

ETUDES

**Analyse comparative des
instruments de la
politique de l'emploi dans
certains pays membres**

**Analyse comparative des
instruments de la politique
de l'emploi dans certains
pays membres**

Date de clôture du manuscrit, mars 1976

COLLECTION ÉTUDES
Série politique sociale n° 37
Bruxelles, 1977

Une fiche bibliographique se trouve à la fin de l'ouvrage

© Copyright CECA – CEE – CEEA, Bruxelles et Luxembourg, 1977

Printed in Luxembourg

Les articles et textes paraissant dans cette publication peuvent être reproduits librement, en entier ou en partie, avec citation de leur origine.

N° de catalogue : CG-SN-77-001-FR-C

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
1. PREFACE	5
2. SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS	7
Services publics de l'emploi	7
Bref aperçu historique	7
Evaluation des fonctions des services publics de l'emploi	7
Comparaison des services publics de l'emploi	8
Conclusions et conséquences politiques	9
Champ d'investigation éventuel	10
Formation professionnelle des adultes	10
Participation de l'Etat à la formation	10
Difficultés de la comparaison	11
La formation en période de crise	12
Calendrier des discussions communautaires	13
Champs d'investigation éventuels	13
Protection contre les licenciements collectifs	14
Nature du problème	14
Les licenciements collectifs dans la Communauté Européenne	15
Négociation des licenciements collectifs	15
Le rôle des pouvoirs publics et de la Communauté en matière de licenciements	16
Conclusions et objectifs	17
Champs d'investigation éventuels	17
Politiques régionales de l'emploi	18
Objectifs de la politique régionale	18
Résultats positifs de la politique régionale	18
Coûts de la politique régionale	18
Le développement de l'emploi et la politique régionale	19
Formation et politique régionale	20
Mobilité géographique	20
Champs d'investigation éventuels	21
3. LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI	23
Motifs de la réforme	25
La fonction de placement	26
Le droit et les résultats	29
Causes des différences entre les divers pays	30
Evaluation des fonctions des services publics de l'emploi	33
L'expérience française	34
L'agence nationale pour l'emploi	37
Les résultats de l'ANPE sur le plan qualitatif	38
Les résultats du service public de l'emploi en R.F. d'Allemagne	40
Appréciation quantitative	41
Le critère de qualité	43
L'orientation professionnelle aux Pays-Bas	45
L'orientation des adultes	48

	<u>Page</u>
Méthodes permettant de toucher la clientèle adulte	49
Les activités du service public de l'emploi en Grande-Bretagne . .	49
Les statistiques britanniques en matière de chômage et d'emplois vacants (digression)	50
Les résultats obtenus par le service public de l'emploi en Grande- Bretagne depuis 1967	52
Essai de comparaison du placement dans trois pays	55
La Grande-Bretagne et la France	56
Comparaison avec la République fédérale d'Allemagne	58
Comparaisons fondées sur une évaluation qualitative.	60
La loi britannique de 1973 sur l'emploi et la formation	63
Services de l'emploi distincts pour les jeunes et les adultes . .	64
Le service de l'emploi britannique et l'orientation professionnelle	65
Conclusions provisoires et conséquences possibles pour la politique	68
Discussions possibles.	70
4. LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES	71
Déséquilibres non structurels.	73
Solutions au problème du chômage	82
Problèmes de définition.	83
Qu'entend-on par "formation"?	86
Premières évaluations.	88
Expansion de la formation des adultes dans la CEE	99
La formation et la crise	101
La formation en tant que mesure anti-cyclique	102
Calendrier des discussions communautaires	104
5. PROTECTION CONTRE LES LICENCIEMENTS COLLECTIFS	110
Nature du problème	110
Fondement des politiques	112
Méthode communautaire	113
Objectifs des politiques en matière de licenciements collectifs. .	115
La négociation des licenciements collectifs	118
Rôle joué par le gouvernement et les pouvoirs publics dans les licenciements collectifs	122
Conclusions et objectifs pour l'avenir	124
6. POLITIQUES REGIONALES DE L'EMPLOI	127
Nouvelle façon d'aborder les politiques régionales	128
Davantage d'expédients que de politiques?.	130
Le critère du chômage.	131
Importance de l'effort	132
Disparités de l'offre d'emploi	135
Coût par emploi	137
Croissance de l'emploi et politique régionale	138
Incitation pour le capital, dissuasion pour l'emploi?	141
L'augmentation du capital réduit-elle l'offre d'emploi?.	144
Récapitulation et matières à discussion	147
7. CREATION D'EMPLOIS ET POLITIQUES DE LA MAIN-D'OEUVRE ,	149
Une question de terminologie	149
Chômage et régimes de sécurité sociale	152
Les allocations de chômage, stabilisateurs de la demande globale .	155
Coût du chômage	156
Programmes de "création d'emplois"	161

1. PREFACE

La présente étude constitue une tentative d'analyse comparée, aussi approfondie et détaillée que le permettent les données disponibles, des instruments de politique de la main-d'oeuvre utilisés dans les Etats-membres de la Communauté. La méthode retenue pour l'analyse des instruments de politique existants a consisté notamment à déterminer de quelle façon ils pourraient être utilisés pour améliorer la situation de l'emploi dans la Communauté au cours des trois prochaines années.

La présente étude est essentiellement consacrée aux instruments de politique de la main-d'oeuvre que les gouvernements utilisent depuis de nombreuses années et dont l'usage est solidement établi. Cette précision étant apportée, le premier élément qui retiendra notre attention et fera l'objet d'une analyse est l'organisation, par le gouvernement, de services publics de l'emploi, chargés d'aider les employeurs à recruter du personnel et les travailleurs à trouver un emploi. Le chapitre 3 du présent rapport est consacré à cet aspect de la politique de la main-d'oeuvre.

Les possibilités de formation et de recyclage offertes aux adultes, sur une grande échelle, à l'initiative du gouvernement constituent un instrument de politique de la main-d'oeuvre relativement récent. C'est particulièrement vrai dans la mesure où dans certains Etats membres, l'importance des crédits publics alloués à ces activités s'est accrue suffisamment pour faire des programmes actuels de formation professionnelle des adultes un instrument de politique différent, non seulement sur le plan quantitatif mais également sur le plan qualitatif. Les programmes entrepris et les idées qui ont présidé à l'expansion de cette activité ainsi que, dans la mesure du possible, l'évolution ultérieure sont examinés dans le chapitre 4 de la présente étude.

Ces trois instruments de régulation du marché de l'emploi sont presque exclusivement utilisés pour adapter l'offre de main-d'oeuvre aux besoins des entreprises et des secteurs économiques. Les chapitres 5 et 6 se consacrent davantage aux tentatives d'utilisation des instruments de politique de la main-d'oeuvre faites par les gouvernements pour influencer l'importance et la configuration de la demande de main-d'oeuvre. Les mesures (législatives ou résultant d'une négociation entre employeurs et travailleurs

sanctionnée par les institutions gouvernementales compétentes en matière d'emploi) destinées à régler et à limiter les licenciements collectifs sont un instrument utilisé en partie pour éviter la rapide disparition d'emplois et pour permettre un reclassement ordonné des travailleurs en surnombre. Ces mesures seront examinées au chapitre 5.

Après l'examen de ces instruments essentiellement pratiques, d'usage solidement établi et concrétisés par des institutions destinées à agir sur le marché de l'emploi, le dernier chapitre de la présente étude s'attache à des considérations quelque peu plus théoriques. Le chapitre 6 constitue une amorce d'analyse des conséquences qu'entraîne pour l'emploi la détermination du coût de la main-d'oeuvre par rapport au coût du capital. Il s'agit là d'un sujet d'une grande complexité théorique et le seul domaine dans lequel il a fait l'objet d'expériences pratiques est celui de l'aide gouvernementale au développement régional.

L'un des aspects du coût du travail par rapport au coût du capital à avoir pris une importance croissante au cours des dernières années est le rôle des charges imposées à l'employeur par les contributions financières au régime de sécurité sociale à mesure que s'accroissent les effectifs. En outre, le relèvement du niveau du revenu garanti au cours des périodes de privation d'emploi représente une charge pour le trésor public et l'on peut se demander, notamment au cours des périodes de chômage intensif, si la garantie passive du revenu se justifie, sur le plan des coûts, par rapport à la création directe d'emplois par les gouvernements. Cet ensemble de problèmes est examiné dans le dernier chapitre du présent rapport.

Ce premier rapport est à considérer comme une contribution provisoire. Nous avons l'intention d'élargir le sujet (et d'approfondir l'analyse) au cours d'une étude ultérieure; dans cette seconde étude, nous nous efforcerons de passer en revue les instruments de politique de la main-d'oeuvre des Etats membres exclus de la présente étude.

2. SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS

Services publics de l'emploi (chapitre 3)

Bref aperçu historique

Les pays de la CEE se sont en général dotés relativement tôt de services publics de l'emploi d'envergure nationale, dans le cadre des nouveaux régimes nationaux d'assurance-chômage. La fonction commune à tous les services publics de l'emploi gérés par des institutions étatiques ou para-étatiques était une fonction négative puisqu'elle consistait à tenir un registre des chômeurs et à régler le versement des prestations. Au cours des années 60, diverses pressions ont été exercées pour que la politique de la main-d'oeuvre joue un rôle positif et influe sur l'offre de main-d'oeuvre et améliore le fonctionnement du marché de l'emploi.

La fonction positive traditionnelle des services publics de l'emploi consistait à trouver un emploi aux travailleurs - autrement dit à assurer leur placement. Les dispositions prévues en la matière par les divers pays d'Europe vont de l'obligation d'effectuer tous les nouveaux recrutements par le seul intermédiaire des services publics de l'emploi à de simples encouragements donnés aux employeurs. Toutefois, les conditions sévères imposées par la loi, par exemple en France et en Italie, sont rarement respectées dans la pratique. Aussi les résultats qu'obtient un service public de l'emploi dans l'exercice de sa fonction de placement ne sont-ils pas toujours à la mesure de l'appareil législatif et réglementaire mis en place.

Évaluation des fonctions des services publics de l'emploi

L'évaluation des fonctions des services publics de l'emploi doit de préférence être effectuée sur le plan quantitatif et qualitatif même si elle ne se fonde que sur des calculs approximatifs. La contribution quantitative des services publics de l'emploi peut être évaluée en déterminant le pourcentage d'emplois vacants auxquels leur intervention a permis de pourvoir. L'évaluation fondée sur le nombre de personnes faisant appel au service doit être sérieusement rectifiée, étant donné que la montée du chômage oblige de plus en plus de personnes à s'inscrire afin de se voir ouvrir le droit à l'indemnisation. D'autre part, la participation qualitative peut être mesurée pour une bonne part à la capacité des services publics

de l'emploi d'aller au-delà de la fourniture de renseignements sur les vacances d'emploi pour devenir un organe de consultation.

