-Unis	7,0	7,1	5,4	7,3	6,7	5,5
Japon	2,0	2,6	2,1	2,2	2,5	3,1
France	6,2	10,2	8,9	10,4	11,6	11,6
Allemagne occidentale	2,9	7,1	4,8	4,6	6,1	8,2
Royaume-Uni	6,4	11,2	6,9	10,1	10,5	8,7
Italie	7,5	9,6	10,3	10,5	10,2	12,2

Source : *Perspectives de l'emploi*, juin 1990, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, juillet 1996.

Bien que ces chiffres émanent d'organismes officiels et soient communément admis, la mesure du chômage ne va pas sans poser quelques problèmes. De plus, le terme « chômage » recouvre des situations très diverses.

## I. — La mesure du chômage

Contrairement à ce que l'utilisation courante du terme pourrait laisser supposer, la notion de chômage n'a rien d'évident. L'utilisation du terme chômeur dans son acception actuelle ne s'est imposée qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la catégorie « chômeur » n'a émergé qu'en 1896, à l'occasion du recensement de la population. La frontière emploi-chômage ne donne en fait toujours pas lieu à un tracé incontestable et les difficultés qu'il y a à la situer se traduisent par la variété des définitions et l'éternelle discussion sur les chiffres.

1. **Le sens du terme « chômage ».** — Un mode de fonctionnement économique dans lequel la main-d'œuvre industrielle n'est pas totalement détachée de ses origines rurales et conserve une activité complémentaire agricole ne permet pas de parler véritablement de chômage. En revanche, dès lors que l'ouvrier est coupé du monde agricole, il devient tributaire de phases d'activité plus ou moins importante, subissant l'alternance de périodes de « presse » et de « morte » ou « chôme », au sens étymologique du mot, c'est-à-dire de « calme »<sup>1</sup>.

La définition du chômage retenue en France, à partir des recensements de 1896, 1901, 1906, passe par la combinaison de deux critères : l'âge, moins de soixante-cinq ans, et la durée de la suspension de travail qui doit durer depuis « un certain nombre de jours » mais être inférieure à un an. En effet, « en général, les personnes déclarées sans emploi depuis plus d'un an ne sont pas de véritables chômeurs ; sauf exception (...) les salariés restant sans emploi plus d'un an ont souvent renoncé à travailler ou bien disposent

1. J. Luciani, Une approche historique de la flexibilité : le chômage intra-annuel, in *Travail et Emploi*, septembre 1987.

de ressources qui permettraient de les ranger dans une autre catégorie que celle des employés ou ouvriers proprement dits »<sup>1</sup>.

Cette dernière expression fait clairement référence à la notion d'« emploi normal » qui sous-tend, explicitement ou non, toute analyse du chômage. Par « normal », on entend généralement de nos jours « durable et à temps plein », cette forme d'emploi s'étant progressivement imposée comme étant la norme jusqu'au début des années soixante-dix.

Le salariat moderne, descendant direct du travail en manufacture, n'a cependant pas toujours été la seule forme de travail, loin de là. Il a longtemps coïncidé avec d'autres formes : ambulatoire, à domicile, double activité agricole et industrielle, etc. Ces formes de travail, ne permettant pas la mise au point d'une véritable comptabilité des heures et n'étant pas systématiquement salariées, ne rendent pas possible la délimitation de périodes de chômage. Elle ne le devient que lors de la généralisation du salariat et de l'application de règles codifiant le contrat de travail.

Ces difficultés conceptuelles et statistiques persistent à notre époque pour les travailleurs saisonniers, de l'agriculture et du tourisme, par exemple. Si le travail agricole a toujours été, par nature, saisonnier, le travail salarié n'y a pas toujours été précaire, même si l'activité était réduite pendant un tiers de l'année. A l'heure actuelle, les périodes d'embauche coïncident de plus en plus avec les durées de travail effectif et concernent, en France, de plus en plus souvent des travailleurs étrangers dont le déplacement est organisé par l'Office des Migrations internationales. Les saisonniers « pluriactifs », ayant occupé plusieurs emplois dans l'année, seraient au nombre de 170 000 dans l'agriculture et de 200 000 à 300 000 dans le tourisme. *Quid* du chômage ?

