# LA LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE

## (Les mesures mises en œuvre au Royaume-Uni et en Allemagne fédérale)

par

J. GAUDIN et J. LOOS *

*Le développement du chômage de longue durée constitue, depuis quelques années, une caractéristique du marché du travail, commune aux différents pays occidentaux. Les personnes qui en sont victimes se trouvent aujourd'hui réparties dans toutes les tranches d'âge, toutes les qualifications, toutes les régions et la réticence des employeurs à les embaucher s'accroît au fur et à mesure que se prolonge la recherche d'un nouvel emploi. Cette inemployabilité est attribuée aussi bien au retrait prolongé du marché du travail, à la perte de qualification qui en résulte qu'à la « dégradation » personnelle du chômeur due à son sentiment d'exclusion, d'appauvrissement tant psychologique que matériel.*

*L'article de J.-F. COLIN et D. WELCOMME que l'on vient de lire analysait en profondeur l'employabilité relative des différents groupes de la population active et mettait en évidence l'allongement des durées de chômage et la constitution d'un noyau de chômeurs de longue durée de plus en plus important. Aussi, a-t-il paru intéressant de faire suivre cet article par deux notes, plus descriptives, qui retracent l'évolution du même phénomène au Royaume-Uni et en Allemagne Fédérale et qui exposent les mesures mises en place ou en préparation pour enrayer sa progression. Ces deux textes constituent la synthèse, réalisée par J. GAUDIN et J. LOOS, de travaux menés au Centre de recherches TRAVAIL ET SOCIÉTÉ* (1).

*La lecture comparative de ces documents met en évidence les voies différentes suivies par ces deux pays pour tenter de restaurer l'employabilité du chômeur de longue durée, tant au niveau des idées de base qu'à celui des mesures pratiques mises en application.*

*Le Royaume-Uni a renoncé aux actions massives de formation, y compris en direction des jeunes en chômage de longue durée, leur préférant la création d'emplois, même temporaires, qui seuls brisent la désaccoutumance au travail et restituent aux bénéficiaires un statut d'actif. Cette ligne directrice a été à l'origine de deux programmes, lancés en 1978, qui s'adressent l'un aux adolescents de moins de 19 ans (le YOP ou « Youth opportunities program »), l'autre aux jeunes ayant entre 19 et 24 ans et aux adultes de plus de 25 ans (le STEP ou « Special temporary employment program »). Malgré la spécificité des solutions apportées (garantie d'un stage ou d'un emploi « aidé », obtention d'un emploi temporaire), ils tendent au même but que reprend et amplifie une nouvelle modalité d'intervention — le CEP ou « Community enterprise program » créée durant le 1er semestre 1981. Les emplois qui en résulteront seront en effet permanents et situés au sein d'entreprises industrielles et commerciales viables, destinées à satisfaire l'intérêt collectif.*

*L'Allemagne Fédérale, quant à elle, a choisi de développer un vaste programme de formation professionnelle, en le réorientant au vu des premiers résultats de manière à mieux l'adapter aux besoins des chômeurs de longue durée. C'est ainsi que le rôle des entreprises a été progressivement accru, d'abord (à partir de 1977) en incitant les PME à dispenser des cours de formation ou de recyclage, puis (en 1979) en confiant aux entreprises le soin de donner à ces demandeurs d'emploi les qualifications ou connaissances techniques qui font défaut sur le marché du travail. Qui plus est, en contrepartie de la subvention qui leur est attribuée, les entreprises doivent s'engager à recruter des chômeurs de longue durée et à leur fournir ultérieurement un poste durable. Progressivement, un glissement s'est donc opéré, du versement de sommes importantes au titre de l'indemnisation du chômage ou de la formation, à l'encouragement pécuniaire à l'embauchage.*

---

(*) Centre de recherches « Travail et Société ».

(1) On trouvera dans un précédent numéro de *Travail et Emploi* (n° 6, octobre 1980), une présentation résumée d'une autre étude du Centre « Travail et Société » sur l'indemnisation du chômage en Grande-Bretagne et en Allemagne.

## I. LE CAS DU ROYAUME-UNI

### Définition et évolution moyenne du chômage de longue durée

La définition usuelle du chômage de longue durée au Royaume-Uni dépend de l'âge des chômeurs. Deux catégories de chômeurs sont ainsi concernées :

— les jeunes de 18 à 24 ans : durée de chômage supérieure à 6 mois;

— tous les chômeurs de plus de 25 ans : durée de chômage supérieure à 1 an.

Il n'y a pas de seuil de recensement du chômage au-delà d'un an mais on sait que dans cette catégorie la durée s'est elle-même allongée. Les chômeurs de longue durée représentaient en 1980 (avril) environ 330 000 personnes sur un total de 1 350 000 chômeurs. On estime qu'en janvier 1981, 500 000 personnes étaient au chômage depuis plus d'un an, pour 2,5 millions de chômeurs.

L'évolution du chômage de longue durée suit la tendance générale du chômage. Cependant, une accentuation de son poids dans le total du chômage depuis 1974, ainsi que l'allongement de la durée du chômage des jeunes, font des chômeurs de longue durée le *groupe prioritaire essentiel*, celui pour lequel le plus grand nombre de programmes spéciaux ont été mis en œuvre (tableau 1).

TABLEAU 1

*Part des chômeurs de longue durée dans le total du chômage*

(Unité : %)

| | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1970 | 1980 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Plus d'un an (adultes) | 15,8 | 22,0 | 27,6 | 20,5 | 14,7 | 20,0 | 22,3 | 22,7 | 25,0* | 25,0* |

* Estimations.