En France, les services publics de l'emploi, dont les résultats avaient été relativement modérés jusqu'en 1967, se sont considérablement améliorés tant sur le plan quantitatif que qualitatif depuis leur réorganisation sous la forme de la nouvelle Agence nationale pour l'emploi (ANPE). En Allemagne, la diminution du nombre de placements effectués par le service public de l'emploi est davantage imputable à la rareté de la main-d'oeuvre qu'à une quelconque insuffisance de l'institution; son efficacité dans la fourniture d'informations sur les emplois vacants ne s'est jamais démentie. Tous les services nationaux de l'emploi examinés dans la présente étude s'attachent à donner des conseils d'ordre professionnel aux jeunes qui occupent leur premier emploi. Mais le Bundesanstalt für Arbeit allemand offre ce service aux travailleurs de tous âges et joue en même temps un rôle positif dans la régulation des licenciements. Le service public de l'emploi néerlandais assure une orientation professionnelle permanente, de l'école à l'âge adulte. Des bureaux privés se sont mis à exercer parallèlement cette activité avec l'appui du gouvernement et les Néerlandais se sont efforcés, avec un certain succès, de combattre l'aversion des adultes pour l'orientation professionnelle. La Grande-Bretagne offre davantage de statistiques du marché de l'emploi que tout autre pays de la CEE, qu'il s'agisse d'états de la situation à un moment déterminé ou des statistiques continues établies depuis 1973. La réorganisation du service public de l'emploi, commencée en 1971, a permis d'améliorer l'accès à l'information sur les vacances d'emploi. Cependant, le service britannique de l'emploi ne semble pas avoir obtenu de très bons résultats en ce qui concerne le placement.

Comparaison des services publics de l'emploi

Bien que n'ayant pas progressé aussi rapidement que le service national de l'emploi français, le service britannique présente un taux élevé mais statique de réussite en ce qui concerne l'accès global à l'information et le nombre total de placements. Le service allemand, bien qu'en régression pour ce qui est des résultats a assuré progressivement davantage de placements que le service britannique, à cause notamment de l'importance de ses ressources et de sa position. Cependant, les résultats obtenus par le service britannique de l'emploi après sa réorganisation, ne peuvent raisonnablement être appréciés au moyen de critères quantitatifs, car il a précisément commencé à fonctionner au début d'une récession.

Sur le plan qualitatif, l'intégration de l'orientation professionnelle dans le service britannique de l'emploi a été assez tardive puisqu'elle n'a eu lieu qu'en 1966. En Grande-Bretagne et en France, l'orientation professionnelle des jeunes était l'apanage du milieu scolaire. En Grande-Bretagne, le service de l'emploi pour les jeunes a certes fait des progrès depuis 1966 mais on peut encore considérer que les jeunes arrivant sur le marché de l'emploi reçoivent une aide professionnelle plus importante et plus efficace en Allemagne et aux Pays-Bas. La loi de 1973 sur l'emploi et la formation (1973 Employment and Training Act) a modifié les dispositions réglant précédemment l'orientation professionnelle et le placement des jeunes mais ne semble pas être le résultat d'un choix rationnel entre diverses méthodes.

La clientèle du service d'orientation professionnelle du service britannique de l'emploi présente une structure semblable à celle d'autres pays européens, notamment en ce qui concerne l'importante participation des jeunes. Mais cette clientèle est très réduite. La réorganisation du service britannique de l'emploi est susceptible d'accroître la demande d'orientation professionnelle, jusqu'à ce qu'elle se rapproche du niveau allemand. En outre, l'extension de la formation sous l'égide de l'Agence des services de formation professionnelle (Training Services Agency, T.S.A.) exige une croissance tant quantitative que qualitative de l'orientation professionnelle.

Conclusions et conséquences politiques

Les services publics de l'emploi de la CEE ont des objectifs semblables mais des organisations différentes. La restructuration entreprise depuis 1965 s'est caractérisée par une tendance générale à accroître la participation des syndicats et des organes de gestion. Il serait utile d'examiner au niveau communautaire l'efficacité relative des divers types d'organisation assurant actuellement la fonction de services publics de l'emploi.

L'on peut craindre pour le proche avenir un taux de chômage élevé alors que l'intérêt se détournerait des services publics de l'emploi pour se porter notamment sur la formation. Mais il conviendrait que soit entreprise, éventuellement par les responsables de la politique de l'emploi de la CEE, une étude sérieuse du bien-fondé de l'idée originale selon laquelle un

service de placement est tout particulièrement important en période de pénurie d'emplois.

Champ d'investigation éventuel

Le rôle et le nombre des "prospecteurs d'emplois" de l'Agence nationale pour l'emploi française. Ont-ils des homologues dans les autres pays de la CEE (page 37).

Comment le Bundesanstalt für Arbeit modifie-t-il la configuration de la demande de main-d'oeuvre des entreprises (page 41).

Comparaison des dépenses gouvernementales en matière d'orientation professionnelle, mesurées par rapport au total des sommes affectées à l'ensemble des activités destinées à influencer sur le marché de l'emploi (pour les Pays-Bas, page 45).

De quelle manière les syndicats et les employeurs peuvent-ils, s'ils ne le sont déjà, être intégrés dans l'organisation des services publics de l'emploi ? (pages 49 et 68).

La qualité générale de l'orientation au Royaume-Uni. La connaissance par les conseillers professionnels des problèmes économiques qui dépassent leur domaine immédiat. Quelle importance attachent-ils à la formation ?

Quelle est la souplesse des services publics de l'emploi face aux modifications des conditions qui régissent le marché du travail ? (page 69).

Formation professionnelle des adultes (chapitre 4)

Participation de l'Etat à la formation :

la formation en tant qu'instrument de gestion de la demande

La participation de l'Etat à la formation a fait des débuts modestes après la seconde guerre mondiale. La plupart des gouvernements de la CEE ont encouragé la formation en vue de maintenir un taux de croissance élevé pour leurs économies. La croissance provoque des variations de la demande de capital et de main-d'oeuvre qui se sont avérées ne pouvoir faire l'objet d'un ajustement rapide ni sur le plan géographique ni sur le plan professionnel.

La montée latente du chômage depuis 1966-67 dans la plupart des pays de la CEE ne peut être complètement dissociée de l'intérêt manifesté par les gouvernements pour les programmes de formation et de réadaptation professionnelles des adultes. Mais rien n'indiquait que les autorités étaient suffisamment convaincues des avantages d'une politique active du marché de l'emploi pour utiliser la formation des adultes comme un élément de leur action générale de gestion anti-inflationniste, de la demande. Certains considèrent qu'une gestion stricte de la demande peut se justifier sans qu'il y ait un chômage élevé s'il existe de vastes programmes de formation destinés à contrebalancer les pertes d'emploi qui se produiraient autrement. Le scepticisme à propos de la formation des adultes à grande échelle a deux raisons mais la possibilité de réaliser ce type de formation est démontrée par les résultats obtenus empiriquement par les pays qui ont bien voulu en faire l'expérience. Les effets inflationnistes ne sont pas non plus à craindre, étant donné que la dépense supplémentaire que représente l'organisation de programmes de formation est relativement réduite par rapport au coût de la garantie de revenu en cas de chômage.

Difficultés de la comparaison

La comparaison des programmes de formation des adultes mis en oeuvre dans les divers pays se heurte à des difficultés considérables. L'utilisation de définitions différentes de la formation des adultes rend les mesures malaisées et elle est susceptible d'influer sur l'importance des subventions communautaires qu'un pays membre de la CEE peut obtenir. Des mesures légales, telle la prolongation au Royaume-Uni de l'enseignement complémentaire subventionné, ainsi que l'importance de la formation assurée par les entreprises peuvent conduire à une sous-estimation du nombre d'adultes recevant une formation dans un pays donné. Cependant, il n'est pas nécessairement vrai que la formation que l'industrie assure à ses propres fins, par exemple en Allemagne fédérale où le gouvernement finance une large part de la formation des adultes, est moins importante qu'en Grande-Bretagne.

Outre les différences que présentent les divers systèmes, les difficultés peuvent également être d'ordre terminologique. En Grande-Bretagne par exemple, on établit une distinction entre, d'une part, la formation proprement dite et, d'autre part, la formation via "un enseignement complémentaire" centré sur la profession. Néanmoins, une évaluation expérimentale peut se révéler utile, à condition de prendre en considération les difficultés

et les lacunes. Ainsi, alors qu'une comparaison directe entre l'importance des dépenses publiques de deux pays n'apporte rien, il est intéressant de comparer les taux de croissance des ressources allouées par différents pays à la formation des adultes (à la condition que les définitions soient comparables). De cette façon, les difficultés que posent les définitions sont judicieusement évitées.

Si l'on pose en principe, ce qui est assez réaliste, que la progression annuelle des dépenses publiques affectées à l'enseignement général n'a connu d'accélération importante dans aucun pays de la Communauté, (par rapport à l'évolution antérieure) depuis une année déterminée, par exemple 1968, toute hausse importante des sommes affectées spécifiquement à la formation des adultes constitue dès lors un indicateur des priorités dans le pays en question.

Les données disponibles indiquent une hausse considérable des dépenses publiques affectées à la formation professionnelle des adultes, quoique la situation diffère d'un pays à l'autre. Les variations annuelles des pourcentages et les indices des dépenses de formation permettent d'apprécier plus clairement l'évolution au cours d'une période donnée.

La formation en période de crise

Malgré le ralentissement de plus en plus marqué de l'activité des marchés de l'emploi depuis la fin de l'année 1973, rien n'indique que les gouvernements des Etats membres ont considéré opportun d'encourager la formation des adultes. La plupart des pays ont affecté à la formation des adultes des sommes à peu près équivalentes à celles qu'ils avaient coutume de lui consacrer depuis 1970. Les informations relatives au nombre d'adultes auxquels une formation a été dispensée sont rares mais indiquent à tout le moins une légère réduction du nombre de participants depuis 1973. Il est intéressant de se demander pourquoi des pays tels que l'Allemagne et la France n'ont pas étendu davantage leurs programmes de formation des adultes.

Il conviendrait d'examiner d'urgence au niveau communautaire la possibilité de développer les programmes de formation des adultes afin de lutter contre le chômage que nos pays connaîtront probablement au cours des deux prochaines années.