L'activité des travailleurs saisonniers n'est, de plus, pas la seule à poser ces problèmes. Ils resurgissent depuis quelques années dans toutes les activités, avec ce que l'on appelle les « formes particulières d'emploi », soit les stages, les contrats à durée déterminée... L'existence de ces situations soulève plusieurs types de questions. Le cumul d'inscription à l'ANPE, voire d'indemnisation par l'UNEDIC, avec une activité déclarée, même intérimaire, pose d'abord, sur le plan pratique, un problème à la fois juridique et statistique. Il conduit également à reposer la

1. R. Salais, N. Baverez et B. Reynaud, *L'invention du chômage*, PUF, 1986, p. 39, n. 19.



question de la frontière activité-chômage et celle de la notion d'« emploi normal ». Il est vrai que l'on observe qu'un salarié sur cinq ne dispose pas d'un « emploi normal », au sens d'emploi à temps plein et sans limitation contractuelle de durée. Mais le travail à temps partiel peut être le résultat d'un choix ; si l'on définit un emploi « normal » comme étant « choisi », cette proportion tombe à un sur dix.

Le « travail au noir », à l'origine de toute une « économie souterraine », pose également le problème de la frontière emploi-chômage, tant au plan statistique qu'au plan de sa signification. La démarche du travailleur au noir ne procède en effet pas toujours de la seule fraude fiscale, elle relève parfois d'un refus des formes institutionnelles du travail et peut constituer une soupape de sûreté quant à certaines situations de pauvreté liées au chômage. Dans la mesure où le travail au noir fournit rarement l'équivalent d'un « temps plein », il contribue à créer des situations d'intérim et/ou de temps partiel — non déclarées. A l'inverse, on peut envisager des situations de temps « plus que plein » si le travail au noir est effectué par le détenteur d'un emploi déclaré. Ce qui ramène à la question de la définition d'un emploi « normal »...

**2. Les définitions retenues.** — Mesurer le chômage est donc difficile. Dans l'absolu, la définition d'une catégorie chômage homogène est impossible. Il est pourtant nécessaire d'en adopter une.

Une personne est dite au chômage lorsqu'elle remplit les conditions définies par trois critères :

- être sans travail ;
- être disponible pour travailler ;
- avoir fait des démarches en vue de trouver un emploi au cours de la période de référence.

On utilise à l'heure actuelle *deux méthodes principales* pour mesurer le chômage : la prise en compte des chômeurs déclarés auprès de l'administration du travail et l'enquête à intervalles réguliers auprès d'échantillons représentatifs.

La première méthode est à la base de la constitution des statistiques officielles du chômage dans tous les pays européens. Elle présente des inconvénients. D'un côté

elle ignore le chômage de personnes qui, cherchant du travail mais ne remplissant pas les conditions d'ouverture des droits à indemnisation, ne voient pas l'intérêt de s'inscrire. De l'autre, elle comptabilise des individus qui sont dans la situation inverse, c'est-à-dire ne recherchent pas de travail, éventuellement travaillent au noir, mais voient un avantage financier (indemnisation ou même seulement couverture sociale) à s'inscrire au chômage.

La seconde méthode, l'enquête, comporte d'autres inconvénients : erreurs d'échantillonnage, réponses entachées de subjectivité et conditionnées par la longueur de la période retenue pour l'enquête. Le seul fait de restreindre (d'allonger) la période de référence a pour conséquence de diminuer (d'augmenter) le taux de chômage obtenu.

En France, l'utilisation de ces méthodes est à l'origine de deux sources principales de mesure du chômage :

- les statistiques mensuelles du marché du travail, soit les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE ;
- l'enquête annuelle de l'emploi, menée par l'INSEE chaque année au mois de mars depuis 1950, par sondage, et qui donne pour 1995 le nombre de 2 935 000 chômeurs au sens du BIT en France, soit 11,6 % de la population active.