*Source :* Department of Employment.

### Composition du chômage de longue durée

Sa composition reflète un certain nombre de handicaps (âge, qualification, zone démographique) se cumulant parfois pour aboutir à des situations de chômage jugées irréversibles tant matériellement que psychologiquement.

Du point de vue de *l'âge*, les catégories les plus représentées dans la cohorte des chômeurs de longue durée sont aussi les plus faibles sur le marché du travail :

— les plus de 50 ans : près de 50 % des chômeurs de plus de 50 ans le sont depuis plus d'un an, et ce taux a doublé pendant la décennie 70;

— les 20-24 ans : le nombre de chômeurs de longue durée dans cette classe d'âge a décuplé depuis le début des années 70. Ils connaissent un taux de chômage global près de deux fois supérieur au taux moyen et l'allongement de la durée du chômage montre leurs difficultés croissantes d'insertion sur le marché du travail. De tels chiffres incitent à relativiser la notion de chômage d'adaptation — ou turn over rapide — pour le chômage des jeunes. Il devient clair qu'une partie croissante des jeunes rencontre des difficultés réelles et permanentes pour l'obtention d'un emploi, d'autant que les chiffres précédemment cités ne tiennent pas compte des jeunes participants à des programmes spéciaux.

La *région* est un facteur d'accentuation du chômage de longue durée. Au début de 1980, celui-ci était concentré sur quatre zones : l'Écosse, le Pays de Galles, les Midlands et les régions du Nord. Représentant 60 % de la population totale, ces régions comptent pour 70 % dans le chômage total et 75 % dans le chômage de longue durée.

*La répartition par sexe* du chômage de longue durée surprend. Alors que les femmes sont majoritaires dans les demandeurs d'emploi, elles sont moins atteintes que les hommes par le chômage de longue durée. Au début de 1980, 27 % des chômeurs hommes étaient chômeurs de longue durée contre 16 % seulement des femmes au chômage. Les statistiques ne permettent pas d'expliquer cette différence par un relatif découragement de la main d'œuvre féminine ou par rotation plus rapide sur le marché du travail.

Enfin, et sans que l'on dispose de statistiques précises, les observateurs s'accordent à voir dans l'absence de qualification un facteur d'aggravation de la durée du chômage.

Une étude (1) de la MSC (Manpower Services Commission) sur les chômeurs de longue durée en fait ainsi le portrait-type : « Le chômeur de longue durée tend à être un travailleur manuel masculin, avec peu de formation spécialisée. Presque tous ont déjà une expérience du monde du travail et beaucoup n'ont jamais été au chômage précédemment. La plupart expriment leur désir de travailler mais plus ils sont jeunes, plus leur désir d'entrer sur le marché du travail est affecté par la perte de confiance en eux-mêmes ». D'où la conclusion de cette étude qui suggère que « le chômage de longue durée résulte d'une multiplicité de problèmes — sociaux, médicaux, financiers et d'aspiration — tout autant que de l'absence générale de potentialité d'emploi ».

## Les analyses

Tous ces éléments font que la prise de conscience des dangers du chômage de longue durée se situe à deux niveaux. Les observateurs soulignent l'effet cumulatif de la situation de chômage qui conduit, avec l'allongement de la durée, à une exclusion de fait du marché du travail. Et chacun met en avant le coût social qui résulte de cette quasi-exclusion : coût psychologique considérable dont on craint des effets sur les générations suivantes; mais aussi coût énorme pour la collectivité par le déséquilibre des finances publiques qui en résulte.

Aussi porte-t-on une attention accrue au problème du chômage de longue durée, dont les victimes deviennent le groupe-cible prioritaire, et assiste-t-on à une réorientation des mesures prises en leur faveur.

En effet, l'intervention en faveur des chômeurs de longue durée a toujours, au Royaume-Uni, comme dans la plupart des pays européens, balancé entre des *actions de formation* et des *incitations* (directes ou indirectes) *à l'emploi* des travailleurs défavorisés.

Il semble que le Royaume-Uni ait, dans le cas des chômeurs de longue durée, même jeunes, renoncé à des actions massives de formation. Quelques centres de formation fonctionnent encore sous le contrôle de la Manpower services commission (MSC) ou du ministère de la Santé, mais leur utilisation pour les chômeurs de longue durée est faible.

En effet, l'idée de base qui semble prévaloir en matière de formation est que, pour être efficace, toute formation doit d'une part s'adresser aux personnes les plus aptes à la recevoir et à l'utiliser, donc à trouver rapidement un emploi, et d'autre part elle doit être technique et uniquement orientée vers des qualifications où il y a pénurie de professionnels.

Ces deux conditions ne paraissent pas devoir se réaliser dans le cas des chômeurs de longue durée. Une trop longue période d'inactivité est, en effet, jugée préjudiciable à la valorisation de compétences antérieures. Dans la mesure où celles-ci sont obsolètes, elles risquent même d'entraver les chances de reconversion. En outre, la désaccoutumance au travail et les réticences accrues des employeurs dans le cas du chômage de longue durée constituent des obstacles trop forts pour qu'une simple action de formation élève réellement le niveau d'employabilité de l'individu et augmente sensiblement ses chances d'insertion. Enfin, tous les observateurs soulignent la perte de confiance de l'individu en lui-même qui résulte d'une longue période de chômage. Une action de formation peut contribuer à la « récupération » de cette confiance, mais n'apparaît jamais comme déterminante. Les experts du marché du travail anglais citent pour preuve l'existence de places libres dans les centres de formation, notamment dans des zones à très fort chômage, que les chômeurs de longue durée, même jeunes, se refusent à occuper. En conséquence, l'effort de formation portera essentiellement sur les jeunes sortant du système scolaire et sur les travailleurs venant juste de perdre leur emploi dont l'employabilité est encore bonne.