Calendrier des discussions communautaires

Les discussions communautaires doivent en premier lieu se fonder sur un accord général quant au principe de l'utilisation, à grande échelle, par les gouvernements des programmes de formation des adultes pour corriger les déséquilibres non structurels des marchés de l'emploi. En second lieu, il convient d'envisager la nécessité de modifier les systèmes de formation existants. En ce qui concerne la demande, il conviendra de déterminer dans quelle mesure les chômeurs pourraient être encouragés à participer à un programme public de formation élargi. Cette ouverture nécessitera une définition moins restrictive de la formation ainsi peut-être que l'accès à la formation pour les jeunes qui viennent de quitter l'école et n'ont pas trouvé d'emploi. Les discussions au niveau communautaire devraient s'attacher à étudier et comparer, dans le cadre de l'examen des questions financières, les montants que les gouvernements versent aux participants aux cours de formation ainsi que les critères qui président à leur fixation. Les chiffres disponibles pour le Royaume-Uni indiquent des variations assez désordonnées du rapport entre les allocations de formation et le niveau des salaires. Ainsi c'est au moment où le gouvernement cherchait à intensifier son effort de formation que les allocations ont atteint leur niveau le plus bas par rapport aux salaires.

Champs d'investigation éventuels

Il convient de mieux connaître les différences d'ordre institutionnel ou terminologique entre les pays de la CEE afin d'éliminer toute équivoque quant à l'interprétation du terme "formation des adultes". A cette fin, il conviendrait d'être renseigné sur l'importance de la formation assurée par les entreprises pour répondre à leurs propres besoins, notamment en Grande-Bretagne et en Allemagne. A quel degré de qualification correspond l'enseignement professionnel britannique dans les autres pays de la Communauté ?

Ces problèmes évoquent directement la nécessité de données plus nombreuses en ce qui concerne la participation à la formation. Outre les données relatives aux taux de croissance, il est nécessaire de disposer d'informations plus fiables en ce qui concerne le niveau de base des efforts de formation consentis par les divers pays. Les taux de croissance peuvent nous renseigner sur la mesure dans laquelle la formation a été utilisée en tant que procédé anticyclique, mais ils ne nous informent pas sur l'importance du programme de formation qu'un pays donné met en oeuvre pour corriger le

déséquilibre structurel. Ces dernières informations importent davantage lorsque le chômage structurel sous-jacent subit un changement, comme cela s'est manifestement produit.

Comment inciter les entreprises à poursuivre leur effort de formation si les programmes de formation des adultes organisés par l'Etat sont ouverts aux jeunes venant de quitter l'école et sans emploi ? (Il serait utile d'étudier l'expérience réalisée par un pays où de telles possibilités ont déjà été offertes).

Pourquoi la plupart des pays ont-ils fait progresser rapidement les sommes affectées à la formation au début des années 1970 et pourquoi la plupart d'entre eux n'ont-ils pas consenti de hausses substantielles au cours de la récession que nous connaissons depuis fin 1973 ?

Dès que les données seront disponibles, il sera d'un grand intérêt de découvrir quelle a été la situation de la formation en 1975.

Enfin, il pourrait s'avérer important de combattre le scepticisme manifesté par certains quant à la formation des adultes. Si l'on soutient par exemple qu'une telle politique n'est en réalité qu'un moyen déguisé et peu efficace de masquer le chômage, c'est qu'on a la conviction que la politique de stabilisation devrait faire plus qu'alléger le poids du chômage (éviter que les personnes ne doivent vivre aux crochets de la société). Les objectifs des programmes de formation à grande échelle doivent être précisés.

Protection contre les licenciements collectifs (Chapitre 5)

Nature du problème

Les licenciements collectifs sont l'expression d'un conflit entre les besoins de l'entreprise et les intérêts de l'individu. Cependant, il ne faut pas nécessairement considérer que les entreprises doivent, dans leur gestion donner la priorité au capital et obliger les hommes à s'adapter aux machines à mesure qu'évoluent les techniques. En outre, si l'entreprise a un comportement rationnel, les licenciements collectifs risquent de frapper précisément ceux des travailleurs dont les perspectives sur le marché de l'emploi sont les plus mauvaises - les travailleurs non qualifiés, les travailleurs

âgés et ceux dont le potentiel est peu élevé. Les travailleurs licenciés appartenant à ces catégories sont généralement pléthoriques et doivent faire face à la concurrence d'autres travailleurs dont la situation est analogue. Si les licenciements sont la conséquence de processus rationnels qui caractérisent une économie dynamique, il devrait être possible de résoudre ce problème par un raisonnement et des critères appropriés. Il convient de mettre au point des dispositifs institutionnalisés reposant sur des mesures législatives, la persuasion, la négociation collective ou encore sur une action gouvernementale destinée à influencer sur l'esprit de rentabilité des entreprises.

Les licenciements collectifs dans la Communauté Européenne

Les politiques et les procédures en matière de licenciements collectifs diffèrent considérablement d'un Etat membre à l'autre. En 1973, la Commission a établi un projet de directive du Conseil recommandant leur harmonisation. Les variations du degré de protection accordé aux travailleurs avaient pour effet de créer des disparités en matière de concurrence, ce qui était susceptible d'influencer les décisions des entreprises en matière de localisation et de recrutement et de provoquer un chômage important dans certaines régions. En outre, ce traitement différent des licenciements collectifs selon les Etats membres se justifiait difficilement sur le plan de la justice sociale. La proposition de la Commission visait à faire participer les travailleurs et les autorités responsables du marché de l'emploi à la solution des problèmes de licenciement collectif.

Négociation des licenciements collectifs

La liberté qu'ont les entreprises de recourir aux licenciements collectifs lorsqu'elles l'estiment nécessaire a fait l'objet de restrictions de plus en plus nombreuses, procédant d'une part de nouvelles lois et d'autre part de la participation croissante des travailleurs à la prise de décisions dans l'entreprise. Les entreprises ont affaire à deux marchés de l'emploi. Le premier est le marché de l'emploi intérieur (contrôlé par l'entreprise) dont le fonctionnement n'est connu qu'imparfaitement; l'autre est le marché de l'emploi extérieur. Un licenciement collectif consiste à délester le marché de l'emploi intérieur d'un problème pour en charger le marché extérieur. Les Etats membres ne sont pas tous d'accord sur les principes applicables à la négociation des licenciements collectifs; cette

négociation peut aller de l'obligation imposée aux employeurs d'informer les travailleurs avec un préavis raisonnable, à la détermination par une convention collective de la procédure de licenciement ainsi que des critères présidant à la désignation des travailleurs licenciés. La main-d'oeuvre n'est mobile ni sur le plan professionnel ni sur le plan géographique, pas plus qu'elle n'est homogène. Or, il faudrait que ces caractéristiques existent pour que l'offre de main-d'oeuvre apparaissant sur le marché à la suite d'un licenciement collectif soit immédiatement absorbée par la demande émanant des employeurs en quête de main-d'oeuvre nouvelle.

Le rôle des pouvoirs publics et de la Communauté en matière de licenciements

Alors qu'ils réduisent les coûts de l'entreprise, les licenciements collectifs constituent une charge importante pour l'Etat ainsi que pour les individus. Par ailleurs, une amélioration des services publics de l'emploi, permettant aux travailleurs licenciés de se reclasser rapidement, peut inciter les employeurs à accélérer le rythme de la succession des recrutements et des licenciements. En général, les politiques publiques de la main-d'oeuvre se cantonnent dans un domaine déterminé cependant que les entreprises restent sur leur propre terrain. Il conviendrait de les décloisonner de sorte que, par exemple, les décisions inspirées par les seules considérations économiques tiennent compte tant des coûts privés de l'entreprise que des coûts imposés au trésor public par le versement des allocations de chômage. Dans tous les Etats membres à l'exception de l'Italie, la charge que représente l'entretien d'un chômeur pour le contribuable est très importante. La politique défensive en matière de licenciements collectifs actuellement adoptée par les pouvoirs publics doit être remplacée par une orientation positive permettant à l'entreprise et à l'individu menacé de licenciement de choisir entre un nombre optimal de solutions. Il est nécessaire de reconsidérer l'action pouvant être entreprise par l'Etat. Celle-ci pourrait notamment comporter une aide financière, la retraite anticipée, l'organisation de la formation par les pouvoirs publics.

La réaction des Etats membres à la proposition de directive du Conseil en matière de licenciements collectifs, faite par la Commission, a été prudente tant parce qu'il s'agit là d'un domaine d'ordre essentiellement intérieur et très délicat sur le plan politique que parce que la directive semblait vouloir renforcer les droits des travailleurs face aux prérogatives

de la direction de l'entreprise. Aussi, la directive proprement dite a-t-elle été tout à fait anodine; les discussions devraient permettre aux pays de la CEE de profiter de leur expérience mutuelle et pourraient constituer une authentique incitation à un changement que les pays ne sont guère susceptibles de susciter d'eux-mêmes.

Conclusions et objectifs

La politique de la main-d'oeuvre pourrait offrir aux travailleurs menacés de licenciement le choix entre, d'une part, un chômage passif indemnisé au moyen des allocations de chômage et, d'autre part, une formation qui non seulement augmenterait leurs chances sur le marché de l'emploi mais également leur assurerait un revenu considérablement plus élevé que dans la première solution. En outre, on pourrait les occuper temporairement à des emplois dont la création n'est pas fonction du marché en leur offrant un salaire supérieur tant à l'allocation de chômage qu'à l'allocation de formation mais inférieur à leur salaire antérieur. L'exercice d'une telle profession de transition permettrait à l'individu d'assurer sa subsistance et d'apporter sa contribution à la collectivité.

Champs d'investigation éventuels

La "main-d'oeuvre, problème secondaire". L'attitude de l'industrie envers la main-d'oeuvre en tant qu'input de facteur résiduel est-elle en train de changer ? Que les attitudes des travailleurs ou des employeurs soient ou non en train de changer, de quelle manière peut-on les influencer ? En répondant à ces questions, il convient de se pencher sur la "japonisation" du marché de l'emploi ainsi que sur les effets éventuels d'une participation accrue des travailleurs.

La relation technologie/investissements/licenciements. Quelle proportion représentent les licenciements résultant d'une évolution technologique spécifique et des décisions d'investir par rapport à ceux qui sont imputables à l'évolution défavorable du marché ? Comment influencer les décisions relatives à la technologie et aux investissements ?

Il convient de poursuivre l'oeuvre d'harmonisation entamée par la directive de la Commission. Si la méthode proposée ci-dessus sous la rubrique "conclusions et objectifs" était adoptée, il conviendrait de

déterminer le niveau des allocations devant être versées respectivement : aux chômeurs, aux personnes bénéficiant d'une formation dans l'entreprise, aux personnes formées dans les centres publics de formation, aux personnes occupant des emplois "de transition" et aux chômeurs partiels.

Politiques régionales de l'emploi (chapitre 6)

Objectifs de la politique régionale

Le but de la politique régionale est d'équilibrer les rythmes de développement économique des différentes régions; dans le cadre du présent rapport, nous nous intéresserons particulièrement à l'équilibre des possibilités d'emplois offertes par les régions. Le transfert des ressources des régions les plus développées vers les régions "défavorisées" peut servir les objectifs tant régionaux que nationaux, et profiter ainsi aux régions donatrices comme aux régions moins prospères. Ces dernières doivent opérer une conversion de leur structure industrielle traditionnelle et associer étroitement les planifications économique, physique et sociale. Dans la pratique, les pays de la CEE disposent d'un répertoire d'expédients ad hoc plutôt que d'un ensemble rationnel de programmes de politique régionale.

