

POLITIQUE DE L'EMPLOI, FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET EXCLUSION

Tous les exercices prévisionnels menés récemment en France s'accordent sur au moins un point : la montée probable du chômage au cours des prochaines années. Que l'on attende le recul du chômage de l'émergence d'une « sensibilité nouvelle dans le domaine des attitudes à l'égard de l'activité et de la vie professionnelle » ou de la définition d'un rapport salarial nouveau (1), il est clair qu'il s'agit de transformations profondes de la société qui ne porteront leurs fruits que dans le long terme. De ces transformations naîtront des activités et des emplois dont on ne voit pas encore parfaitement les contours et qui ne se substitueront que lentement aux emplois en voie de disparition accélérée.

Dans le contexte durable d'une quasi-stagnation de l'activité économique globale aggravée par la nécessité de restructurer un appareil productif relativement peu apte à affronter la concurrence internationale, les entreprises devront accomplir d'importants efforts pour accroître leur productivité et améliorer la qualité de leurs produits. Beaucoup d'entre elles seront de ce fait amenées à alléger et à renouveler leur main-d'œuvre, il est alors probable que les groupes de population les plus vulnérables se trouveront particulièrement menacés; malgré l'intérêt qu'il peut présenter dans l'abstrait, le partage du chômage — chacun prenant à tour de rôle sa part de chômage — est encore plus difficile à réaliser concrètement que le partage du travail.

En période de stagnation économique le marché du travail fonctionne comme une pompe sélective refoulant la main-d'œuvre mal armée qu'elle aspirait en d'autres temps. Ces phénomènes sélectifs s'obser-

vent à deux niveaux : s'ils caractérisent certaines catégories de population que les statistiques disponibles montrent plus vulnérables — les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés, les immigrés — ils frappent plus fortement en leur sein certains groupes atteints de handicaps particuliers (travailleurs en mauvaise santé, illettrés, sans qualification, etc.) les rejetant dans une marginalité souvent définitive.

L'exclusion peut prendre différentes formes, plus ou moins intenses, plus ou moins durables :

— exclusion du marché primaire vers le marché secondaire (au sens de la théorie de la segmentation (2), c'est-à-dire des emplois stables vers les emplois instables et en général mal rémunérés;

— exclusion du marché du travail secondaire vers le chômage chronique;

— exclusion avant toute insertion professionnelle durable qui touche essentiellement les jeunes à la recherche d'un premier emploi ou des femmes voulant prendre ou reprendre un emploi;

— exclusion sociale et marginalisation comme conséquence ultime du processus d'exclusion du marché du travail.

(1) Cf. Vincent MERLE, *Intégration professionnelle et évolution des attitudes à l'égard du travail*, note pour le groupe technique de préparation du IX^e Plan, Oct. 1982.

(2) La théorie de la segmentation a pris naissance aux USA de l'observation des populations marginalisées des ghettos noirs. Cf. François MICHON, *L'économie du travail en France. Une rétrospective pour un bilan*, document ronéotypé, séminaire d'économie du travail, faculté de Paris I-Tolbiac, décembre 1983.

