

**pour une
politique
du travail**

1 L'EMPLOI

Rapports présentés à Robert BOULIN



pour une politique du travail

1

L'EMPLOI

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

PRÉFACE

La politique du travail a longtemps consisté en incitation à la négociation collective entre employeurs et travailleurs. Sous l'impulsion des pouvoirs publics qui se sont donné pour mission de développer la participation, le champ de cette négociation s'est constamment élargi, dépassant le seul terrain salarial, englobant progressivement l'ensemble des conditions de travail et s'étendant désormais à tous les aspects de la vie de l'entreprise au devenir de laquelle contribuent également apporteurs de capitaux et apporteurs de leur force de travail. Pour contribuer efficacement au développement de ces négociations complexes, mes services s'étaient depuis longtemps attachés à développer la connaissance de ce tissu si riche de « relations industrielles » qui constitue la vie des unités de production.

La politique du travail s'est, au cours de ces dernières années, encore enrichie. En plus des domaines traditionnels qui conservent à mes yeux toute leur importance, elle comporte maintenant de multiples interventions budgétaires, financières et économiques de l'Etat qui exigent la mise en place de nouveaux moyens de connaissance. Etablir des bilans approfondis de ces interventions multiformes, dont la plupart sont de la compétence du ministère du travail et de la participation, est un préalable nécessaire à des réformes adaptées aux questions de notre temps.

C'est dans ce but que, dès ma prise de fonctions, j'ai demandé à un certain nombre de hauts fonctionnaires et d'universitaires de dresser certains bilans et d'avancer très librement leurs réflexions sur les interventions de l'Etat en matière d'emploi en mettant l'accent sur trois domaines principaux :

- l'effort financier et budgétaire de l'Etat en faveur de l'emploi,
- la mise en place de politiques de régulation de l'emploi,
- l'amélioration de la connaissance du marché du travail.

L'effort financier de l'Etat en faveur de l'emploi et du travail est très diversifié : il concerne les prêts du F.D.E.S, les crédits de la formation professionnelle, les aides à la mobilité géographique, les aides à la conversion, les aides à la création d'emplois, les dépenses d'indemnisation du chômage, etc.

M. François Bloch-Lainé, inspecteur général des finances, a été chargé par mon prédécesseur d'une mission sur ce thème et m'a remis un rapport sur le « Bilan des aides publiques directes et indirectes à l'emploi ». Ce document m'a paru constituer un inventaire critique extrêmement dense, justifiant que des suites lui soient données. Aussi ai-je demandé à M. Bloch-Lainé d'accepter de prendre la présidence d'une commission des comptes publics de l'emploi, en cours de constitution, afin d'établir des comptes rétrospectifs de l'emploi et de mesurer l'ampleur et l'efficacité du dispositif mis en œuvre par les pouvoirs publics.

Dans le même domaine, j'ai demandé à M. Bernard Jouvin, conseiller d'Etat, de présider un groupe de travail sur les problèmes de l'indemnisation du chômage. L'auteur du rapport a proposé une réforme profonde du système d'indemnisation visant à améliorer son efficacité en simplifiant procédures et règles d'attribution des aides, et, plus encore, à progresser dans la voie de l'équité en réduisant l'excessive disparité des allocations. Les propositions visaient aussi une plus grande efficacité économique en tenant compte des relations entre

reclassement professionnel et formations nouvelles adaptées aux progrès technologiques. J'ai suivi, dans leurs grandes lignes, les propositions novatrices de ce groupe de travail et elles ont été acceptées par le Parlement qui a adopté le texte proposé par le Gouvernement le 16 janvier 1979.

Les politiques de régulation de l'emploi ont, elles aussi, fait l'objet de travaux spécifiques : j'ai demandé à deux personnalités d'étudier les systèmes existants et de me faire part de leurs réflexions et propositions visant à améliorer leur dispositif.

A ce titre, M. Jean Farge, inspecteur général des finances, sous-gouverneur du Crédit foncier de France, a analysé le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'emploi. Ayant dressé un diagnostic sur cette institution, il a proposé des réformes importantes qui tendent à réorganiser son activité autour de sa mission essentielle : le placement. Ce rapport, soumis à la réflexion des spécialistes et des citoyens, a en outre l'intérêt d'expliquer comment une institution, conçue pour des missions d'intervention rapide, au service des hommes et de l'activité économique, a pu perdre de son efficacité en raison de l'alourdissement constant de ses tâches administratives et de contrôle. Il m'appartient, comme à l'ensemble du Gouvernement, de proposer et de mettre en place les moyens législatifs et réglementaires susceptibles de redresser cette situation.