Résultats positifs de la politique régionale

Il convient toutefois de reconnaître que si cette politique, pour incohérente qu'elle soit, n'avait pas existé, les régions défavorisées auraient connu un déclin beaucoup plus grave. La politique régionale a facilité des types d'investissements, qui, d'un point de vue strictement commercial, n'étaient pas viables. Il convient de se demander si le succès de la politique régionale peut se mesurer aux emplois nouvellement créés. L'absurdité de l'opposition entre politique nationale et politique spécifiquement régionale se révèle lorsque des moyennes nationales indiquant un chômage élevé sont utilisées pour masquer les disparités régionales. Même en période de forte croissance, le transfert de ressources nécessaires à la correction des déséquilibres régionaux est beaucoup trop important pour qu'un gouvernement quel qu'il soit le considère possible.

Coûts de la politique régionale

Toute tentative faite en vue d'évaluer les dépenses publiques affectées au développement régional se heurte aux problèmes habituels; on peut toutefois

affirmer sans grand risque d'erreur que ces dépenses sont considérablement plus élevées au Royaume-Uni et en Italie que dans les autres pays de la CEE. Bien qu'il soit impossible d'obtenir des chiffres actuels et réalistes, les dépenses publiques affectées à des objectifs spécifiquement régionaux semblent avoir augmenté dans la plupart des pays de la Communauté jusqu'en 1972. Toutefois, dans certains pays, les problèmes régionaux restent aussi complexes qu'ils l'étaient au moment où l'on a commencé à s'y intéresser.

Les résultats obtenus par la politique régionale en matière de création d'emplois sont difficiles à cerner, de même qu'il est malaisé d'obtenir des informations sur le coût réel des emplois nouveaux. La coexistence dans les zones de développement de secteurs en expansion et de secteurs en déclin est un des facteurs qui rend malaisée toute estimation autre qu'approximative des emplois supplémentaires créés chaque année dans ces régions.

C'est tenter l'impossible que d'essayer de découvrir combien coûte la création d'un nouvel emploi permanent dans le cadre de la politique régionale. Les chiffres représentant les dépenses de l'Etat varient selon qu'il est tenu compte ou non des postes de dépense récupérable et de dépense non récupérable. Cependant, malgré les difficultés qui se présentent, il est possible de se faire une idée de l'importance des dépenses qui seraient nécessaires pour procéder à l'égalisation des possibilités d'emplois entre différentes parties d'un pays.

Le développement de l'emploi et la politique régionale

Le problème du déséquilibre régional est fondamentalement lié à la mobilité et relève également, dans une moindre mesure, du degré d'efficacité des divers marchés locaux de l'emploi ainsi que des caractéristiques individuelles de l'offre locale de main-d'oeuvre. Un taux de chômage supérieur à la moyenne dans certaines régions ne peut s'expliquer fondamentalement que par les différences de pression de la demande de main-d'oeuvre. Il s'ensuit que la pratique de salaires inférieurs dans les régions les moins concurrentielles conduirait à une répartition plus équilibrée de l'offre d'emploi. A cet effet, la prime de l'emploi régional (Regional Employment Premium) octroyée en Grande-Bretagne vise à réduire directement au moyen d'une subvention, les coûts salariaux des employeurs appartenant aux zones assistées. D'autres pays de la Communauté prévoient dans le cadre de leur politique

d'assistance régionale, des actions relativement peu importantes en faveur de la main-d'oeuvre, qui consistent généralement à faire bénéficier les travailleurs d'une formation complémentaire.

Dans la CEE, toutes les mesures (à l'exception de la prime à l'emploi régional britannique) destinées à encourager les entreprises à s'établir dans les régions les moins prospères se fondent sur une réduction du coût du capital : les mesures prises ne sont pas destinées à provoquer une modification importante de la répartition régionale des branches d'activité, elles ne visent strictement qu'à permettre l'acquisition de nouveaux actifs immobilisés et sont presque toujours sans effet en ce qui concerne la réduction des coûts de fonctionnement de l'entreprise. Bien que n'opérant aucune discrimination entre les secteurs à forte intensité capitalistique et les secteurs des industries de main-d'oeuvre, ces mesures d'encouragement favorisent les entreprises qui sont grandes consommatrices de capital et partant, opèrent au détriment de l'objectif de maximalisation de l'emploi que se sont fixées les politiques régionales.

Un système économique qui définit la productivité comme la production par homme est animé par le désir de substituer le plus rapidement possible le capital au travail. Si l'on part de ce principe, les politiques régionales qui encouragent les secteurs à forte intensité capitalistique agissent sagement. Mais il convient toutefois de s'interroger sur le rapport coût-efficacité de politiques de ce genre lorsque l'objectif poursuivi est la création d'emplois.

Formation et politique régionale

Dans les régions où le déclin de l'industrie va de pair avec une baisse des qualifications de la main-d'oeuvre, il est essentiel de créer des possibilités de formation. Le rétrécissement de l'assiette industrielle a lui-même pour effet de réduire les possibilités d'accès à la formation lorsque celle-ci est assurée pour une bonne part dans l'entreprise. En outre, les qualifications de la main-d'oeuvre disponible sont susceptibles d'être liées aux techniques anciennes et de ne pas correspondre aux besoins des entreprises qui s'installent.

Mobilité géographique

Les gouvernements ont fait preuve d'indécision en ce qui concerne

une autre mesure susceptible de promouvoir l'emploi dans le cadre de la politique régionale, à savoir la mobilité géographique. Les pays de la CEE ont malheureusement tendance à développer les modestes programmes existants au moment où les taux nationaux de chômage sont les plus élevés. Pour que la mobilité géographique contribue à la solution des problèmes régionaux de chômage, les services publics de l'emploi doivent informer les travailleurs sur les emplois offerts ailleurs et fournir une aide financière portant à la fois sur le transfert des travailleurs et sur leur formation. La mobilité est également fonction de l'élimination de l'obstacle que constitue le logement.

Champs d'investigation éventuels

L'évaluation des besoins de formation dans chaque région : les zones dans lesquelles les industries qui ont assuré une formation dans le passé sont en déclin méritent une attention toute particulière.

La tendance à développer les programmes de mobilité géographique au cours des périodes où le pays dans son ensemble connaît un chômage élevé est-elle justifiée ? Il convient d'étudier plus en détail le rôle que pourraient jouer les services publics de l'emploi en fournissant des informations sur les possibilités d'emploi ainsi qu'une aide financière permettant de faire face aux coûts de changement de résidence, de formation et de logement. Par exemple, il serait utile que les différents pays examinent entre eux ou sur le plan communautaire les méthodes permettant d'éliminer l'obstacle à la mobilité que constituent les problèmes de logement.

Afin que soient traités de façon conséquente les aspects de la politique régionale touchant à la main-d'oeuvre, tels la formation et la mobilité géographique, il conviendrait de coordonner efficacement les actions des responsables de la politique régionale et de la main-d'oeuvre dans la CEE.

Si le but de la politique de main-d'oeuvre est de faire progresser l'emploi, on peut se demander dans quelle mesure il convient d'attirer certaines industries et entreprises vers les régions peu prospères. La propension d'une industrie à augmenter son intensité capitaliste pourrait par exemple être prise en considération.

La relation entre les objectifs régionaux et la politique industrielle nationale du moment constitue un sujet d'étude intéressant. C'est notamment le cas lorsque la politique industrielle suppose que l'on joue ceux qui partent gagnants (comme c'est le cas actuellement dans la nouvelle politique industrielle du Royaume-Uni). Par exemple, le transfert de main-d'oeuvre des secteurs en expansion est-il systématique ?

Il est peut-être également possible d'étudier le coût de la politique régionale par rapport à d'autres programmes de dépenses publiques. Dans ce cadre, il convient d'estimer la part que représentent les dépenses récupérables. Enfin, il conviendrait de dégager un ensemble de critères permettant de mesurer la réussite de la politique régionale, étant donné notamment qu'il s'est avéré très difficile de déterminer quels emplois sont créés par des types de dépenses déterminés.

3. LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI (*)

Origine

La création d'un service financé et géré par l'Etat destiné aux travailleurs en quête d'emploi et aux employeurs en quête de personnel représente probablement sur le plan historique le premier effort directement consenti par les gouvernements des pays industrialisés pour influencer sur le fonctionnement des marchés de l'emploi. En Grande-Bretagne, le service public de l'emploi a fait ses premiers pas en 1902 mais pour qu'il prenne une envergure nationale il a fallu attendre une décennie, c'est-à-dire jusqu'en 1912, année au cours de laquelle il a été chargé du versement des allocations de chômage prévues par une loi votée un an auparavant. Quelque quinze ans plus tard, l'Allemagne connaissait la même évolution. En effet, un service public de l'emploi de dimension nationale a été créé en 1927, lors de l'instauration du nouveau régime national d'assurance-chômage dont il relevait d'ailleurs. Les autres pays de la CEE ont également connu une évolution semblable.

Le lien unissant les services publics de l'emploi et les régimes nationaux destinés à garantir les revenus des chômeurs a conditionné les activités du service public de l'emploi jusqu'au milieu des années 60, époque à laquelle les gouvernements ont consacré une sérieuse réflexion et bon nombre de ressources supplémentaires à la restructuration de leurs services de l'emploi. La refonte du service public de l'emploi, envisagée à la fin des années 60, s'inspirait essentiellement du désir de faire de ce service un instrument efficace permettant d'améliorer le fonctionnement des marchés de l'emploi.

*) Le terme "service public de l'emploi" est le terme générique utilisé tout au long du présent rapport pour désigner les services de placement assurés par des organismes étatiques ou para-étatiques et destinés à venir en aide aux travailleurs en quête d'emploi et aux entreprises en quête de personnel.

Le lien historique les unissant aux régimes nationaux d'indemnisation du chômage en avait fait davantage des services de chômage que des services de l'emploi. Ce résultat était commun à tous les pays malgré les différences entre les modes de gestion des régimes nationaux d'indemnisation du chômage.

En France, jusqu'en 1974, les allocations de chômage se présentaient en deux parties : une somme relativement peu élevée versée par l'Etat et une allocation plus importante, à laquelle tous n'avaient pas droit mais dont bénéficiaient la plupart des travailleurs qui était servie par des institutions privées créées à cette fin et financées par les contributions des employeurs et travailleurs. Le système hollandais, quoi que plus complexe est semblable dans les grandes lignes au système français. Au Danemark, bien que l'Etat, les employeurs et les salariés financent les caisses d'assurance chômage, le système est contrôlé et géré par les syndicats (système que ce pays a de commun avec les autres pays scandinaves).