D'où l'idée de voir dans *l'emploi* le mode privilégié d'intervention en faveur des chômeurs de longue durée, et donc la nécessité de chercher des formes alternatives de création d'emplois dans le cadre d'une économie dans laquelle l'offre de travail est en excédent permanent.

Offrir un emploi, même temporaire, apparaît donc comme le meilleur moyen d'aider les chômeurs de longue durée en faisant ce qu'aucune formation ne peut faire : leur redonner un statut de travailleur. Un emploi, même temporaire, est en effet, selon les experts de la MSC, le seul moyen de réapprendre les rythmes de travail, de renouer des relations sociales, de lutter contre le désespoir et l'apathie... donc d'accroître l'employabilité de cette catégorie de chômeurs.

## Les mesures

Ce sont actuellement les programmes spéciaux de la Manpower services commission (MSC), le YOP (Youth opportunities program) et le STEP (Special temporary employment program).

Le *YOP* est ouvert aux jeunes de moins de 19 ans. Mis en œuvre en avril 1978, il a pour objectif d'offrir une formation ou une expérience du monde du travail afin d'améliorer la recherche d'emploi permanent et d'accélérer l'entrée sur le marché du travail des jeunes sortant de l'école.

Le programme se veut comme une garantie d'offrir un stage ou un emploi « aidé » dans les neuf mois après la sortie de l'école ou après une période de chômage supérieure à six mois. Tout jeune quittant le système scolaire doit s'être vu proposer une telle possibilité avant Pâques de l'année suivante.

---

(1) A study of the long-term unemployed, MSC, february 1980.

Le programme comporte deux volets : formation et initiation à l'emploi (Work experience), regroupant plusieurs sous-programmes. Le plus important (près de 80 % des participants au YOP) est le «Work experience on employers premises », sorte de stages en entreprise, où le jeune est censé être initié aux différentes activités dans les différents services de l'entreprise. Une formation légère peut être adjointe essentiellement pour « combler » les lacunes du système scolaire et initier le jeune à la vie quotidienne...

En 1979/1980, il y avait environ autant d'hommes (52 %) que de femmes (48 %) participant au YOP; 60 % sortaient du système scolaire, 37 % étaient au chômage depuis plus de six semaines et 3 % depuis plus de 12 mois. Enfin, 91 % avaient 16 ou 17 ans et 9 %, 18 ans. Ces caractéristiques ont pesé sur la réorientation du programme intervenant en avril 1981. Il sera désormais réservé aux jeunes de 16 à 17 ans auxquels sera garanti un stage ou un emploi dans les six mois qui suivent la sortie du système scolaire.

Orienté sur les chômeurs de longue durée, le STEP a, depuis sa mise en œuvre en avril 1978, connu un certain nombre d'évolutions et devait être plus radicalement modifié en avril 1981.

Jusqu'à présent, le but du programme est double :

— procurer un emploi temporaire aux chômeurs de longue durée, c'est-à-dire aux jeunes de 19 à 24 ans et plus de six mois de chômage et aux adultes de plus de 25 ans et douze mois de chômage;

— soutenir des emplois qui n'existeraient pas sans le programme et qui doivent être utiles, bénéfiques pour la communauté (le STEP a dans une certaine mesure relayé le « Job creation program »).

En 1979/1980, les crédits alloués au STEP ont été réduits de moitié et son champ d'application limité aux zones de développement spécial, et à certaines zones périphériques des grandes villes. En conséquence, le respect des groupes prioritaires a été plus strict, leur poids dans les participants au programme étant sensiblement plus important (tableau 2).

TABLEAU 2

*Part des groupes-cibles dans l'ensemble des participants au STEP*

(Unité : %)

| | Avril/Juin 1979 | | Janvier/Mars 1980 | |
|---|---|---|---|---|
| | Groupes-cibles | Autres | Groupes-cibles | Autres |
| Moins de 25 ans | 29 | 18 | 45 | 9 |
| 25 ans et plus | 18 | 35 | 30 | 16 |
| | 47 | 53 | 75 | 25 |

Les premiers résultats d'enquêtes effectuées auprès de participants montraient un taux d'insertion relativement important. Celui-ci s'est cependant détérioré compte tenu de la dégradation générale de la situation économique, mais aussi de la proportion accrue des participants appartenant aux groupes-cibles : en effet, même après un emploi « aidé », la durée du chômage reste un handicap (tableau 3).

TABLEAU 3

*Situation des participants au STEP* (1)

| | Septembre-Octobre 1978 | Septembre-Octobre 1979 |
|---|---|---|
| *Tous participants :* | | |
| Emploi | 50 | 29 |
| Formation | – | 1 |
| Chômage | 40 | 63 |
| *Groupes-cibles :* | | |
| Emploi | 45 | 23 |
| Chômage | 45 | 72 |

(1) Au moment de l'enquête.

Une modification du STEP a dû intervenir en avril. Est-ce une prise de conscience de l'accroissement des difficultés d'insertion? Toujours est-il que le nouveau programme qui devait prendre le relais du STEP s'adjoint un volet de création d'emplois permanents et s'oriente vers une problématique de création d'entreprises.

Dénommé *Community Enterprise Program* (CEP), il a été ainsi défini par le secrétaire d'État à l'emploi : « Nous ... procurerons des fonds à des partenaires impliquant le secteur privé, le secteur public et des organisations communautaires dans la création de nouvelles entreprises (novembre 1980).