L'un des objets des politiques de l'emploi est de lutter contre les risques d'exclusion en évitant autant que possible les effets économiques pervers, ce qui ne va pas sans risques : ces risques se manifestent aussi bien dans le domaine du contrôle de l'emploi (réglementation de l'emploi précaire par exemple) que dans celui de l'indemnisation du chômage. Les mêmes systèmes réglementaires et financiers doivent simultanément protéger les chômeurs de la marginalisation sans retour qu'entraînerait un chômage prolongé peu ou mal indemnisé, et éviter de détruire toute incitation à la reprise d'emploi, fut-elle précaire. Le problème de l'emploi précaire illustre bien l'ambiguïté de toute politique de l'emploi et la difficulté de trouver un équilibre satisfaisant entre des inconvénients alternatifs : pour les travailleurs ils sont connus, encore que l'emploi précaire puisse constituer un mode transitoire d'insertion, et la prolongation de la crise ne fait qu'accroître le risque de « dualisation » de la société dans la mesure où le travail précaire deviendrait progressivement un mode de mobilisation banal de la main-d'œuvre; pour les entreprises c'est au contraire la rigidité qui constitue l'inconvénient majeur dans l'état d'incertitude et d'irrégularité qui caractérise l'évolution de la demande nationale et mondiale. Cette nécessité de flexibilité justifie sans doute l'existence d'un statut individuel intermédiaire entre l'emploi et le chômage. Un tel statut peut répondre transitoirement à la demande de certaines catégories particulières de population, telles que certains jeunes en attente d'insertion; il faut en revanche éviter que la précarisation de travailleurs ayant vocation à occuper un emploi permanent, c'est-à-dire le plus grand nombre, ne soit un moyen pour la société de se débarrasser sur les plus faibles de ses problèmes d'adaptation; or la situation sociale peut par de nombreux aspects être analysée sous cet angle.

I. L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

L'exclusion sélective sur le marché du travail de certaines populations ou de certains groupes peut se manifester par divers indicateurs : probabilité d'être au chômage à un moment donné, probabilité de retrouver un emploi si l'on est au chômage (degré d'employabilité), chômage de longue durée, précarité de l'emploi (travail intérimaire et contrat à durée déterminée...). Même si un chômeur de longue durée n'est pas fatalement un exclu définitif ou si un travailleur intérimaire, surtout s'il est jeune, peut espérer un emploi stable, ces différents phénomènes constituent des présomptions d'exclusion; le système statistique existant ne permet toutefois de les saisir que pour les grandes catégories de population définies par l'âge, le sexe, la qualification.

1. La disparité des taux de chômage.

La probabilité de se trouver au chômage n'est pas la même pour toutes les populations : si le taux de chômage (3) était en moyenne de 7,7 % en 1982,

il atteignait à la même époque :

— pour les jeunes de moins de 25 ans un niveau 2,5 fois supérieur (et 4 fois supérieur à celui des adultes de plus de 25 ans);

— pour les femmes un niveau 1,8 fois supérieur (il était même de 25 % pour les jeunes femmes).

La probabilité d'être au chômage (ou vulnérabilité) dépend aussi de la catégorie socio-professionnelle (ouvriers, employés, personnels de service sont plus vulnérables que les autres actifs) et du caractère plus ou moins professionnel des diplômes obtenus. Notons que sur 17 735 000 salariés en mars 1983, 6 041 000 soit 34 % appartenaient au secteur public, 11 694 000 appartenaient au secteur privé. De plus, les actifs non salariés étaient au nombre de 3 644 000 (cf. tableau).

Population active occupée au sens du B.I.T. en mars 1983

Salariés du secteur public	
État.....	2.934.564
Administrations publiques locales.....	1.674.149
Sécurité sociale, établissements publics et entreprises nationales.....	1.432.517
Total du secteur public.....	6.041.230 soit 34 %
Total du secteur privé..... 11.693.956 soit 66 %	
Salariés des secteurs publics et privés... 17.735.186 soit 100 %	
Non-salariés..... 3.644.037	
Population active occupée totale..... 21.379.223	

Source : INSEE.

2. Les différences d'employabilité.

Le degré d'employabilité mesuré théoriquement par la longueur effective du chômage et concrètement par l'ancienneté moyenne (4) à un moment donné

(3) Défini comme le rapport du nombre de chômeurs au sens du BIT à la population active et mesuré à l'aide des données de l'enquête emploi.

(4) L'ancienneté moyenne à un moment donné constitue une estimation par défaut de la durée moyenne du chômage en raison notamment de la non-prise en compte du chômage récurrent, cf. A. MASSON, « Estimation du risque à terme de chômage », *Annales de l'INSEE*, n° 52, Octobre-Décembre 1983, p. 23-54.

de la durée réelle moyenne est difficile à mesurer et varie de manière importante d'une catégorie de population à une autre, l'âge étant le facteur le plus discriminant.