Toujours dans le cadre de la politique de l'emploi, M. Claude Vimont, directeur de l'ONISEP, a été chargé de mener une réflexion sur les problèmes régionaux de l'emploi. Le constat des déséquilibres régionaux en ce domaine lui a permis de dégager des perspectives et une adaptation de la politique de l'emploi afin de remédier aux difficultés des zones les plus défavorisées. Les mesures proposées consistent notamment à renforcer considérablement les possibilités d'action des services extérieurs du ministère du travail et de la participation.

L'augmentation de ces moyens doit cependant aller de pair avec la recherche d'une plus grande efficacité de tous les agents concernés aux échelons régional et local ; ainsi faut-il mettre l'accent sur les actions d'information et d'assistance technique ainsi que sur l'amélioration de la connaissance des problèmes régionaux. De même, il conviendra que les services du ministère mettent en œuvre les propositions du rapport qui tendent à simplifier et à faciliter l'action des aides à l'emploi et à la création d'entreprises.

La mise en place de toutes ces propositions et les améliorations qu'il faudra encore apporter dans le cadre de la politique du travail ne seront possibles que si on dispose d'une information cohérente et complète, notamment dans le domaine statistique.

Ainsi, j'ai demandé à M. Paul Carrère, inspecteur général de l'INSEE, de procéder à l'inventaire des informations statistiques disponibles concernant le marché du travail et de me faire des propositions pour les améliorer. En effet, les simples données liées à l'augmentation de la population active sans emploi ne suffisent plus pour répondre à toutes les questions : il importe aussi de rechercher des informations sur les nouvelles attitudes face au travail et leurs conséquences sur l'emploi.

Pour nécessaires qu'elles soient, ces approches ne suffisent pas pour résoudre toutes les difficultés. La connaissance de certaines catégories de demandeurs d'emploi, par exemple, appelle des recherches plus poussées et plus spécialisées.

C'est dans ce but que j'ai confié au Docteur Jean Rousselet, conseiller technique au centre d'études de l'emploi et à l'ONISEP, la mission d'analyser les processus de marginalisation des jeunes par rapport à l'insertion professionnelle. En dégagant les caractéristiques de ces phénomènes, le rapport

met l'accent sur la nécessité de lutter contre les ségrégations dont les jeunes sont victimes et de favoriser leur autonomie et leur capacité d'initiative.

Pour mieux comprendre, d'autre part, l'évolution du chômage, j'ai consulté le Professeur Alain Cotta qui m'a remis un rapport sur les origines de la montée du chômage en France. Il semble que cette évolution soit due à l'augmentation de la demande de travail résultant de l'afflux de nouvelles catégories sur le marché du travail, à l'accroissement continu du prix relatif du travail par rapport au capital, aux processus de mobilité rapide de la main-d'œuvre salariée. Toutes ces réflexions s'inscrivent dans le cadre des recherches sur une nouvelle théorie de l'emploi, plus apte à rendre compte des phénomènes observés et à orienter les politiques nécessaires.

L'analyse des effets des mesures à court terme, prises parfois hâtivement, m'ont convaincu qu'il convenait, dans la mesure du possible, d'intégrer les préoccupations du long, voire du très long terme dans la mise en œuvre des politiques du travail, afin d'éviter l'apparition de certains effets pervers. C'est pour cette raison que j'ai demandé au Professeur Georges Tapinos, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, d'étudier l'évolution de l'équilibre de l'emploi et du fonctionnement du marché du travail et d'analyser les effets sur l'emploi du progrès des techniques, de la nouvelle division internationale du travail, ainsi que les conséquences économiques de la nouvelle répartition entre temps de travail et temps de loisir.

Malgré les difficultés, c'est bien l'interrogation du futur que sollicite un ministre qui sait les dangers qu'il y a à prétendre répondre aux seules difficultés quotidiennes qui peuvent masquer des problèmes structurels plus inquiétants.

L'incertitude constante fait partie des contraintes d'une politique de l'emploi : incertitude des connaissances, des données

statistiques, des effets et impacts des mesures mises en œuvre, des théories et doctrines sur l'emploi. Un des risques les plus importants tient paradoxalement dans les fausses « certitudes » de la plupart de nos contemporains qui continuent à compter sur des positions possibles sans voir les mutations acquises et à venir. La pesanteur des comportements n'est pas le moindre obstacle dans le désert social.

Il me semble que toutes ces réflexions m'ont aidé à dégager quelques axes nouveaux. C'est en vue de diffuser cette information de base que j'ai voulu porter à la connaissance de tous les rapports qui m'ont été remis.

Je souhaite que par-delà les discours, les habiletés et les facilités parfois peu marqués du souci de responsabilité, les problèmes de fond abordés par ces différents rapports et les véritables difficultés qu'ils évoquent, mais aussi les espoirs qui nous animent, fassent partie du débat public.