En Allemagne fédérale, le Bundesamt für Arbeit est un organisme public composé de représentants des employeurs, des salariés et du gouvernement; ce service est légalement autorisé à prélever des fonds auprès des employeurs et des salariés; ces fonds servent à financer l'indemnisation du chômage ainsi que les autres activités organisées par l'institut en matière de main-d'oeuvre.

En Italie, les fonds destinés à financer l'indemnisation du chômage sont réunis exactement de la même façon qu'ailleurs. La différence est que le prélèvement des cotisations relève d'une compagnie d'assurance nationalisée; celle-ci laisse ensuite au service public de l'emploi gérés par l'Etat le soin de verser les prestations.

Les structures administratives sur lesquelles repose l'indemnisation du chômage en Grande-Bretagne diffèrent considérablement de celles des autres pays de la CEE. Les cotisations (des patrons et des salariés) sont versées à un régime national d'assurance relevant d'un ministère - il n'y a donc pas d'institution intermédiaire. De même, le versement des prestations est effectué directement par un autre ministère.

Malgré les importantes différences que présentent les méthodes d'indemnisation du chômage selon les pays, elles assignent toutes le même

rôle au service public de l'emploi. Jusqu'il y a peu, les services publics de l'emploi devaient quelles que soient leurs autres tâches, tenir un registre des chômeurs, vérifier s'ils avaient droit aux prestations et cesser les versements en cas d'infraction. Ce sont ces fonctions et attitudes négatives qui ont été visées par les réformes des services publics de l'emploi, intervenues dans les pays de la CEE au cours de la seconde moitié des années 60.

Motifs de la réforme

Certaines idées émises relativement récemment à propos de la réforme des services publics de l'emploi n'ont en fait rien de novateur. Elles avaient déjà été lancées au moment de la création de ces services il y a environ 50 ans mais avaient été perdues de vue. Cet oubli était imputable au fait que les services publics de l'emploi avaient été transformés en organismes chargés de contrôler et de classer les chômeurs afin de déterminer s'ils avaient droit à la garantie du revenu en période de privation d'emploi. Cependant, certaines idées relativement nouvelles et assez originales, portant sur les grands objectifs et les fonctions du service public de l'emploi, ont également été émises au cours des années 60. Les motifs qui ont amené un renouvellement du rôle des services publics de l'emploi étaient de trois ordres : tout d'abord, en 1967, les pays européens industrialisés connaissaient depuis près de quinze ans une période de plein emploi et d'élévation du niveau de vie sans précédent. Aussi l'intérêt public s'était-il fixé non plus uniquement sur la quantité mais sur la qualité des services publics mis à la disposition de la collectivité; d'autre part, on cherchait activement à mettre au point des méthodes permettant au gouvernement d'améliorer la répartition des ressources à une époque où les économies fonctionnaient à plein rendement et où les obstacles à la croissance provenaient presque exclusivement de l'offre.

On commençait à reconnaître que l'offre d'une main-d'oeuvre d'importance appropriée, possédant les qualifications requises et disponible à l'endroit souhaité était un élément déterminant si l'on voulait maintenir ou accroître les taux de croissance. Les expériences effectuées et certains grands programmes mis en oeuvre par l'Office suédois de l'emploi (Arbetsmarknadsstyrelsen - AMS) avaient démontré qu'un service public de l'emploi disposant de compétences élargies pouvait contribuer à la réalisation de cet objectif.

La troisième impulsion en faveur d'une restructuration du service public de l'emploi traditionnel a été donnée par l'O.C.D.E. qui a exercé, notamment au cours de la seconde moitié des années 60, de fortes pressions intellectuelles sur les Etats membres pour les amener à reconnaître la nécessité d'une analyse explicite des problèmes de main-d'oeuvre et de la mise au point de politiques destinées à améliorer le fonctionnement des marchés de l'emploi.

La fonction de placement

En ce qui concerne la fonction traditionnelle des services publics de l'emploi qui consistait à assortir travailleurs et postes vacants, les discussions menées vers la fin des années 60 ont porté sur la façon dont le service pouvait être amélioré tant en faveur des travailleurs que de ceux qui souhaitaient utiliser leurs services. Il était admis que la condition nécessaire à l'amélioration était l'abandon de la passivité antérieure au profit d'une intervention active sur les marchés de l'emploi. Dans le cas du placement qui constituait la tâche initiale du service, cette nouvelle attitude signifiait que le service devait cesser de fournir les mêmes prestations à tous les travailleurs et employeurs sans distinction. On en vint à admettre généralement qu'il était non seulement juste mais hautement souhaitable que les services publics de l'emploi s'efforcent de considérer les besoins des demandeurs d'emploi individuels en fonction de leur situation personnelle sur le marché de l'emploi - les conseils que nécessite un jeune sans expérience sont tout à fait différents des besoins d'un travailleur qui a été licencié parce que ses qualifications ne correspondaient plus à la demande; de même, il est nécessaire de traiter différemment le travailleur âgé dont l'âge constitue en soi un obstacle pour l'accès à une nouvelle profession.

Les services publics de l'emploi, même les mieux gérés et les plus solidement établis, n'ont pas obtenu de résultats très brillants en matière de placement. Cependant, la loi interdit dans tous les pays de la CEE à la seule exception de la Grande-Bretagne, l'exploitation de bureaux de l'emploi privés. Les textes qui, dans les pays de la CEE, confèrent au service de l'emploi le droit exclusif d'exploiter un service de placement peuvent être qualifiés soit de "faibles", soit de "forts". La loi de 1927 portant le statut du service public de l'emploi allemand a donné à

celui-ci l'exclusivité en matière de placement et d'orientation professionnelle (exception faite de petits bureaux de placement s'occupant d'une main-d'oeuvre très spécialisée). La loi la plus récente en matière de main-d'oeuvre et d'emploi en Allemagne - la loi sur la promotion de l'emploi de 1969 a réaffirmé le monopole du service public de l'emploi pour ce qui est du placement.

Malgré ces dispositions, si l'on considère les objectifs et les intentions (les résultats effectifs constituent un autre problème), la législation allemande est faible, comparée aux dispositions françaises et italiennes. En effet, en Allemagne, aucune obligation légale n'est faite à l'employeur de coopérer avec le service public de l'emploi ou d'y faire appel, de même que rien n'oblige le demandeur d'emploi à s'adresser au service public de l'emploi, à cette exception près qu'il doit s'y faire inscrire pour obtenir les allocations de chômage.

En France et en Italie, les services publics de l'emploi reposent sur une base légale "forte". Les lois promulguées par la France et l'Italie en la matière font bien davantage que garantir une situation de monopole aux services publics de l'emploi en interdisant l'exploitation de bureaux privés. Outre cette interdiction, la loi française de 1945 soumettait les employeurs à des restrictions remarquablement sévères, du moins en apparence. Tous les chefs d'entreprise étaient tenus de notifier tous les postes vacants au service public de l'emploi. Il n'était pas interdit aux employeurs de publier les vacances d'emploi dans la presse mais toutes les annonces publiées devaient être approuvées au préalable par le service public de l'emploi; troisième volet de ce renforcement légal du service public de l'emploi français : l'obligation imposée à tout travailleur en quête d'emploi de se faire inscrire auprès du service public de l'emploi (dans un bureau régional ou local). Cependant, dans la pratique, il a rarement été satisfait à ces exigences.

Cette triple action destinée à centraliser dans le service public de l'emploi les demandes d'emploi des travailleurs et les recrutements des entreprises, est aussi prévue avec autant de sévérité apparente par la loi italienne. Une loi (promulguée en 1949) prévoit que tous les recrutements nouveaux doivent être effectués par le seul intermédiaire du service public de l'emploi. Ses dispositions sont tout aussi impéra-

tives pour l'employeur que pour le travailleur. La loi italienne, plus sévère encore que la loi française, interdit aux employeurs de recruter leur personnel par tout autre intermédiaire que celui du service public de l'emploi. De même, tout travailleur qui obtient un emploi sans passer par le service public de l'emploi commet un acte illégal.

La loi italienne est à la fois ambitieuse et explicite quant à ses objectifs lorsqu'elle prévoit que tout recrutement nouveau se fera uniquement par l'intermédiaire du service public de l'emploi. A cette fin, elle prévoit trois modalités pratiques. Tout d'abord, toute personne en quête d'un emploi doit figurer sur les listes de placement du service public de l'emploi; en second lieu, les employeurs doivent notifier toutes les vacances d'emploi au service de l'emploi. Enfin, le service public de l'emploi doit compenser les demandes d'emploi figurant sur ses listes avec les demandes des employeurs.

Tout au moins en ce qui concerne ses exigences formelles, la loi italienne s'efforce non seulement de restreindre la liberté qu'ont les employeurs de passer outre au service public de l'emploi mais poursuit également un louable objectif d'égalisation des chances professionnelles des travailleurs ayant des qualifications et des métiers semblables. La législation française assignait des objectifs analogues au service national de l'emploi.

Le degré de restriction dont fait l'objet, en cette matière, la liberté de l'employeur en France varie selon le type de marché de l'emploi.

Les services domestiques et l'agriculture sont regroupés en un "secteur libre" dans lequel employeurs et travailleurs peuvent librement offrir ou accepter des emplois sans passer par l'intermédiaire du service public de l'emploi. Les demandes d'emploi et le recrutement de la main-d'oeuvre hautement qualifiée sont supervisés de très près par le service public de l'emploi français. Il est permis de pourvoir à ces emplois par un accord entre le demandeur d'emploi et l'employeur à la condition d'informer le service public de l'emploi du recrutement.

La loi française confie un rôle beaucoup plus actif au service public de l'emploi pour ce qui est des emplois manuels et non manuels se situant au-dessous du niveau spécialisé ou hautement qualifié. C'est

à cette partie très sévèrement contrôlée du système français que la structure italienne ressemble le plus malgré d'importantes différences.

En France, l'employeur a parfaitement le droit d'offrir un emploi à la personne dont il a lui-même choisi d'utiliser les services. Il est simplement tenu d'obtenir l'approbation du service public de l'emploi avant d'engager la personne qu'il a en vue. L'approbation du service de l'emploi peut soit être explicite soit, comme c'est généralement le cas, s'exprimer tacitement par l'absence d'objections. Le service public de l'emploi est autorisé à retarder un engagement afin de vérifier, par exemple, les qualifications de la personne recrutée (à propos de laquelle le futur employeur est censé fournir des informations). Enfin, le service public de l'emploi français peut refuser d'approuver le recrutement d'une personne par un employeur.

Le droit et les résultats

Malgré une solide assise légale, les services publics de l'emploi français et italien n'ont pas obtenu de résultats particulièrement remarquables. A la fin des années 1960, le service public de l'emploi français est entré dans une phase nouvelle au cours de laquelle son rendement s'est beaucoup amélioré. Cependant, cette évolution positive a été sans rapport avec l'importance de son fondement légal. En Italie, le service public de l'emploi repose sur une base légale toujours aussi solide mais n'a connu, à la différence du service français, aucune amélioration de structure ni aucune augmentation de ses ressources.