### Les nouvelles orientations

« *Créer de nouveaux emplois, dans de nouveaux domaines à travers une nouvelle coopération entre les gens, les entreprises et le gouvernement* (Community business ventures unit) ».

Ces entreprises d'intérêt collectif (selon la terminologie de l'OCDE) sont présentées comme une méthode de génération d'emplois permanents, notamment dans les zones de très fort chômage et pour les groupes de chômeurs considérés comme les plus défavorisés, les chômeurs de longue durée.

Une entreprise d'intérêt collectif est généralement une organisation commerciale orientée et contrôlée par les résidents d'une zone spécifique et mise en œuvre pour créer des emplois permanents localement dans des entreprises viables.

Le but officiel de ces organismes est « d'encourager la réintroduction de l'esprit d'entreprise, l'initiative et les qualifications dans des zones où de telles qualités tendent à disparaître de plus en plus au fur et à mesure que le chômage s'accroît et notamment le chômage de longue durée ».

Cette démarche se situe en opposition/complément des programmes spéciaux de la MSC qui apparaissent surtout comme des mesures de court terme. Le « Community enterprise program » a pour but de créer des *emplois permanents* dans des structures industrielles et commerciales viables, et non un palliatif à un déficit temporaire d'emplois.

Le CEP, tel qu'il apparaît actuellement, procurerait des fonds dans différents cas :

— travail d'amélioration de l'environnement, dans des structures du type association (l'essentiel des anciens projets STEP);

— projets mis en œuvre par le secteur privé mais ayant une utilité pour la collectivité;

— emplois temporaires dans des associations mises en place pour développer des opportunités pour des chômeurs;

— création de nouvelles entreprises à travers une coopération entre secteur privé, public et associations.

Ce dernier point semble l'idée maîtresse des nouvelles orientations en faveur du chômage de longue durée. C'est une démarche qui revient à définir une zone locale restreinte comme le lieu d'intervention privilégié et à prendre conscience de la « ressource humaine » comme facteur potentiel de développement. Pour certains de ceux impliqués dans le mouvement des « Community Enterprises », il y a, même localement, même parmi les chômeurs de longue durée, quelques personnes qui auraient l'imagination nécessaire pour créer une structure d'emploi. Mais ils n'ont ni suffisamment confiance en eux, ni suffisamment de crédibilité à l'extérieur pour obtenir des aides, crédits bancaires par exemple. Pour ces chômeurs, il faut donc faciliter des procédures d'association qui peuvent rompre l'enchaînement du chômage, et il faut que quelqu'un, association bénévole, secteur public ou entreprises privée, joue un rôle de catalyseur et soit « l'influence galvanisante » permettant à l'initiative de réellement décoller et de se maintenir.

Les projets qui, jusqu'à présent, illustrent cette problématique ont globalement démarré à partir de trois types de situation :

— association de personnes concernées parce qu'étant elles-mêmes en situation de chômage, qui souvent n'ont pas d'idée sur ce qu'elles pourraient faire, mais se rencontrent et tentent des expériences;

— communauté existante, association de quartiers, de jeunes..., qui, prenant conscience des problèmes d'emploi, décide de sortir du cadre traditionnel de leur activité;

— ou enfin (et c'est ce qui semble le plus favorisé) intervention d'une sorte d' « élite » locale, responsables publics locaux, notables, élus, patrons... qui se regroupent pour faire quelque chose pour la communauté dans laquelle ils sont insérés (2).

La forme que pourrait prendre cette collaboration « privé/public/volontaire » s'organisera selon une répartition des responsabilités financières et d'animation. La MSC s'engage à prendre en charge les salaires après accord du secteur privé (bancaire notamment) de financer les investissements pendant deux ans. En s'engageant en termes financiers, le secteur privé apporte sa compétence d'expertise pour tester la viabilité du projet. Les associations bénévoles assurent l'animation de la mise en œuvre du projet, permettant la rencontre des différents partenaires et l'expérimentation de formes nouvelles d'organisation, coopératives notamment.

C'est donc par la *responsabilité* des intéressés, mais aussi par une *revitalisation* en profondeur du tissu économique local que les experts anglais entendent renverser la tendance à l'augmentation du groupe des chômeurs de longue durée et à pallier l'apparente irréversibilité de leur situation.

(2) Un rapport récent de la CBI (Confédération of british industry) explique qu'il est de l'intérêt bien compris de la grande entreprise de participer à de telles expériences, dans la mesure où celle-ci prospère mieux dans un environnement favorable, c'est-à-dire un marché stable et une main-d'œuvre pas trop découragée, mais aussi dans la mesure où cela freine la tendance à un interventionisme public accru.

## II. LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

### Définition et évolution de la durée moyenne du chômage en RFA

L'on entend généralement par chômage de longue durée *celui qui s'étend sur plus d'un an.* Ce n'est qu'à partir de 1974 que la durée du chômage augmente fortement en RFA. En effet, le chômage inférieur à trois mois diminue sensiblement, alors que le chômage supérieur à six mois passe de 22,7 % à 36,8 % des travailleurs sans emploi. Quant au chômage de très longue durée (c'est-à-dire supérieur à un an), il est multiplié par deux en valeur relative et par quatre en valeur absolue. Ce phénomène est d'autant plus important que l'assurance chômage est versée pour une durée de cinq mois, qu'elle n'est prolongée au-delà de cette date qu'en fonction de l'ancienneté des cotisations, les travailleurs ainsi éliminés ne bénéficiant plus que de l'aide publique (tableau 1). On peut donc dire que l'allongement de la durée moyenne du chômage s'est traduite par une diminution de la protection sociale (1).