En 1982 l'ancienneté moyenne du chômage était ainsi de :

10,6 mois pour les moins de 25 ans;

13 mois pour les 25-50 ans;

21,6 mois pour les plus de 50 ans.

3. Le chômage de longue durée.

Le nombre de chômeurs de longue durée (plus d'un an) a beaucoup augmenté au cours des dernières années passant de 325 000 à la mi-1980 et 515 000 à la mi-1983 et représentant alors 27 % des chômeurs enregistrés. Cette augmentation s'est produite malgré une stabilisation du nombre total de chômeurs en fin de période, ce qui semble suggérer une certaine polarisation autour du chômage de longue durée, le plus difficile à réduire.

Le chômage de longue durée est particulièrement fréquent chez les travailleurs vieillissants : les plus de 50 % représentaient ainsi 30 % des chômeurs de longue durée et 18 % de tous les chômeurs, ce qui est l'indice d'une forte concentration; par ailleurs, 60 % des chômeurs âgés de plus de 50 ans étaient au chômage depuis plus d'un an, ce qui montre bien la difficulté de se réinsérer.

Les jeunes (moins de 25 ans) sont au contraire proportionnellement beaucoup moins nombreux au chômage de longue durée sauf un noyau très féminisé de primo-demandeurs.

D'autres facteurs renforcent l'influence de l'âge et du sexe : qualification, nationalité, niveau de formation (40 % des chômeurs de longue durée de moins de 25 ans ont connu des échecs scolaires et n'ont pas dépassé les classes de rattrapage ou de transition).

4. Les emplois précaires et la répétitivité du chômage.

Le développement de l'emploi précaire joue un rôle dans les phénomènes d'exclusion, encore que les données disponibles ne soient pas faciles à interpréter. La part des inscriptions à l'A.N.P.E. pour fin de mission d'intérim ou de contrat à durée déterminée est ainsi passée de 24 % en 1977 à 38 % en 1982 : en première analyse le marché secondaire (5) contribue de plus en plus à alimenter le stock de chômeurs et ce marché secondaire est plus particulièrement réservé aux jeunes, aux femmes, aux travailleurs étrangers. Au-delà de ces distinctions se dessinent des modes de passage différenciés par le chômage :

— passages rapides et fréquents sur le marché du travail pour les catégories de travailleurs dont l'employabilité immédiate est forte mais se dégrade avec le temps;

— passages plus prolongés pour d'autres travailleurs dont l'employabilité est faible, sans qu'ils appartiennent forcément à une catégorie à très fort taux de chômage.

Peut-on dire pour autant que l'existence d'un marché secondaire est par elle-même génératrice de chômage? Rien n'est moins sûr, car on ne sait pas ce qu'une réglementation stricte, voire une interdiction absolue du travail précaire aurait comme résultat : stabilisation de la main-d'œuvre? Recours accentué au travail noir? Baisse du niveau global de la demande de travail? Il est en revanche certain que l'existence de certaines procédures de flexibilisation expose les populations les plus fragiles au chômage récurrent. La protection des populations les plus faibles passe donc par l'invention d'autres procédures de flexibilisation qui dissocient plus nettement insertions temporaires et passages sur le marché du travail, mais ce sont ici l'organisation et le fonctionnement du dit marché qui sont en jeu. L'objectif serait de supprimer ou d'atténuer la dualité entre emplois stables bien rémunérés et emplois instables moins bien rémunérés : les inconvénients de l'instabilité doivent être compensés au lieu d'être aggravés pour les bas niveaux de salaires.

II. EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

Les exclus du travail constituent une population hétérogène, le mot recouvre des situations variées qui jalonnent un processus général de dégradation pouvant conduire ses victimes jusqu'à une marginalisation totale. On trouve en amont ceux qui seraient capables de travailler normalement et régulièrement mais que la « pénurie d'emplois » a conduit à un chômage de longue durée éventuellement entrecoupé de courtes périodes de travail précaire; on trouve en aval ceux qui ont plongé ou ont toujours vécu dans une extrême pauvreté et pour qui l'absence d'emploi stable n'est qu'une dimension de leur différence et de leur exclusion.