Bien que la lettre des dispositions sévères prévue par la loi italienne soit respectée, les transactions journalières qui s'effectuent sur les marchés de l'emploi italiens tournent pour la plupart les stipulations légales. Le respect de l'obligation imposée par la loi de faire transiter toutes les offres et acceptations d'emploi par le service public de l'emploi est contrecarré par l'existence et l'utilisation de systèmes officieux parallèles. En opérant son propre choix parmi les demandeurs d'emploi qui s'adressent directement à lui, l'employeur italien empêche le service public de l'emploi de remplir la fonction de placement que lui a confiée la loi. En outre, en opérant en dehors du système officiel, l'employeur empêche le service public de l'emploi d'intervenir dans son choix : il se soustrait ainsi à l'objectif de la loi qui est restreindre cette prérogative

de l'employeur (afin d'égaliser les chances professionnelles de tous les individus qui, par leur profession ou leurs qualifications appartiennent à un même groupe). Cependant, aucun des ces procédés ne défie ouvertement la loi : il s'agit simplement de trouver celle-ci par des moyens officieux. S'étant libérés de l'emprise de la loi sur ce point essentiel, les employeurs (et travailleurs) italiens sont, chaque fois que c'est possible, disposés à accomplir les formalités nécessaires pour faire légitimiser leurs actes par le service public de l'emploi. Cette légitimation peut être assurée pour une part, en veillant à ce que les travailleurs qu'un employeur a déjà décidé d'engager se fassent inscrire dans un bureau de l'emploi (à un moment quelconque) avant la date où ils commencent à exercer leur nouvelle profession et d'autre part, en s'appliquant dans le cas de l'employeur, à notifier ses vacances d'emploi au service public de l'emploi (bien qu'il ait déjà trouvé des personnes pour y pourvoir) avant que les travailleurs nouvellement recrutés ne commencent à travailler pour lui. Grâce à cette astuce, les données relatives aux inscriptions et aux placements effectués par le service public de l'emploi font grand honneur au service (étant donné l'importance apparente des résultats obtenus) et montrent combien chacun est respectueux des dispositions légales.

Causes des différences entre les divers pays

C'est sans doute simplifier exagérément (pas tellement toutefois) que de dire que le but des lois françaises et italiennes était d'attribuer au service public de l'emploi un rôle régulateur, alors que dans les autres pays, le service était destiné à contribuer à un fonctionnement plus efficace des mécanismes du marché de l'emploi.

Les efforts consentis par la France et l'Italie pour permettre à leurs services publics de l'emploi de dominer les mécanismes du marché de l'emploi en les dotant d'importants pouvoirs légaux sont à considérer en fonction de la conception qu'ont ces pays de la gestion de leurs économies ainsi que des relations politiques entre l'Etat, le citoyen et les entreprises commerciales.

La Grande-Bretagne et la République fédérale sont convaincues, tout autant que la France et l'Italie, de la nécessité de l'intervention du service public de l'emploi dans le fonctionnement du marché du travail.

Cependant, bien que la Grande-Bretagne et l'Allemagne aient promulgué depuis le milieu des années 60 des lois nouvelles pour régir le marché de l'emploi, ces mesures ne sont pas destinées à donner aux services publics de l'emploi britannique ou allemand le type de base légale dont sont dotés les services correspondants de France et d'Italie.

En R.F. d'Allemagne, les services publics de l'emploi préfèrent attirer la clientèle par des mesures d'encouragement plutôt que de recourir à la contrainte. Disposant d'un budget propre alimenté directement par une taxe établie par une loi sur le montant des salaires payés par l'employeur, le Bundesanstalt für Arbeit peut distribuer certains avantages qu'apprécient tant les employeurs que les travailleurs qui sont parties aux opérations effectuées sur le marché de l'emploi. Pour obtenir ces avantages, il faut obligatoirement passer par le service public de l'emploi de l'Institut fédéral.

Certains éléments de la législation allemande, la loi sur la cogestion par exemple, ont contribué à faire participer directement le service public de l'emploi de ce pays à la prise de décision en matière de main-d'oeuvre d'une façon et dans des situations telles que son intervention n'aurait pas été possible en l'absence de la loi. Mais les mesures d'encouragement dont dispose le Bundesanstalt für Arbeit vont de l'octroi de subventions salariales (versées aux entreprises qui autrement seraient obligées de débaucher) à la conclusion d'accords avec la direction de la Caisse nationale de pensions pour permettre aux travailleurs dont les perspectives d'emploi sont minces de prendre leur retraite avant l'âge normal de 65 ans.

Par suite de l'entrée en vigueur en 1969 de la loi sur la promotion de l'emploi (Arbeitsförderungsgesetz), le Bundesanstalt für Arbeit a mis en oeuvre des programmes de formation et de réadaptation des adultes d'une réelle envergure. En 1974, plus de 250000 adultes (c'est-à-dire un peu plus de un pourcent de la population active civile) ont reçu une formation organisée et financée par l'Institut. Bien que la loi sur la promotion de l'emploi n'impose pas aux employeurs ou aux travailleurs de faire appel au service public de l'emploi géré par le Bundesanstalt für Arbeit, l'accès à la formation (et les allocations accordées aux personnes souhaitant en bénéficier) n'est possible que par son seul intermédiaire. Cette méthode globale adoptée par l'Allemagne pour amener sans contrainte les intéressés à faire usage du service public de l'emploi n'a de fondement légal qu'en ce

qui concerne le licenciement de travailleurs par une entreprise : Les employeurs sont tenus légalement de s'adresser au service public de l'emploi avant de licencier, ainsi qu'ils en ont l'intention, un membre quelconque de leur personnel. Cependant, même dans ce cas, la législation n'a pas pour but essentiel de conférer au service public de l'emploi des pouvoirs de police dans l'entreprise, mais de lui donner la possibilité d'influer sur la prise de décision dans toute entreprise qui envisage une réduction des effectifs.

Les Allemands ont de toute évidence fondé leur action sur le marché de l'emploi sur la conviction que l'intervention gouvernementale, bien que vigoureuse, devait utiliser davantage la carotte que le bâton. Ils attachent une grande importance au fonctionnement des forces du marché mais ne considèrent pas que celles-ci sont plus efficaces lorsque le Gouvernement laisse les choses suivre leur cours.

L'intervention de l'Etat allemand sur le marché de l'emploi procède du même raisonnement que pour d'autres marchés, par exemple le marché de l'argent et des produits. L'intervention du pouvoir central a toujours pour but d'amener les marchés à remplir aussi efficacement que possible leur fonction de répartition. Elle ne cherche pas à empêcher les entreprises ou les individus de prendre des décisions rationnelles. Son but est de faire apparaître beaucoup plus explicitement les conflits qui surgissent lorsque sont prises, en fonction des intérêts rationnels de l'entreprise, des décisions qui ne sont pas nécessairement rationnelles du point de vue du travailleur qui cherche à protéger ses propres intérêts ou de gouvernement qui souhaite faire bénéficier l'ensemble du pays d'un bien-être économique (et social) maximal.

L'objectif de la plupart des lois concernant le marché de l'emploi en Allemagne est de permettre à ce type de conflit d'intérêts de s'exprimer publiquement. Ensuite, l'intervention gouvernementale allemande prend la forme d'encouragements financiers et autres dont le but est de modifier l'équilibre bénéfice-coût des entreprises afin que leurs décisions (toujours rationnelles) correspondent davantage aux objectifs des individus de la collectivité.

A la différence des législations française et italienne qui se contentent de régler les opérations entre les entreprises et les demandeurs d'emplois sur le marché en s'en remettant au souci des parties de respecter la légalité, la méthode allemande d'orientation des marchés de l'emploi permet au service public de l'emploi d'agir sur l'esprit de rentabilité qu'ont les entreprises ainsi que les demandeurs d'emploi individuels. Le système britannique est plus proche du système allemand que du système français ou italien mais il dispose de ressources beaucoup moins importantes et est beaucoup moins efficace.

Evaluation des fonctions des services publics de l'emploi

L'une des manières detablir l'utilité des services nationaux de l'emploi, c'est-à-dire de justifier leur existence, consiste à déterminer le nombre de personnes qui obtiennent des emplois et le nombre d'entreprises qui trouvent leur personnel par leur intermédiaire. Ce devrait être une tâche simple; cependant, dans la pratique, il n'est pas possible de rassembler suffisamment d'informations précises pour pouvoir effectuer cette mesure.

Il est certes possible de se livrer à certains calculs approximatifs. Cependant, une analyse vraiment complète ne serait possible qu'avec la pleine coopération des services publics de l'emploi et ce serait là une opération onéreuse et de longue haleine. Toute évaluation de la valeur d'un service public de l'emploi doit se fonder sur des critères quantitatifs et qualitatifs. En ce qui concerne les quantités, l'efficacité des services publics de l'emploi peut être évaluée en mesurant tout d'abord le nombre de vacances d'emploi sur le marché de l'emploi d'un pays donné (pendant un mois ou un an) et, en second lieu, en déterminant la proportion de ces vacances d'emploi auxquelles le service de l'emploi a permis de pourvoir. Des résultats raisonnables pour la fonction de placement indiquent pour le moins que le service public de l'emploi d'un pays est utilisé par les personnes en quête d'emplois et par les employeurs.

Au-delà de la question des quantités se situe le problème de la qualité de l'aide apportée par le service public de l'emploi à chacune des parties se situant sur le marché de l'emploi. Dans ce cas précis, les critères de la réussite sont d'une part la capacité du service à dépasser le simple apport d'informations pour remplir une fonction d'orientation

et permettre ainsi au demandeur d'emploi d'opérer un choix meilleur et à l'employeur de trouver des travailleurs qui répondent aux conditions requises par l'emploi. Autre aspect de ce critère qualitatif : le service public de l'emploi doit permettre de réduire la perte subie par le travailleur, l'employeur et l'économie en cas de recherche prolongée d'emploi ou de personnel, selon le cas.

L'expérience française

Pour ce qui est du critère quantitatif, le service français de l'emploi n'a pas obtenu de bons résultats pendant la plus grande partie des années 60. Il n'est pas possible de procéder à des analyses complexes notamment en ce qui concerne les années antérieures, à cause du manque de données par exemple en ce qui concerne les vacances d'emplois enregistrées par le service avant 1965. Il semble toutefois évident que la refonte des structures, du mode de financement et des objectifs du service qui a transformé celui-ci en 1967 en Agence nationale pour l'emploi (ANPE) a fait énormément pour améliorer ses résultats sur le plan quantitatif.

En France, pas plus qu'ailleurs, on ne dispose d'informations précises sur le nombre total d'emplois auxquels il a été pourvu dans l'ensemble de l'économie.