POUR UNE POLITIQUE DU TRAVAIL

Rapports présentés à Robert Boulin

L'EMPLOI

Ministère du Travail et de la Participation

© La Documentation Française - Paris 1979.

ISBN : 2-11-000275-1.

POUR UNE POLITIQUE DU TRAVAIL

Tome I : L'emploi.

A. — *MESURE DU PHÉNOMÈNE*

Rapports présentés par :

A. Cotta : Origines de la montée du chômage en France.

G. Tapinos : Prospective de l'emploi dans les dix prochaines années.

P. Carrère : Statistiques du marché du travail.

B. — *AIDES A L'EMPLOI*

Rapports présentés par :

F. Bloch-Lainé : Bilan des aides directes et indirectes à l'emploi.

C. Vimont : Politique régionale et locale de l'emploi.

J. Farge : Agence nationale pour l'emploi.

C. — *AIDES AU CHOMAGE*

Rapport présenté par :

D. Jouvin : Indemnisation du chômage.

Les origines de la montée du chômage en France.

Rapport présenté par Alain Cotta, professeur à l'université de Paris IX.

Décembre 1978.

Sommaire

	Pages
I. — La montée du chômage dans les économies occidentales	7
II. — Les caractéristiques essentielles de l'évolution récente du chômage en France ..	11
III. — Les origines du chômage actuel en France	21
IV. — L'évolution à moyen terme (1985) du chômage	34
Annexe	35

I. — LA MONTÉE DU CHOMAGE DANS LES ÉCONOMIES OCCIDENTALES

Cinq ans après qu'une hausse exceptionnelle des matières premières et surtout du pétrole eut interrompu la grande croissance des économies occidentales et les eut plongées dans leur première dépression depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la France commence, à peine, à retrouver les voies d'une relative stabilité. Le ralentissement considérable, de moitié (3 % au lieu de 6 %), de l'expansion annuelle de son PNB ne fait que traduire les difficultés de l'aménagement de ses trois contraintes économiques majeures : l'inflation, le déficit de la balance des paiements et le chômage. A ce nouveau taux de croissance, les deux premières paraissent sinon maîtrisées de façon définitive du moins domestiquées à court terme. La libération des prix industriels s'est révélée compatible avec le maintien d'une inflation voisine de 10 %, aujourd'hui très proche de celles de nombreux pays. Le retour à l'équilibre de la balance commerciale sera, sans doute, réalisé dès cette année. Même si celui-ci paraît à certains égards fragile — comme le montrerait toute « reprise » rapide — et insuffisant pour assurer celui de la balance des paiements, il suffit cependant pour éloigner les dangers d'un endettement extérieur massif et préserver notre autonomie dans une économie mondiale en mutation considérable.

La troisième contrainte, celle d'un niveau d'emploi compatible avec la paix sociale, ne paraît pas, elle, avoir reçu de traitement aussi heureux. Le chômage n'a cessé de croître depuis 1969 en présentant une accélération très nette à partir de 1974. Son taux a quasiment triplé de 1973 à 1978, passant de 1,8 % à 5,2 % de la population active. Certes il s'agit là d'une évolution commune à tous les pays occidentaux, comme le montre le tableau suivant, puisque ce taux a partout augmenté de façon significative depuis 1969 et plus encore depuis 1973. Mais cette référence à l'évolution d'ensemble n'est guère tranquillisante.

D'abord à cause de la mauvaise position française : l'augmentation du chômage en France n'est guère, depuis 1973, dépassée que par l'Allemagne et demeure beaucoup plus élevée que dans des pays aussi diversement touchés par les événements énergétiques que les USA, le Japon ou l'Italie. Cette première constatation suffit à écarter toute explication simpliste à la montée du chômage en termes de transfert

pétrolier. Des pays aussi touchés que le nôtre ont limité beaucoup plus que nous ne l'avons fait les méfaits du chômage.

Ensuite dans la mesure où la montée du chômage est antérieure à 1973.

La comparaison des taux en 1973 et 1969 montre que la « palme » nous revient : son doublement est le fait quasi exclusif de l'économie française (1). Cette seconde constatation permet, d'ailleurs, d'expliquer la première. Depuis 1973, les conséquences, dommageables au niveau de l'emploi, de la dépression puis de la récession généralisée des économies occidentales se seraient ajoutées, en France plus qu'ailleurs, à d'autres dont les origines sont plus spécifiques et plus lointaines. Mais pour satisfaisante que cette hypothèse soit d'un point de vue analytique, elle n'en est que plus inquiétante pour ceux dont la fonction est de limiter l'ampleur de l'évolution avant que de la renverser.