TABLEAU 1

(Unité : %)

| Période d'inactivité | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1978 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Moins d'un mois | 33,2 | 28,4 | 28,4 | 26,1 | 14,4 | 11,6 | 11,6 |
| 1 à 3 mois | 27,5 | 27,9 | 28,8 | 31,2 | 25,5 | 22,9 | 22,5 |
| 3 à 6 mois | 16,6 | 17,6 | 16,1 | 18,2 | 21,3 | 20,8 | 23,5 |
| 6 à 12 mois | 17,4 | 20,4 | 18,2 | 19,3 | 27,2 | 27,9 | 20,2 |
| 12 à 24 mois | 3,8 | 4,6 | 6,6 | 4,0 | 8,3 | 13,6 | 12,3 |
| 24 mois et plus | 1,5 | 1,1 | 1,9 | 1,2 | 1,3 | 3,2 | 9,9 |
| **Total** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |

*Source :* V.-D. Freighingham. The measurement of unemployment in the FDR, Wissenschaftszentrum. IIM/79 1 b. Berlin. 1979, p. 109. Les chiffres des années 1976 à 1978 sont issus de Egen Spitznagel : « Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung, n° 45. IAB. 1980.

En outre, on estime que les statistiques générales surestiment et sous-estiment à la fois le chômage de longue durée : toute interruption dans la période de chômage de plus de treize semaines est comptabilisée statistiquement comme l'ouverture d'une nouvelle période de chômage (même si cette interruption n'est pas liée à la reprise d'une activité salariale occasionnelle, mais à des raisons d'absence pour maladie ou cure). A l'inverse, toute reprise d'une activité occasionnelle de moins de treize semaines n'est pas comptabilisée : on considère dans ce cas, que la situation de chômage n'a pas été interrompue.

Par ailleurs, il n'existe aucune étude portant sur le chômage s'étendant sur plus de deux années et l'on ne connaît aucune caractéristique de ces groupes critiques.

### La composition du chômage de longue durée

Le chômage de longue durée est le fait de certaines catégories de main-d'euvre, couramment appelées, « groupes critiques », dont les caractéristiques (âge, sexe, problèmes de santé, absence de formation professionnelle) sont, aux yeux des employeurs, des freins à l'insertion professionnelle. Or, si depuis 1975, l'effectif global de ces groupes critiques est resté à un niveau relativement stable, l'on constate en revanche, une forte augmentation du nombre de personnes présentant simultanément deux ou plus de ces caractéristiques, ce qui réduit d'autant leurs chances de réinsertion. Le nombre de personnes présentant simultanément deux de ces caractéristiques (un tiers des chômeurs) s'est accru de plus de 50 %. Le nombre de personnes présentant trois de ces caractéristiques au moins a, quant à lui, doublé dans les quatre dernières années. Dans le même temps, on voyait tripler le nombre de personnes présentant simultanément ces quatre caractéristiques.

Parmi les personnes qui ont perdu leur emploi, celles qui ne présentent qu'une seule de ces caractéristiques dites « critiques » n'ont pas de perspectives d'embauche sensiblement plus mauvaises que les personnes n'appartenant à aucune de ces catégories. En revanche, les difficultés d'insertion et le

(1) Analyse extraite de : « Politique sociale et indemnisation du chômage », X. GREFFE. Université Paris IX, *Travail et Société*, 14 novembre 1979, p. 190.

temps consacré à la recherche de l'emploi croissent de manière très nette pour les demandeurs présentant plusieurs de ces handicaps (2).

Le problème du chômage de longue durée est apparu de façon inquiétante durant la récession de 1974-1975 et a donné lieu à différentes études et enquêtes menées par l'IAB (3). Celles-ci ont permis de cerner les principaux handicaps des chômeurs de longue durée. Leur situation est différenciée selon :

*Le sexe.*

Les hommes sont inscrits plus massivement comme chômeurs de longue durée, sauf les hommes âgés pour lesquels un départ en retraite ancitipée constitue une alternative à l'activité professionnelle et au chômage de longue durée; 12 % des hommes partent en retraite après une période de chômage de plus d'un an (deux tiers des départs des statistiques de chômage de longue durée). Par contre, les femmes quittent plus souvent le marché du travail : 30 % après un chômage s'étendant sur une période d'un an, dont 20 % pour se consacrer au travail domestique (IAB 1976).

A l'intérieur de cette répartition par sexe, la situation familiale des femmes en chômage de longue durée joue un rôle déterminant : seules les femmes célibataires ont tendance à suivre le même itinéraire que les hommes, quand de plus elles n'ont aucun enfant de moins de 6 ans à charge.

Par ailleurs, les hommes qui demeurent inscrits comme chômeurs de longue durée participent davantage aux mesures spécifiques de formation ou de recyclage que les femmes.

*L'âge.*

Les chances de réinsertion varient selon l'âge. Elles sont les plus fortes jusqu'à 35 ans (55 %) pour les hommes, puis baissent continuellement pour atteindre un minimum de 6 % au-delà de 60 ans (IAB 1976).

Elles sont les plus fortes jusqu'à 25 ans (44 %) pour les femmes. Par la suite, soit ces dernières acceptent des travaux à temps partiel (19 %) soit elles quittent le marché du travail (un tiers des femmes de moins de 35 ans (IAB 1976).