L'exclusion a deux caractères principaux : celui de l'inactivité avec ses conséquences en termes de déqualification et de perte de capacité de travail, et celui de la dégradation du revenu avec ses séquelles économiques et sociales. Lutter contre l'exclusion c'est en même temps préserver le revenu sans transformer tous les chômeurs en assistés permanents, et favoriser la réinsertion dans un emploi stable au moins pour les moins âgés d'entre eux. L'important est alors de concevoir des systèmes dans lesquels le maintien du revenu constitue, de par les conditions qui lui sont assorties une incitation aux efforts de réinsertion. Pour les « plus exclus » les problèmes de protection et de réinsertion sont beaucoup plus

(5) Au sens de la théorie de la segmentation.

complexes dans la mesure où ils cumulent souvent de nombreux handicaps; c'est un ensemble d'institutions spécialisées qu'il faut mobiliser pour définir, mettre en œuvre et financer les procédures de réintégration dans la société.

Au-delà de ces difficultés bien réelles, apparaît à plus long terme, avec les perspectives d'accroissement du chômage, le risque d'une extension de l'exclusion à des couches de population de plus en plus nombreuses; circonstance aggravante, la montée des taux de chômage ne sera pas uniformément répartie sur tout le territoire mais se localisera avant tout dans les zones industrielles en difficulté caractérisées par un marché du travail fonctionnant spontanément au ralenti.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'analyser les politiques mises en œuvre et de réfléchir à celles qui pourront l'être, qu'il s'agisse de la formation des revenus, ou de la régulation du marché du travail, en sachant que l'enjeu constitue un véritable défi de société.

1. Le problème de l'indemnisation.

L'indemnisation joue un rôle important dans le problème du chômage, notamment de longue durée, puisqu'elle est pratiquement le seul moyen d'existence des chômeurs et de leurs familles, le seul moyen de leur éviter une marginalisation définitive. Il a souvent été reproché à celle-ci d'aggraver le chômage, d'une part en incitant ses bénéficiaires à l'oisiveté, d'autre part en étant un facteur de rigidification du marché du travail. Les études empiriques qui ont été réalisées sur ce thème, essentiellement dans les pays anglo-saxons, ne paraissent pas avoir confirmé ces théories.

Par contre, on peut considérer que l'indemnisation a aujourd'hui un effet dissuasif sur la reprise par les chômeurs d'un emploi à temps partiel, puisqu'elle peut se montrer financièrement plus avantageuse que l'acceptation d'un travail dont la rémunération est réduite en fonction des horaires. Une voie de réforme consisterait alors à résorber cet effet négatif par une indemnisation complémentaire des heures non travaillées, dans la limite des droits précédemment ouverts au salarié et pendant une période qui pourrait être limitée, afin d'éviter une subvention permanente à ce type d'emplois.

Les phénomènes d'attraction vers la population active méritent également d'être mentionnés.

A cet égard, les variations de l'indemnisation ne jouent pas forcément de manière univoque. Une forte diminution des prestations pour les chômeurs de longue durée, peut ainsi, même si elle les incite à quitter la population active, accroître le risque de chômage au niveau du ménage et augmenter par conséquent la propension du conjoint à se porter sur le marché du travail, par le biais d'un effet de « travailleur encouragé ».

Dans le même ordre d'idées, les modifications intervenues dans le système d'assurance chômage pourraient influencer sur le comportement des jeunes en cours d'insertion professionnelle. La sévérité accrue dans les conditions d'ouverture de droits à l'indemnisation pourrait en effet les toucher en premier lieu, et ne pas les inciter à s'inscrire comme demandeurs d'emploi, même s'ils sont effectivement prêts à travailler.