Le chômage partiel, ou *sous-emploi*, englobe les personnes pourvues d'un emploi salarié ou non (qu'elles soient au travail ou absentes au travail), qui travaillent involontairement moins que la durée normale et qui sont à la recherche d'un emploi supplémentaire. Le sous-emploi a beaucoup progressé au cours des dernières années. D'après l'INSEE, il représentait en France 552 000 personnes en mars 1995.

Bien entendu, ces chiffres prêtent à contestation, et ce, de deux côtés : la statistique est-elle faussée par l'existence de « faux chômeurs » et/ou, symétriquement, par celle de chômeurs non pris en compte ?

L'importance de la population des « faux chômeurs » dépend de la réglementation en vigueur en matière d'indemnisation, de couverture sociale et, bien entendu, de contrôle. A cet égard, comme on l'a déjà dit, plusieurs situations sont possibles : inscrits sans véritable recherche de travail, travailleurs « au noir » bénéficiant d'un statut de chômeur, non-inscrits qui recherchent un emploi. L'inefficacité supposée des services administratifs et l'absence de droits à une quelconque prestation-chômage peuvent expliquer cette dernière situation.

Certains pays publient des tableaux à double entrée permettant de déterminer la situation au regard de l'inscription par rapport à la situation au regard du chômage au sens des enquêtes de l'emploi, information fournie par le tableau 1.2. A quelques différences près par pays, on observe que les deux biais ont tendance à s'annuler approximativement.

**Tableau 1.2. — Taux de chômage en 1993  
selon les différents modes de comptabilisation  
des chômeurs**

	*	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Danemark	1988	34	27	149	59	101	28	29
Finlande	1984	24	12	118	25	109	17	23
France	1993	534	531	2 453	328	127	12	30
Pays-Bas	1991	315	174	287	203	158	41	63
Royaume-Uni	1990	200	320	1 010	860	82	46	34

\* Date des données fournies.

Données en milliers : les trois premières colonnes indiquent les chômeurs qui, d'après l'enquête sur l'emploi (ou ESE) (1) ont un emploi, (2) ne font pas partie de la population active, (3) sont au chômage, (4) chômeurs au sens des ESE mais non inscrits.

Données en % : les trois dernières colonnes indiquent les ratios suivants : (5) rapport entre le nombre des chômeurs inscrits et celui des chômeurs au sens des ESE, (6) part des non-inscrits dans le total des chômeurs au sens des ESE, (7) part des chômeurs inscrits qui ne sont pas chômeurs au sens des ESE.

Source : *L'étude l'OCDE sur l'emploi, le chômage dans la zone de l'OCDE, 1950-1995*, OCDE, 1994.

L'estimation de la population au chômage, « déguisant » à des degrés divers la réalité, dépend, en fait, des normes retenues. Ainsi peut-on considérer que les chiffres obtenus à partir des enquêtes BIT sous-estiment le nombre des chômeurs dans la mesure où, dans le cadre de ces enquêtes, toute personne ayant travaillé ne serait-ce qu'une heure durant la période de référence est considérée comme employée.

Ainsi en France, en mars 1995, les 3,3 millions de chômeurs « officiels » n'étaient que 2,9 au sens du BIT : 1 369 000 personnes n'auraient pas dû être recensées, mais 305 000 chômeurs BIT n'étaient pas inscrits à l'ANPE.

Par ailleurs, la recherche de travail de la part d'actifs âgés, le plus souvent vaine, conduit également à poser la question du statut du travailleur en question. L'absence de recherche d'un emploi qui peut procéder du « découragement » d'un travailleur estimant que sa probabilité de succès est faible pose un problème symétrique. Enfin, le statut des travailleurs suivant des formations mises en place par les politiques de l'emploi a donné lieu à maints débats sur le chômage « déguisé ».

Le cas britannique illustre bien à quel point les statistiques sont tributaires des réglemations adoptées. On estime que les 17 changements intervenus en la matière entre 1979 et 1987 portent à 400 000 le nombre de chômeurs « supprimés »<sup>1</sup>. Ainsi on peut calculer qu'il y aurait eu en 1985 450 000 chômeurs de plus en Grande-Bretagne si les travailleurs bénéficiant de programmes de formation avaient été comptabilisés comme chômeurs et non comme inactifs. La même année en France, le taux de chômage aurait été de 1 % plus élevé. Il aurait été, en revanche, plus faible si ces travailleurs avaient été comptabilisés comme actifs non chômeurs. Le passage d'une définition étroite du statut d'actif à une définition élargie peut modifier sensiblement le chiffre obtenu : 1,5 % de différence en Grande-Bretagne sur le calcul du taux de septembre 1986 qui passe de 13,6 % à 12,1 %.