Service public de l'emploi/1

Vacances d'emploi enregistrées et placements effectués
par les services publics de l'emploi en 1966 et 1971

		Main-d'oeuvre totale (en milliers)	Vacances d'emplois en- registrées		Placements	
			en milliers	% de la main-d'oeuvre totale	en milliers	% de la main-d'oeuvre totale
Suède	1966	3.840	1.104	29	877	23
	1971	3.950	681	17	n.d.	n.d.
R. F. d'Allemagne	1966	26.762	2.845	11	2.653	10
	1971	26.858	2.775	10	2.706	10
Grande-Bre- tagne	1966	24.993	2.043(1)	8	1.807	7
	1971	24.472	1.887(1)	8	1.595	6
Pays-Bas	1966	4.426	n.d.	n.d.	228	5
	1971	4.642	n.d.	n.d.	200	4
France	1966	20.000	707	3	422	2
	1971	21.043	1.072	5	548	3
Italie	1966	19.477	n.d.	n.d.	5.137	26
	1971	19.316	n.d.	n.d.	5.714	29

Notes et sources

Suède : Making Labour Markets Work, PEP, 1972; et Arbetsmarknadsstatistik
N° 2B1973

Grande-Bretagne : British Labour Statistics Yearbook 1970 et Department of
Employment Gazette

Allemagne : Bundesanstalt für Arbeit.

n.d. : non disponible

(1) adultes seulement.

Par conséquent, il n'est pas possible d'estimer exactement la mesure dans laquelle les services publics de l'emploi ont réussi à pourvoir aux emplois vacants. La seule méthode possible est une méthode indirecte.

En 1965-67, la population active française comptait de 20,3 à 20,6 millions de personnes dont 500.000 environ étaient occupées dans les forces armées. Il n'est pas possible de donner de chiffre en ce qui concerne les emplois vacants et ceux auxquels il a été pourvu en France au cours de chacune de ces années mais en prenant le nombre total de personnes occupées à des activités autres que l'agriculture et en supposant une rotation annuelle de 30 % des salariés, l'on obtient de 4,1 à 4,2 millions de changements d'emploi au cours de chacune de ces années.

En fait, cette approximation sous-estime largement l'importance véritable des cessations d'emploi et des recrutements nouveaux mais elle est toutefois suffisante pour montrer combien l'influence du service public de placement sur le marché de l'emploi a été limitée. Si l'on prend les chiffres annuels des placements et qu'on les compare à l'estimation des changements d'emploi, on constate que de 1965 à 1967, le service public de l'emploi français a pourvu tout au plus au dixième environ des emplois vacants. (*)

*) Notre propos est confirmé par une étude réalisée en 1967 par le ministère français du travail. Cette enquête avait pour but de déterminer le "taux de pénétration" du service public de l'emploi sur le marché du travail. Après les réserves habituelles dues à la rareté des statistiques, cette étude concluait pour l'époque, qu'il était peu probable que le service public de l'emploi français pourvoie à plus de 10 % de tous les emplois faisant l'objet d'un recrutement. En outre, ce taux de pénétration différait considérablement d'une région à l'autre : il était relativement élevé dans le Nord avec 25 % mais n'était que de 7,5 % dans la région parisienne. D'autre part, on constatait également une variation du taux de pénétration selon la qualification des travailleurs; alors que le service public de l'emploi pouvait se prévaloir d'un taux de pénétration de 12 % sur le marché des travailleurs non qualifiés et semi-qualifiés, la proportion d'emplois de techniciens et de cadres supérieurs auxquels il pourvoyait était bien inférieure à un pour cent.

C'est la prise de conscience générale par les hommes politiques de la nécessité d'augmenter l'efficacité du service public de l'emploi qui a conduit à la création de l'Agence nationale de l'emploi. Dès le départ, cette agence s'est vu assigner pour objectif de pourvoir au tiers de l'ensemble des emplois devenant vacants sur le marché national de l'emploi. Son objectif secondaire était de réaliser un nombre de placements double du chiffre de 1967, pour atteindre en 1975 un chiffre de 1,5 millions de placements.

L'Agence nationale pour l'emploi

La tâche principale de l'ANPE est de rassembler les informations provenant des employeurs pour établir, sur cette base, un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur les marchés de l'emploi en trouvant des emplois appropriés pour un nombre de plus en plus grand de travailleurs. Le service public de l'emploi tel que l'avait prévu la loi de 1945 n'avait pas réussi à se faire accepter par les travailleurs et les employeurs. Tous les hommes politiques et hauts fonctionnaires étaient donc convaincus que l'ANPE devait présenter certains attraits pour sa clientèle si l'on voulait qu'elle soit une réussite.

De même que l'Agence nationale pour l'emploi a fait progresser la réorganisation des services publics de l'emploi français, elle en a également amélioré les résultats. Un personnel plus important, des ressources plus abondantes et une administration meilleure ont permis à l'ANPE de faire un meilleur travail que l'organisation qu'elle a remplacée. Il est partialement intéressant de noter ses efforts pour obtenir ce que Lord Beveridge avait souhaité au début du siècle et que le service britannique de l'emploi n'avait encore pu réaliser - la création d'un nouveau type de fonctionnaire chargé d'assurer la liaison entre l'Etat et la base. En effet, la nouvelle structure du personnel de l'ANPE fait une large place aux prospecteurs-placeurs. La tâche principale de ces fonctionnaires consiste à se rendre d'entreprise en entreprise afin de découvrir les emplois vacants et de donner des informations sur la réserve disponible de demandeurs d'emploi. Cette façon de procéder illustre clairement le changement d'orientation intervenu depuis 1967. Auparavant, on comptait sur le caractère contraignant de la loi pour amener les employeurs et les demandeurs d'emploi à s'adresser au service public de l'emploi. Avec

L'ANPE, un changement d'attitude est intervenue : l'agence propose activement ses services aux entreprises et aux travailleurs.

Outre l'élément important que constitue le nouveau cadre des prospecteurs d'emplois, d'autres innovations ont également été introduites : afin d'amener les employeurs à lui notifier leurs besoins, l'Agence a mis gratuitement un service de téléphone à la disposition des entreprises; les employeurs peuvent également conclure un "contrat de recrutement" avec elle. Toute entreprise liée par un tel contrat s'engage à fournir à l'agence des informations complètes sur tous ses recrutements; en échange, les vacances d'emploi de ces entreprises font l'objet d'une diffusion optimale et prioritaire dans toutes les antennes que l'agence possède dans le pays.

En 1971, d'après les propres estimations de l'agence, l'ANPE pourvoyait à environ 15 % de tous les emplois alors que son organisation qui l'avait précédée n'avait atteint que 10 % en 1966. Vu ce rythme de progression, on ne peut s'attendre à ce que l'ANPE arrive à une pénétration de 30 % du marché de l'emploi en 1975. Mais, ainsi que nous l'avons vu auparavant, il s'agit là de l'une des façons les plus difficiles d'apprécier les résultats d'un service public de l'emploi étant donné le manque de précisions en ce qui concerne le nombre total réel d'opérations effectuées sur le marché de l'emploi.

Il est évident, si on apprécie la réussite de l'ANPE en fonction de critères quantitatifs, que celle-ci a été plutôt satisfaisante jusqu'en 1972. En effet, au cours de cette année l'Agence a trouvé un emploi pour près de 250.000 personnes de plus (soit une augmentation de 68 %) que 5 ans auparavant. Outre ce résultat les bureaux de l'emploi relevant de l'agence comptaient dans leurs registres deux fois plus d'emplois vacants en 1972 qu'en 1967. Sur la même période, on avait enregistré une augmentation de près de 50 % du nombre de personnes demandant à l'ANPE de les aider à trouver un emploi.

Les résultats de l'ANPE sur le plan qualitatif

L'une des obligations légales associées aux activités des services publics de l'emploi dans tous les pays de la CEE est l'obligation imposée aux chômeurs de se faire inscrire auprès du service pour se voir ouvrir

Le droit aux allocations de chômage publiques pendant la période où ils sont sans emploi. Il y a tout lieu de croire que si l'obtention des prestations ne supposait pas obligatoirement la médiation du service public de l'emploi, rares seraient les personnes qui s'adresseraient à celui-ci pour qu'il les aide à trouver un emploi. A cet égard, l'expérience française est particulièrement intéressante (les informations disponibles en la matière sont plus abondantes en France que partout ailleurs).

Une importante difficulté se présente lorsqu'il s'agit d'évaluer les résultats d'un service public de l'emploi en utilisant comme critère le nombre de personnes qui s'adressent à lui. En effet, chaque fois que le chômage augmente, les résultats du service public de l'emploi semblent s'améliorer puisque les chômeurs doivent s'inscrire pour se voir ouvrir le droit à l'indemnisation.

Aussi, afin de déterminer si l'ANPE a obtenu au fil des années de meilleurs résultats que son prédécesseur, il convient d'utiliser des chiffres corrigés pour tenir compte de ce phénomène. Il est également nécessaire de déterminer combien de clients supplémentaires se sont adressés à l'agence de leur plein gré plutôt qu'à cause de l'obligation d'être inscrit pour que l'assurance-chômage leur assure un revenu. Le service public de l'emploi français a publié des données relatives tant aux demandeurs d'emploi inscrits qu'au niveau de chômage. L'analyse de ces données pour la période 1960-1971 livre certains résultats intéressants.

Jusqu'en 1967, le nombre de demandeurs d'emploi s'étant adressé au service public de l'emploi dont les demandes n'avaient pu être satisfaites a connu des hauts et des bas qui correspondaient étroitement à l'évolution du niveau de chômage. En effet, deux phénomènes se sont produits simultanément : depuis 1967, le chômage total en France est généralement plus élevé qu'au cours de la période 1960/66 mais et ceci est le plus important, le nombre de demandeurs d'emploi ne pouvant être placés (quelle que soit la phase du cycle) est resté à un niveau plus élevé que celui correspondant aux variations du niveau de chômage.

L'explication de ce phénomène peut résider dans le fait que la population active était en augmentation en France au cours de cette période; cette augmentation était due en partie à la propension croissante des femmes à chercher du travail. En outre, plus d'un million de jeunes sont arrivés

sur le marché de l'emploi au cours de la même période. Ces changements démographiques influent certes sur le marché de l'emploi mais ne peuvent à eux seuls expliquer l'accroissement du nombre de personnes qui se sont adressées au service public de l'emploi pour trouver du travail.

L'explication plausible est donc que la transformation du service public de l'emploi français en une agence nationale pour l'emploi appliquant des méthodes beaucoup plus actives a donné au service une plus grande crédibilité parmi les demandeurs d'emploi. Bien qu'il ne soit pas possible d'en faire la preuve absolue, il est vrai sans aucun doute que la qualité des services rendus par l'ANPE s'est améliorée au cours de cette période.