Si une diminution du nombre de jeunes chômeurs enregistrés peut ainsi être attendue à court terme, les conséquences de cette mesure risquent de ne pas être forcément positives : l'inscription devrait en effet permettre aux jeunes de bénéficier davantage des services d'orientation et de formation, et l'indemnisation peut autoriser certains d'entre eux, sans favoriser exclusivement le loisir, à rechercher un emploi plus stable et plus attractif, réduisant de ce fait les risques de chômage récurrent.

Pour éviter ces effets « d'évaporation », un régime spécifique pourrait être étudié pour l'ensemble des jeunes de moins de 25 ans et non seulement pour les *primo-demandeurs*, cette notion n'étant plus forcément très significative dans une période où l'intégration professionnelle des jeunes s'effectue souvent par étapes successives. Il pourrait par exemple s'agir des jeunes de la classe d'âge qui n'ont pas la durée minimale de travail nécessaire à l'ouverture des droits, avec par exemple une indemnisation légèrement majorée pour ceux qui ont déjà travaillé ou suivent des stages de formation.

On peut enfin signaler les liens entre indemnisation et économie non officielle.

Dans ce cas également, une exclusion étendue du droit aux prestations peut paradoxalement jouer dans un sens défavorable, les chômeurs ayant épuisé leurs droits pouvant avoir tendance à se tourner vers le travail clandestin pour s'assurer un niveau minimal de ressources financières.

C'est donc à une certaine prudence, vis-à-vis d'une limitation du champ de l'indemnisation, qu'incite paradoxalement la prise en compte de la thèse du chômage induit, afin d'éviter qu'exclusion professionnelle et exclusion sociale se combinent dans un enchaînement qui ne pourrait être qu'irréversible.

2. La régulation du marché du travail.

L'un des premiers axes de lutte contre l'exclusion consiste à renforcer la protection des travailleurs les plus menacés : c'est la voie empruntée par les ordonnances de 1982, destinées à réglementer plus sévèrement le recours au travail intérimaire et aux contrats à durée déterminée. Un deuxième axe met plus particulièrement l'accent sur des politiques visant à améliorer l'intégration professionnelle des catégories les plus touchées, et deux modalités sont brièvement examinées ici : les mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, les actions destinées aux chômeurs de longue durée.

● **Réglementation du travail précaire et lutte contre l'exclusion.**

Les ordonnances votées en février 1982 avaient pour objet de donner un cadre juridique renouvelé, et plus restrictif, aux deux formes principales d'emploi précaire. Elles énumèrent donc limitativement les motifs de recours aux contrats à durée déterminée, et fixent lorsque le recours est lié aux variations d'activité de l'entreprise (surcroît exceptionnel d'activité ou tâche occasionnelle) des durées maximales réduites à six mois ou un an.

Les dispositions relatives à l'intérim sont également rendues beaucoup plus sévères, quant à la durée des missions comme aux cas de recours, et les justifications correspondantes doivent désormais être fournies par l'entreprise utilisatrice. Les mesures sont assorties de sanctions dissuasives, qui peuvent se traduire par la requalification en contrat à durée indéterminée.

Les résultats des études disponibles à ce jour montrent que ces mesures ont contribué à ralentir notablement l'activité des entreprises de travail temporaire, sans que l'offre d'emplois à durée déterminée n'ait été au contraire touchée.

Le nombre de contrats d'intérim, qui, après avoir crû en 1980, avait commencé à décliner en 1981 a ainsi continué à diminuer en 1982, n'étant plus que de 170 500 en moyenne mensuelle contre 198 000 deux ans auparavant. Ce tassement d'activité se serait accompagné d'un mouvement de concentration parmi les entreprises de travail temporaire, qui étaient au nombre de 2 650 en décembre 1982 contre 3 600 en 1981.