Les jeunes (moins de 20 ans) présentent des difficultés spécifiques dans la mesure où il s'agit souvent de *nouveaux entrants* sur le marché du travail (50 % d'entre eux). En septembre 1975, 45 % se trouvaient réinsérés, tandis que 12 % avaient entre-temps suivi un cours de formation et 12 % restaient en chômage. Les jeunes de moins de 18 ans ont une situation plus précaire et connaissent des périodes de chômage successives (34 % des jeunes de moins de 18 ans ont récidivé, IAB 1976).

*L'état de santé.*

20 % des chômeurs inscrits en septembre 1974 le restaient en 1975 pour raisons de santé. Ces problèmes de santé sont liés à l'âge : 13 % des chômeurs de longue durée présentant en 1975 des problèmes de santé ont moins de 35 ans, contre 45 % de chômeurs de plus de 55 ans (IAB 1976).

Les difficultés de réinsertion observées sur l'échantillon interrogé lors de la seconde enquête (IAB 1978) confirment l'importance des caractéristiques démographiques et de qualification (problèmes de santé, âge, sexe, situation familiale, situation professionnelle antérieure au chômage). Il s'agit ici de caractéristiques que l'intéressé lui-même ne saurait modifier.

## Les difficultés d'insertion professionnelle et les mesures de formation

### *1. La comparaison des deux enquêtes.*

Sur l'échantillon de chômeurs observés dès octobre 1974, 1 130 demeuraient chômeurs en octobre 1976, dont 7 % n'avaient pas interrompu leur chômage par la reprise d'une activité professionnelle entre-temps (IAB 1978). Alors que sur la première année de chômage, le taux de chômage n'a guère régressé, la situation s'améliore dans la deuxième année (IAB 1978) et le taux de chômage tend à baisser.

Deux types d'explication sont avancés. Les comportements sur le marché du travail jouent un rôle important. D'une part, les femmes quittent plus facilement le marché du travail pour se consacrer au travail domestique, ainsi que les hommes âgés qui anticipent leur retraite. D'autre part, l'acceptation de la mobilité accroît les chances de réintégration, même si celle-ci reste d'un coût élevé pour l'intéressé (changement du temps de transport — moindre qualification du travail — conditions de travail plus défavorables telles que insalubrité, bruits...). L'impact des mesures en faveur de l'emploi a également une

---

(2) Données issues de la Communication de Dieter MERTENS (directeur de l'IAB Nüremberg) « Emplois et nouveaux modes de vie » à la conférence internationale de la Haye sur « L'aménagement du temps de travail », 30 novembre 1979.

(3) IAB. Les deux enquêtes les plus connues sont les suivantes :

1. « La réintégration professionnelle des chômeurs pendant la récession de 74/75 ». Enquête sur les cause et effet du chômage. Christian Brinckman, Karen Schober, Gottwald, 9 JG/1976. Enquête auprès de 8 610 chômeurs, un an après leur inscription au chômage, en septembre 1974.

2. « Structures et déterminants de la réintégration professionnelle des chômeurs à long terme ». Christian Brinkmann, IAB 11 JG/1978. Il s'agit d'une enquête postérieure additionnelle à la première étude, et qui s'est déroulée en septembre 1976. Elle analyse le devenir du même échantillon de chômeurs deux ans après leur inscription en tant que demandeurs d'emploi. A cette date, 11 % des personnes enregistrées en 1976 restaient chômeurs en 1978, parmi eux 7 % n'avaient pas entre temps interrompu leur chômage pour une activité salariée occasionnelle.

influence. La légère augmentation du taux de réintégration dans la deuxième année (pour se stabiliser à un niveau, qui demeure cependant bas, de 40 %) serait l'effet de considérables efforts de réinsertion par des mesures de formation professionnelle ou de création d'emplois d'utilité collective.

Toutefois, si le taux de réintégration des chômeurs de longue durée se stabilise globalement, l'enquête montre que les difficultés de ceux qui restent au chômage s'accroissent au bout de la deuxième année. Plus le chômage dure, plus il risque de se prolonger.

### 2. *Les bénéficiaires des mesures de formation professionnelle ou de recyclage et l'efficacité de ces formules au regard de la réinsertion (IAB-1976).*

*Les bénéficiaires (ou le taux de participation aux mesures de formation et de recyclage).*

Les chômeurs de longue durée hommes participent davantage aux cours que les femmes.

Les chômeurs ayant des problèmes de santé participent davantage à ces cours. En septembre 1975, 5 % de l'ensemble de l'échantillon participaient à ces stages, dont 16 % étaient des chômeurs de moins de 35 ans ayant des problèmes de santé (8 % seulement du même groupe d'âge n'avaient pas de problèmes de santé). Les jeunes chômeurs ayant des problèmes de santé ont davantage saisi cette opportunité que leurs homologues plus âgés ou que l'ensemble des chômeurs ne présentant pas de problèmes de santé.

L'enquête effectuée sur les chômeurs âgés de plus de 20 ans (7 024 personnes interrogées) révèle une participation aux cours de formation de cet ordre :

| | |
|---|---|
| 1. **Participation à des stages de formation avant l'inscription au chômage.** | **11,8 %** |
| *a.* Avec une indemnisation de la BA (4).. | 3,4 % |
| — dont les stages qui se sont terminés 3 mois avant l'inscription au chômage. | 2,3 % |
| — dont les stages effectués antérieurement à la situation de chômeur..... | 1,1 % |
| *b.* Stages financés par des moyens autres que ceux de la BA..... | 8,4 % |
| 2. **Participation à des mesures de formation après l'inscription au chômage** | **5,4 %** |
| — financés par la BA..... | 2,7 % |
| — par d'autres moyens..... | 2,7 % |
| 3. **Absence de participation à des mesures de formation**..... | **82,8 %** |
| TOTAL..... | **100 %** |

L'on constate la faible participation des intéressés aux mesures financées par la BA surtout avant la mise en chômage (1,1 %). Si l'on se réfère aux statistiques, de 1970 à 1974, 850.000 personnes seulements ont participé aux stages financés par la BA, soit 4 % des actifs salariés.