**3. L'évolution du chômage en France.** — S'il est difficile de se faire une idée précise sur le niveau du chômage, la question de son évolution se pose autrement.

1. P. Auer, F. Maier et H. Mosley, *La mesure du chômage*, in : *Chroniques internationales du marché du travail et des politiques d'emploi, 1986-1989*, Mire, La Documentation française, 1990.

Le choix d'une définition, aussi contestable qu'elle soit, permet en principe, si on ne la modifie pas sur la période observée, de mesurer l'évolution d'un phénomène. Le taux de chômage le plus élevé que l'on ait atteint en France est de 12,4 % en 1994 (3 200 000 chômeurs au sens du BIT). Ce chiffre est à comparer avec celui de 1967 qui était de 2,1 % (436 000 chômeurs). C'est à partir de cette date que le chômage a commencé à augmenter. Sa croissance a été lente jusqu'au premier choc pétrolier, plus rapide à partir du second semestre de 1974, sans interruption jusqu'en 1987. En 1988, il a baissé puis la croissance du chômage a repris en 1991 pour atteindre 12,4 % en 1994.

Tableau 1.3. — Evolution du chômage en France  
(en % de la population active)

1936	1938	1946	1954	1957	1962	1967	1975
4,4	3,7	0,7	1,6	0,8	1,2	2,1	4,3
1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1995
6,4	8,2	9,9	10,4	10,0	9,0	10,3	11,6

Sur cette période, le taux de chômage a évolué par paliers. Les deux chocs pétroliers ont été à l'origine de progressions spectaculaires en 1974-1975 et en 1980-1981 en France comme dans les autres pays d'Europe. La forte récession de 1992-1993 a eu les mêmes effets.

La fiabilité des séries statistiques utilisées conditionne bien entendu la validité de ce constat. Les questions soulevées à ce propos, qui ne sont d'ailleurs pas toujours de simples questions de définition au sens étroit du terme, portent sur la signification du chiffre global du chômage. Si ce chiffre peut prêter à discus-

sion, ce n'est cependant pas seulement à cause de ces problèmes mais aussi à cause de la réalité multiple qu'il recouvre.

## II. — Une réalité diversifiée

L'énoncé habituel d'un chiffre global du chômage camoufle une réalité complexe. Le chômage est multiple à la fois dans ses causes et ses effets. Il existe différents types de chômage, différents groupes de chômeurs, ainsi que différentes catégories d'emplois.

1. **Les différents types de chômage.** — C'est tout d'abord en faisant appel aux causes du chômage que l'on est conduit à distinguer l'existence de plusieurs catégories. On distingue habituellement chômage frictionnel, structurel et conjoncturel.

- Le chômage *frictionnel* est dû au mouvement incessant de la main-d'œuvre qui change d'emploi, passant d'une entreprise à une autre. Parfois cela implique une mobilité géographique ou professionnelle. A la catégorie des individus qui changent d'emploi, de profession, d'entreprise ou de région, il faut ajouter la main-d'œuvre en quête de son premier emploi et les femmes recherchant une activité professionnelle après avoir élevé des enfants. Même dans une économie de plein-emploi, le chômage frictionnel est incompressible.

- Le chômage *structurel* résulte de l'inadéquation partielle offre-demande d'emplois. Ainsi à la fin des années quatre-vingt, malgré l'importance du chômage, la France connaissait une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. A ce sujet, on peut citer de nombreux cas.

— Les besoins de l'économie française en ingénieurs étaient loin d'être satisfaits. Les écoles en formaient 14 000 par an, ce qui correspondait sans doute à la moitié de ce qui était nécessaire. Dans le même temps, 20 000 étaient formés en Grande-Bretagne et 29 000 en RFA. L'un des objectifs énoncés en France