Au contraire, l'offre d'emplois à durée déterminée a connu pendant l'année suivant la promulgation des ordonnances, une inflexion à la hausse qui pourrait retracer un effet de substitution entre ces deux formes d'emplois précaires. Cette hypothèse semble confirmée par l'examen des motifs d'inscription à l'A.N.P.E., les entrées au chômage pour fin de contrat à durée déterminée passant de 30,3 % du total en 1981 à 33,4 % en 1982, alors que les inscriptions pour fin de mission d'intérim tombaient de 7,2 à 6,6 %.

Comme le montre une enquête spécifique réalisée par le Service des études et de la statistique en 1982 (6) auprès de 1 850 établissements, le motif principal de recours aux emplois précaires qui semble difficilement compressible est, en effet, le remplacement de salariés absents (59 % des missions d'intérim et 39 % des contrats à durée déterminée); les recours liés aux surcroûts d'activité, travaux urgents ou tâches occasionnelles, ne représentent au contraire que 37 % des missions d'intérim et 32 % des contrats à durée déterminée, une forte proportion d'emplois saisonniers ou traditionnellement temporaires existant en outre dans ce dernier cas (26 % des contrats).

Malgré ces effets nuancés, se pose la question de la pertinence de l'approche réglementaire pour traiter le problème de la précarisation des emplois. Son

caractère rigide peut en effet, dans une période où l'extension du chômage de longue durée conduit à rechercher toutes les formes d'insertion possibles pour les demandeurs [d'emplois touchés, amener certaines entreprises à freiner leur activité plutôt qu'à procéder à des embauches à durée indéterminée hors des cas prévus par l'ordonnance. C'est notamment le cas des P.M.E., mais il arrive également à des entreprises exportatrices de refuser certains marchés extérieurs pour lesquels le recours à un personnel temporaire s'avérerait indispensable.

Or, l'assouplissement pur et simple du cadre juridique institué en 1982, même au profit exclusif de certaines catégories de demandeurs d'emplois, pourrait symétriquement comporter des risques non négligeables. Le plus important consisterait à généraliser ce mode de gestion de la main-d'œuvre dans les petites entreprises, qui en l'absence de la nécessité de recourir à un motif précis pour effectuer des embauches à durée déterminée, peuvent être incitées à suivre une politique « laxiste » de gestion de leur personnel.

Un tel assouplissement pourrait en outre être moins efficace que prévu sur la réinsertion des chômeurs de longue durée, en conduisant les entreprises à allonger la période d'essai effective du salarié dans l'emploi, et d'être mieux à même, à son issue, de rejeter les moins adaptés.

Une voie complémentaire pourrait donc consister à prendre en compte au plan financier les transferts de charge qu'occasionnent pour la collectivité les entreprises qui recourent systématiquement au travail précaire. L'allègement des contraintes réglementaires pourrait donc s'accompagner d'une pénalisation financière, touchant les entreprises en fonction de leur comportement de gestion de la main-d'œuvre (une modulation des cotisations d'assurance chômage ou de l'ensemble des charges sociales serait à cet égard une formule envisageable). Un tel dispositif aurait donc pour avantage d'*internaliser* les coûts sociaux du recours aux emplois précaires dans la gestion des entreprises, en évitant les rigidités et les possibles effets pervers d'un cadre réglementaire trop limitatif.

● **Politique d'insertion professionnelle et lutte contre l'exclusion.**

— Les mesures destinées à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes constituent un deuxième volet, aujourd'hui essentiel, des politiques menées pour améliorer l'intégration des catégories les plus sujettes à une exclusion du marché du travail.

Stages d'insertion et de qualification destinés aux 16-21 ans, augmentation de l'effort d'accueil de l'Éducation Nationale, apprentissage et contrats

(6) Voir « Un aperçu sur les conditions d'embauche des travailleurs précaires en 1982 », par Simone BANGOURA, dans *Travail et Emploi*, n° 18, octobre-décembre 1983.

emploi-formation constituent les pièces principales du dispositif, sur lequel un accent particulier a été mis dans la période récente.