*Les effets sur l'insertion professionnelle.*

La nature du stage de formation professionnelle suivi a une influence plus grande sur les chances de réinsertion que la formation générale scolaire des intéressés. Toutefois, celle-ci est déterminante dans le choix du stage à suivre.

Les stages de formation professionnelle accroissent les chances de réinsertion : 32 % des réinsérés après un an de chômage n'ont pas suivi de stage, contre 44 % de ceux qui ont bénéficié d'une de ces mesures.

Si les chômeurs présentant des problèmes de santé sont davantage disposés à suivre des stages, il n'est toutefois pas possible d'isoler « l'effet santé » dans les chances de réinsertion.

Les taux de réinsertion sont plus forts pour les chômeurs ayant suivi des cours de formation avant d'être en situation de chômage que pour ceux qui les ont suivis au cours de leur période de chômage. L'explication avancée est que ces derniers ont, du fait même de la fréquentation des cours, moins de temps disponible pour rechercher activement un emploi.

## Les critiques des mesures de formation et de leur ré-orientation

En 1973, 10 % seulement des chômeurs ayant acquis les droits à l'assurance (75 000 personnes) relevaient d'un stage de recyclage, alors même que la loi prévoit que tout chômeur inscrit depuis plus de trois mois doit se voir obligatoirement offrir la possibilité de suivre un tel stage.

La DGB (5) avance quatre raisons à cette faible utilisation de la loi :

— la mauvaise information : les offres de stages sont peu explicites. De plus, le refus de suivre un stage de recyclage a été considéré comme un refus de travail, d'où l'exclusion des chômeurs du bénéfice de l'allocation d'assurance chômage [de 4 à 7 % d'exclusion selon les années] (6);

— une conception passive de l'Institut fédéral de l'emploi : les stages ne sont pas offerts en fonction d'une prévision des besoins d'emploi;

(4) Bundesanstalt für Arbeit, équivalent de l'ANPE.
(5) DGB, Centrale syndicale.
(6) Estimation de IAB, G.-X. GREFFE, p. 204.

— l'absence de stages pertinents pour les travailleurs les moins qualifiés. Le pourcentage de chômeurs à moindre qualification qui suivent un stage de recyclage est de 7 % contre une moyenne de 10 %;

— la démobilisation financière des candidats. En effet, au début de la récession fut instaurée une allocation de subsistance de 90 % du salaire net antérieur au profit des chômeurs acceptant de suivre un stage de recyclage. De plus, les indemnités pour frais de transport et de logement spécifiques et des majorations pour personnes à charge étaient incitatives et plus intéressantes que l'absence d'effort de formation. Mais en 1977, la compression des dépenses de l'État a entraîné une diminution du taux de couverture de 90 à 80 % pour les chômeurs ne disposant d'aucun niveau de formation. Il a même été abaissé à 58 % pour les travailleurs qui avaient déjà bénéficié au cours des deux dernières années d'un stage de formation d'une durée d'un an. D'où l'incitation moindre à accepter des cours de recyclage.

Dans le même temps (1977), est élaboré un programme de développement des centres de formation interentreprises et, en 1979, une loi est adoptée qui facilite l'organisation de stages de recyclage par les entreprises elles-mêmes et non plus par les centres privés ou publics dont la formation dispensée est jugée trop théorique et peu pertinente. L'État prend en charge 80 % du coût de ces stages, ce qui revient à subventionner l'emploi au profit des entreprises.

### L'évolution des mesures de formation

La formation professionnelle des chômeurs de longue durée ressortit donc essentiellement d'une série de mesures adoptées depuis 1974.

1974 : *Renforcement du programme d'action « Berufliche Bilding und Beschaïfftigungs lage »* (7) dont le but est de faciliter la réinsertion des chômeurs par l'extension des cours de formation pour les demandeurs d'emploi à temps partiel, par des mesures spécifiques de recyclage pour les femmes en chômage désirant exercer un métier réservé traditionnellement aux hommes et par des mesures spécifiques pour les chômeurs de longue durée sans formation professionnelle. Ce programme doit leur permettre d'acquérir une qualification dans des entreprises-test ou des ateliers spécifiques.

*1975 : En raison des difficultés budgétaires de la BA (Bundesasnalt für Arbeit)* les crédits alloués aux efforts de formation professionnelle ont été réduits dans un sens moins incitatif pour les intéressés.

*1976 : Programme complémentaire du 2 février 1976 en faveur des jeunes et autres groupes défavorisés.* Ce programme a représenté une dépense globale de 300 millions de DM, dont 200 millions pour la création de postes complémentaires de travail pour les groupes défavorisés (travailleurs âgés, travailleurs difficiles à placer) et 100 millions consacrés à l'utilisation intégrale des capacités de formation de base dont disposent les institutions publiques et à l'accroissement des possibilités de formation dans le cadre de l'entreprise.

*1976 : Programme de lutte contre le chômage du 10 avril 1976.* Doté d'un crédit de 430 millions de DM, ce programme vise à encourager la mobilité géographique et professionnelle des salariés par des aides spécifiques attribuées aux chômeurs dont la durée de chômage est supérieure à six mois.