Enfin et surtout parce que la comparaison internationale est, en ce domaine, sinon argutie pure du moins inopérante à atténuer les conséquences individuelles et sociales d'une situation où 1.300.000 individus connaissent l'état de chômage. La précarité de l'état d'autrui n'est pas un remède suffisant à la sienne propre. Et lorsque près de 5 % des individus, soit 1 sur 20, d'une société ne peuvent s'y intégrer, faute de travail, la paix sociale est condamnée à être souhait plus que réalité, même si la situation matérielle des chômeurs est améliorée par rapport à ce qu'elle fut antan. A une époque où la concurrence entre les systèmes sociaux change de terrain, quittant celui des performances de croissance pour adopter celui des modes de vie et, donc, du plein emploi, l'importance actuelle du chômage empêche que la société française puisse vivre « paisiblement ».

TAUX DE CHOMAGE DANS LES PAYS OCCIDENTAUX (2)

	1969	1973	1978	1978/1973
USA	3,5	4,9	6,1	1,2
Japon	1,1	1,3	2,3	1,8
Pays-Bas	1,2	2,3	4,2	1,8
Italie	3,4	3,5	7,0	2,0
Grande-Bretagne	2,4	2,6	5,8	2,2
France	1	1,8	5,2	2,9
Belgique	2,3	2,4	7,1	3,0
Allemagne	0,7	1,1	4,5	4,0

(1) Il est bon de rappeler, ici, que la montée du chômage se manifeste en France dès 1964.

(2) Source : Statistiques de la population active de l'OCDE. Les données relatives à 1978 sont celles afférentes au premier semestre.

Il convient, donc, de s'interroger, avant même tout diagnostic, sur les origines du développement du chômage dans la société française, sur la signification de nos moyens d'investigation actuelle et, notamment, sur la ou les réalités que recouvre la définition statistiquement prévalente du « chômeur ». Sans entrer dans toutes les difficultés qui s'attachent à ce problème (1), il importe, cependant, de rappeler que la définition du Bureau international du travail ne s'est que lentement et inégalement imposée à l'ensemble des appareils nationaux de repérage et de comptage des chômeurs. En France notamment, ce n'est qu'à partir de 1974 que les trois évaluations, celle de la Population disponible à la recherche d'un emploi (PDRE), celle des Demandes d'emploi en fin de mois (DEFP) et celle du chômage au sens du BIT, sont devenues très voisines au point de pouvoir être confondues (2). La définition du BIT fait intervenir la conjugaison des quatre conditions suivantes : être dépourvu d'emploi, être à même de travailler, chercher un emploi rémunéré, être en quête de cet emploi. Or, aucune de ces quatre conditions n'est sans quelque ambiguïté. L'aptitude au travail peut être plus ou moins affirmée comme l'intensité de la recherche. La différence entre « l'objectif et le subjectif » est même, en ce domaine, totalement inévitable en même temps que l'histoire impose ses normes à chaque individu comme aux sociétés qui les contiennent. L'état de chômeur souffre d'une détermination objective sociale : *est chômeur celui qui est « reconnu comme tel » par la société*. Cette reconnaissance est indispensable pour qu'il reçoive assistance (3). Mais cet état est, d'abord, la conséquence d'une volonté subjective : *le chômeur doit se percevoir comme tel*.

Parmi tous ceux qui, dans une société donnée, sont sans emploi rémunéré, sont à même de travailler, il y a ceux qui cherchent un emploi, sans trouver et qui, de plus, « consentent » à se percevoir comme chômeurs. Si toutes les femmes ou tous les adolescents de plus de 16 ans voulaient, aujourd'hui, se considérer comme chômeurs — qui pourrait les en empêcher ? — nos évaluations changeraient d'échelle et de signification.

La montée du chômage, telle que la révèlent les statistiques, ne saurait être dissociée de l'ensemble des phénomènes sociaux, démographiques et sociologiques, qui en fait la déterminent. La composition du chômage (selon le sexe, l'âge, l'activité exercée, le lieu de résidence... (4)) à

(1) On trouvera un exposé particulièrement complet et clair de cette question in : « Données sociales » 1978 - INSEE pages 57 à 59.

(2) Encore que subsistent quelques difficultés majeures dues au traitement de la population marginale à la recherche d'un emploi (PMDRE).

(3) Il s'agit d'une condition nécessaire mais non suffisante. On sait qu'une partie non négligeable des chômeurs recensés n'ont droit à aucune assistance.

(4) Ainsi les femmes sont-elles plus nombreuses que les hommes (673.000 contre 459.000 en mai 1978). 44 % des chômeurs ont moins de 25 ans, 30 % entre 25 et 40 ans et le reste plus de 40 ; les chômeurs sont peu nombreux dans l'agriculture (16.000), 460.000 dans l'industrie et 600.000 dans les services. Le taux de chômage varie considérablement selon les régions puisqu'il atteint 9,1 % dans le Languedoc, 8 % en Provence et 3,9 % en Franche-Comté.