Toutefois, une telle approche, centrée sur l'âge des bénéficiaires, peut susciter des réflexions critiques, dans la mesure où, visant en fait des populations hétérogènes, elle peut profiter avant tout aux jeunes en situation la plus favorable sur le marché du travail.

Ainsi, le mécanisme des contrats emploi-formation a-t-il évolué pour accroître la part, dans l'ensemble de ses bénéficiaires des diplômés du niveau V (7) et au-delà (59 % en 1981-1982 contre 51 % en 1979), auxquels des emplois qualifiés peuvent être assurés grâce à des formations en moyenne plus longues.

Ceci a conduit à mettre en place, pour la campagne 1983-1984, des dispositifs complémentaires plus légers, visant à adapter à un emploi particulier les jeunes possédant déjà une qualification (contrats emploi-adaptation) ou à donner au contraire une première expérience de travail, sous la conduite d'un responsable dans l'entreprise, à des jeunes demandeurs d'emploi sans formation ou sans projet professionnel précis.

Le développement des mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes doit donc, pour ne pas engendrer d'effets pervers coûteux pour la collectivité, s'accompagner d'un ciblage des bénéficiaires en fonction de leurs difficultés spécifiques sur le marché du travail. Plus généralement, l'approche par âge propre à chaque catégorie de mesures devrait être assouplie, afin d'éviter les solutions de continuité dans le traitement des jeunes demandeurs d'emploi, qui peuvent rencontrer des problèmes analogues de part et d'autre de la barrière « fatidique » des 18 ou des 21 ans.

— Les actions menées en faveur des chômeurs de longue durée témoignent au contraire d'un effort spécifique pour intervenir au niveau des modes de passage sur le marché de l'emploi, plutôt que des catégories socio-démographiques, dont le facteur de risque est loin d'être homogène.

L'opération menée entre novembre 1982 et mars 1983 auprès des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an à l'A.N.P.E. s'inscrit dans cette perspective : à partir de l'examen de la situation individuelle de plus de 450 000 chômeurs de longue durée, il s'agissait de mettre à leur disposition, grâce à la mobilisation des capacités d'orientation, de formation et de placement du Service Public de l'Emploi, un ensemble de moyens visant à favoriser leur réinsertion : placement éventuellement appuyé par un contrat emploi-formation ou un stage de mise à niveau; formations courtes ou qualifiantes; actions d'évaluation ou d'orientation, stages de recherche d'emploi.

Les résultats obtenus laissent toutefois apparaître les difficultés d'une telle approche, que souligne d'ailleurs une étude de l'A.N.P.E. publiée en juin 1983 en analysant les caractéristiques de cette population.

— Une partie non négligeable d'entre elle (voisine de 30 %) ne relevait d'aucune autre intervention qu'une action directe de placement, leur situation de chômage prolongé étant avant tout liée aux difficultés du marché local de l'emploi. C'est donc bien la *pénurie d'emploi* qui joue ici un rôle essentiel, et qui rendrait nécessaire la mise en œuvre de formules spécifiques d'aides à l'emploi, permettant de vaincre la réticence manifeste des employeurs à embaucher, en période de sous-emploi, des chômeurs de longue durée. A cet égard, l'abaissement du coût du travail sous la forme d'une exonération de charges sociales, ou l'accès facilité à des contrats à durée déterminée, préférables pour ce type de population à un maintien au chômage, pourraient constituer des incitations adaptées.

— Les problèmes de formation et l'absence de projet professionnel jouent également un rôle important dans le développement du chômage de longue durée, puisque ce type de « handicap » est attribué à près de 30 % de la population.

On peut noter à cet égard la relative inadéquation des actions courtes de formation pour répondre aux besoins des chômeurs de plus d'un an, en grande majorité non qualifiés et en partie trop âgés pour en bénéficier. Il est donc nécessaire de mettre l'accent en ce qui les concerne, sur l'ampleur des besoins existant en ce domaine, même si l'on peut penser que les formations courtes peuvent faire preuve de leur utilité à un stade de traitement plus préventif.