*1977 : Programme de développement des centres de formation interentreprises* (Schwerpunkt programme übertriebliche Ausbildungsstätte). Ce programme est destiné à inciter les PME à dispenser des cours de formation ou de recyclage. Sur la période 1977-1981, l'État dépense 985 millions de DM pour le développement de ces mesures de formation interentreprises.

La BA poursuit par ailleurs ses efforts de formation pour l'insertion des jeunes chômeurs, surtout pour les moins qualifiés. Par exemple, elle a soutenu l'organisation de cours dispensés pendant une année pour favoriser l'insertion des jeunes chômeurs les moins qualifiés dans l'industrie chimique. Une convention collective a été conclue pour la première fois en 1977 entre la BA et une branche industrielle en vue d'une telle action.

Par ailleurs, la BA a encore organisé des *cours pilotes* visant à augmenter la proportion de femmes dans les métiers qualifiés traditionnellement réservés aux hommes.

*1978 : Réorientation des ABM* (8) [*4e amendement de de loi AFG du 1er janvier 1978*]. Avant 1978, la définition des groupes-cibles se limitait aux chômeurs de longue durée. Depuis, cette définition est comprise dans le sens plus large de groupes critiques :

— chômeurs de plus de 55 ans;
— *chômeurs de longue durée (1 an et plus)*;
— chômeurs ayant des problèmes de santé;
— chômeurs sans formation;
— femmes en chômage.

En 1975-1976, les personnes en chômage depuis six mois et plus étaient sous-représentées dans les mesures ABM par rapport à leur proportion dans la structure du chômage global, comme le montre le tableau 2 :

---

(7) Formation professionnelle et situation de l'emploi.
(8) Arbeitsbeschaffungsmassnahmen : emplois d'utilité collective.

TABLEAU 2

(Unité : %)

| | Participants aux mesures ABM | Structure du chômage global | |
|---|---|---|---|
| | | Septembre 1975 | Mai 1976 |
| Chômeurs en chômage depuis plus d'un an ayant des problèmes de santé et âgés de plus de 55 ans | 0,4 | 0,8 | 1,5 |
| Personnes ayant deux de ces caractéristiques | 7,0 | 6,7 | 10,4 |
| — plus de 55 ans avec des problèmes de santé | 2,3 | 2,5 | 3,4 |
| — plus de 55 ans et chômeurs de longue durée | 0,7 | 0,7 | 1,4 |
| — problèmes de santé et chômeurs de longue durée | 4,0 | 3,5 | 5,6 |
| Personnes présentant une seule de ces caractéristiques | 24,7 | 22,7 | 27,2 |
| — problèmes de santé | 3,9 | 4,7 | 5,4 |
| — chômeurs de longue durée | 15,0 | 13,4 | 13,5 |
| **TOTAL** (personnes ayant au moins une de ces caractéristiques) | 32,1 | 30,2 | 39,1 |

*Source :* Sondage AMB.W. Karr. Basé sur les statistiques du chômage de la BA de mai 1976.

La réorientation du programme ABM en 1978 a permis d'assurer leur représentativité. A la suite de leur participation à des mesures ABM, certains chômeurs de longue durée ont pu bénéficier d'une réinsertion professionnelle, limitée toutefois aux activités de bureau et d'administration.

*1979 : Cinquième amendement de la loi AFG (Arbeotsforderungsgesetz).* Cet amendement prévoit l'extention des mesures de formation à de nouvelles catégories de chômeurs par un assouplissement des conditions d'accès aux stages : les allocations de formation ne sont plus réservées aux seuls chômeurs (taux de couverture : 80 % du salaire net antérieur) mais attribuées aussi à tous ceux qui désirent se former pour acquérir une qualification qui fait défaut sur le marché du travail. Cette même allocation est attribuée aux femmes en chômage qui acceptent de se former pour acquérir des qualifications jusque-là réservées aux hommes. Ce cinquième amendement met aussi en place un programme de politique du marché du travail pour les régions ayant des problèmes d'emploi spécifiques. Dans 23 circonscriptions dont le taux de chômage est supérieur à 6 %, des efforts spécifiques de formation ont été effectués devant favoriser l'acquisition de qualifications ou de connaissances techniques *au sein des entreprises*. Les subventions attribuées sont destinées à des salariés d'une entreprise touchée par des mesures de reconversion d'une part, mais aussi à des chômeurs de longue durée qui n'ont aucune qualification. L'entreprise doit s'engager à recruter de tels chômeurs, à leur fournir des connaissances techniques et pratiques, et à leur assurer par la suite un emploi durable. La subvention attribuée aux entreprises qui consentent à mettre en place ces mesures de formation internes représente 80 à 90 % du coût du stage selon la durée de ce dernier.

Donc, depuis la récession, les différentes mesures de formation mises en place par la BA s'efforcent de mieux se cibler sur les chômeurs, surtout ceux de longue durée. La part des chômeurs dans l'ensemble des mesures de formation est passée de 31,10 % en 1975 à 43,5 % en 1978, avec un effort particulier en direction des femmes et des chômeurs sans qualification.

D'autre part, depuis 1977, les différentes mesures de formation mises en place pour les chômeurs de longue durée ont tendance, dans les années récentes, à se centrer davantage sur les entreprises. Il semblerait que ce glissement corresponde à l'idée qu'il serait plus économique, financièrement et socialement, de payer les entreprises pour qu'elles se décident à embaucher, en assurant en même temps aux intéressés des connaissances techniques minimales, que de verser des allocations de chômage ou de formation importantes et non compensées par une production quelconque.