Le problème majeur réside enfin dans l'existence d'un noyau important de chômeurs de longue durée (évalué à 35 % du total) pour lesquels les agents de l'A.N.P.E. se sont déclarés dans l'incapacité d'entreprendre une intervention.

Il s'agit en premier lieu, de personnes âgées de plus de 55 ans, dont les chances de retrouver un emploi se révèlent quasi inexistantes et pour lesquels le chômage constitue en fait une forme de retrait anticipé d'activité. Y figurent également des chômeurs en situation particulièrement « difficile » : jeunes présentant des insuffisances graves de connaissance générale ou des problèmes d'adaptation sociale (dont une part importante de jeunes immigrés), personnes marginalisées en raison d'un cumul de handicaps, y compris physiques ou mentaux, qui rendent une insertion normale très difficile.

La réinsertion de ces chômeurs implique donc des actions spécifiques, comprenant éventuellement une subvention à des emplois pour lesquels les contraintes de productivité seraient allégées. C'est la voie empruntée par les opérations de réinsertion par l'« économique », qui nécessitent, pour être efficaces, la mobilisation coordonnée des différents acteurs en présence, publics et privés. Plutôt que sur un traitement exclusif des demandeurs d'emploi atteignant

(7) Niveau V : Sortie de l'année terminale des cycles courts professionnels et abandon de la scolarité du second cycle long avant la classe terminale.

plus d'un an de chômage, pour lesquels les tentatives de réinsertion se révèlent souvent difficiles, il semble nécessaire de concentrer les efforts sur des actions de nature plus « préventive »; à cet égard, l'examen de la situation des demandeurs d'emploi dès leur quatrième mois de chômage, qui sera mis en œuvre à partir de 1984, devrait permettre d'obtenir des résultats plus significatifs, à condition toutefois que les moyens d'orientation, de formation et d'inscription à l'emploi soient suffisants et adaptés, pour leur permettre de déboucher sur un réel processus de réintégration dans la vie professionnelle.

*
* *

Dans une période de mutation technologique et de restructuration intersectorielle et spatiale de grande ampleur, le risque d'exclusion d'une part croissante de la population active est grand. Ce risque ne pourra être conjuré qu'au prix de politiques diversifiées et sans doute coûteuses. A cet égard, l'État ne pourra se passer d'une intervention en amont sur les mécanismes de mobilisation de la main-d'œuvre par l'appareil productif, en liaison avec l'introduction du progrès technique. Il semble donc nécessaire d'accompagner les restructurations industrielles par

des actions spécifiques de gestion prévisionnelle de l'emploi, s'appuyant sur la définition de politiques de branches et une concertation accrue avec les partenaires sociaux. Dans le même temps, dans un contexte de déséquilibre durable entre volume d'emploi et ressources en main-d'œuvre, il ne pourrait être qu'extrêmement dangereux de se priver d'une politique qui, à la faveur de l'émergence de nouvelles attitudes vis-à-vis de la vie professionnelle, viserait à développer le partage du travail, que ce soit par le biais de la réduction collective du temps de travail ou l'extension du temps de loisir.

Au-delà de ces actions, les pouvoirs publics devront se donner pour objectif de mettre fin aux séparations aujourd'hui quasi étanches entre emploi stable, chômage, et emploi précaire dévalué. Il s'agirait ainsi de rétablir, entre l'emploi et le chômage, un continuum de situations, entre lesquelles il serait possible de passer, et qui permettraient d'éviter les processus d'exclusion progressive : l'alternance emploi-formation au cours de la carrière des individus, la création d'emplois d'utilité collective sur lesquels les travailleurs en réinsertion pourraient se succéder, la majoration des indemnités de chômage pour l'accomplissement de ces tâches d'utilité collective pourraient ainsi contribuer à promouvoir à côté du « partage du travail », de nouvelles formes de « partage de l'activité ».