Un autre élément mérite d'être signalé à propos de l'amélioration de la qualité des services : l'ANPE s'est efforcée de rassembler des informations sur les cas dans lesquels le demandeur d'emploi a trouvé un emploi qu'il considère comme meilleur que son travail antérieur. L'analyse des données concernant la période de juillet 1969 à septembre 1970 montre qu'à mesure que les bureaux de l'ANPE couvraient une surface plus importante du pays, les chiffres des placements conduisant à des emplois meilleurs présentaient également des augmentations substantielles - par exemple, en septembre 1970, l'ANPE pouvait se prévaloir d'avoir trouvé un emploi meilleur pour un nombre de personnes presque double de celui du même mois de l'année précédente.

Nous reconnaissons volontiers que l'évaluation des activités de l'ANPE que nous nous sommes efforcés de faire ici présente de nombreux défauts mais c'est là le mieux que l'on puisse faire tant que de meilleures méthodes n'auront pas été mises au point. Compte tenu de cette réserve, il semble y avoir de bonnes raisons de penser que le service public de l'emploi français a considérablement amélioré ces résultats, du point de vue quantitatif comme du point de vue qualitatif, depuis sa réorganisation en 1967.

Les résultats du service public de l'emploi en R.F. d'Allemagne

Le texte fixant les attributions du Bundesanstalt für Arbeit allemand insiste beaucoup sur la responsabilité qui incombe à cet organisme en matière de placement des chômeurs. La loi de 1969 prévoit que le service public

de l'emploi doit rester politiquement indépendant; il doit offrir un service de placement à l'individu en tenant compte des besoins spéciaux de groupes déterminés sur le marché de l'emploi ainsi que de ceux de l'employeur.

Il est interdit au service public de l'emploi de fournir à un travailleur un emploi dont les conditions d'exercice sont inférieures à ce qui a été prévu par voie de négociation collective pour des emplois semblables. Les services du Bundesanstalt für Arbeit sont fournis gratuitement aux travailleurs et aux employeurs, mais la loi n'oblige nullement ceux-ci à y recourir sauf en cas de licenciement collectif. Outre ses activités de placement, le Bundesanstalt für Arbeit mène une action (qui constitue un important programme à part entière) dans le domaine de la formation professionnelle.

Pour le Bundesanstalt für Arbeit, la fonction de placement n'est pas une simple obligation légale; l'institut part du principe qu'un système de placement efficace constitue un préalable indispensable au fonctionnement correct du marché de l'emploi. Le Bundesanstalt für Arbeit considère qu'un service public de l'emploi doit contribuer substantiellement à la correction des déséquilibres du marché de l'emploi et cela rapidement, de façon à réduire le chômage frictionnel qui résulte des modifications de la configuration de l'emploi dans l'entreprise ainsi que dans l'ensemble du marché de l'emploi.

Dans ce but, le Bundesanstalt für Arbeit a entrepris des actions simultanées sur deux fronts; la première, destinée à rendre le marché plus transparent, consiste à fournir des informations (tant aux employeurs qu'aux travailleurs) sur les événements intéressant le marché de l'emploi, informations qui sont continuellement mises à jour et classées selon le niveau de qualification ou le métier, ainsi que selon la localisation géographique de la demande et de l'offre; le second objectif est en rapport direct avec la fonction d'information de l'institut et consiste à utiliser les ressources dont il dispose pour adapter la main-d'oeuvre disponible à la demande des employeurs et, le cas échéant, modifier le profil de la demande de main-d'oeuvre des entreprises.

Appréciation quantitative

Malgré la clarté de ces objectifs et la mise en oeuvre de ressources

considérables, l'activité de placement du Bundesanstalt für Arbeit a connu, sur le plan quantitatif, une réussite moindre que ce que l'on pouvait supposer au premier abord. Si nous remontons dans le temps, nous constatons pour la période de 1954 à 1966, une augmentation de quelque cinq millions d'unités des effectifs salariés; or, en 1966, le nombre de personnes qui se sont adressées au service public de l'emploi était inférieur de deux millions à celui de 1954. En 1967, l'emploi total a encore augmenté et cette fois, le nombre de demandeurs d'emploi s'adressant au service public de l'emploi s'est quelque peu amélioré. Toutefois, cette amélioration était probablement due à un élément spécifique : la création de nouvelles possibilités permettant au service public de l'emploi de trouver aux travailleurs un emploi temporaire.

Les données plus récentes indiquent une amélioration des résultats obtenus par le Bundesanstalt für Arbeit en matière de placement. De 1960 à 1972, la clientèle virtuelle du service public de l'emploi allemand, mesurée au nombre de salariés, s'est accrue de 2.250.000 personnes. Cependant, au cours de chacune des années allant de 1960 à 1967, le nombre de placements effectués par le Bundesanstalt für Arbeit a diminué par rapport au début de cette période; la période 1968-1970 a été meilleure mais pas tellement si l'on considère qu'au cours de cette période il y avait un chômage relativement élevé (pour l'Allemagne). Cette évolution a eu pour conséquence que, alors qu'en 1960 le service public de l'emploi allemand avait placé 3.800.000 clients (sur 12 mois) le chiffre correspondant pour 1972 n'était que de 2.500.000.

Le fait que les efforts considérables consentis par le Bundesanstalt für Arbeit n'ont pas permis d'obtenir des résultats meilleurs vaut la peine d'être signalé et demande à être expliqué. Pour cette tentative d'explication, il est également nécessaire de se rappeler que, contrairement aux institutions analogues d'autres pays, le service public de l'emploi allemand a réussi à obtenir en permanence des informations valables sur les vacances d'emploi dans les entreprises.

L'explication réside dans le fait que l'économie allemande a connu un niveau élevé de demande tout au long des années 60 et au début des années 70. De 1961 à 1972, le chômage est resté inférieur à 1% (à l'exception des années 1967 et 1968). Ce chiffre est confirmé par les informations

sur les vacances d'emploi. Pendant six années de la période 1960-72, il y avait, pour chaque chômeur, de 3 à 4 postes vacants connus du service public de l'emploi.

Au cours des années 1965 et 1969, il y a eu en moyenne plus de quatre emplois vacants pour toute personne sans emploi inscrite auprès du Bundesanstalt für Arbeit (et plus de cinq en 1970). C'est seulement deux années de la période 1960/1972 qu'il y a eu moins de deux vacances d'emploi par chômeur et 1967 a été la seule année où le nombre de chômeurs a excédé les emplois vacants disponibles.

Etant donné cette situation, il est tout à fait raisonnable de penser que les demandeurs d'emploi n'avaient pas à chercher beaucoup pour trouver un emploi et qu'il ne leur était pas nécessaire de solliciter l'aide du service public de l'emploi. Tous les éléments dont nous disposons indiquent que c'est la situation du marché de l'emploi et non une quelconque insuffisance de l'institution qui explique l'impossibilité devant laquelle s'est trouvé le service public de l'emploi allemand d'accroître le nombre de personnes qui trouvaient un emploi par son intermédiaire.

Le critère de qualité

L'important et intensif programme d'orientation professionnelle (ou de conseil) mis en oeuvre par le Bundesanstalt für Arbeit est fondé sur la loi de 1969 sur la promotion de l'emploi; selon cette loi, cette fonction consiste à donner "des conseils et des informations en ce qui concerne le choix d'une profession ou le changement de métier". Tous les services publics de l'emploi envisagés dans la présente étude sont tenus de dispenser (que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'institutions spéciales distinctes) des conseils en matière professionnelle aux jeunes qui vont occuper leur premier emploi.

Le Bundesanstalt für Arbeit ne fait pas exception à cette règle. Il est toutefois intéressant de noter que la loi insiste sur le fait que le service public de l'emploi doit s'efforcer de faire bénéficier tous les travailleurs - quel que soit leur âge - de ses conseils en matière professionnelle et notamment dans le cas où ils doivent ou souhaitent changer d'emploi.

L'Allemagne n'est pas le seul pays à inclure les adultes dans la tranche de population visée par l'orientation professionnelle. Mais l'intérêt plus grand qu'elle manifeste envers cette clientèle constitue sans doute une réaction rationnelle au manque de souplesse du marché de l'emploi, le choix d'un emploi par des personnes mieux informées pouvant sans doute contribuer à maintenir un niveau élevé de productivité ainsi qu'à réduire les taux de rotation.

Les conseils professionnels que dispensent les services publics de l'emploi sont plus ou moins semblables, pour l'essentiel, dans tous les pays industrialisés européens. Il n'est guère de différence sur le fond entre les services offerts aux jeunes et aux adultes bien que la façon dont la formation est assurée et la méthode d'évaluation des capacités et du potentiel individuel diffèrent selon l'âge et l'expérience du client.

Le succès rencontré par le programme de formation professionnelle du Bundesanstalt für Arbeit est frappant. En 1965 et 1966, plus de 800.000 personnes ont fait appel au service public d'orientation professionnelle. En 1970-71, ce chiffre s'est élevé à plus de 925.000. Il s'agit là de chiffres importants représentant 3 à 3,4% de la population active totale. En outre, le programme allemand de conseil professionnel assure chaque année l'orientation professionnelle de 54.000 à 88.000 enfants en âge de scolarité. Quelque 12 % du nombre total de personnes ayant bénéficié de conseils en matière professionnelle en 1965 et 1966 ont passé des tests d'aptitude psychologique. En 1970/71, cette proportion s'est élevée à près de 16 %.

Cette réalisation remarquable fait cependant l'objet de certaines critiques en Allemagne fédérale pour son manque relatif de réussite en ce qui concerne les adultes âgés, lesquels n'ont guère été incités à faire usage du service public d'orientation. Vérifions le bien-fondé de ces critiques à partir de l'état des activités du service public d'orientation professionnelle au cours d'une année représentative. Si nous prenons l'année 1970 et commençons par les jeunes, les statistiques montrent que le système allemand d'orientation professionnelle couvrait presque 86 % de l'ensemble des enfants quittant l'école cette année-là, soit près de 714.000 enfants. Ce chiffre représentait une augmentation légère mais sensible par rapport aux 84 % atteints en 1966, année où le nombre total de jeunes quittant l'école était moins élevé. Cette participation peut être

comparée avec le chiffre de quelque 313.000 adultes qui ont bénéficié des conseils professionnels offerts par le Bundesanstalt für Arbeit. En outre, il importe de signaler que la clientèle adulte des services allemands d'orientation professionnelle était en 1970 supérieure de plus du tiers au nombre enregistré en 1966.

Une augmentation de participation de cet ordre ne peut être méconnue à la légère même si on la considère insuffisante. Les critiques émises se fondent sur certaines estimations qui indiquent que, parmi les adultes sollicitant et recevant une orientation professionnelle, 80 % des hommes et 93 % des femmes étaient âgés de moins de 20 ans. Deux ou trois personnes seulement sur mille personnes actives de plus de 45 ans ont sollicité ou obtenu des conseils en matière professionnelle auprès du Bundesanstalt für Arbeit alors que ce sont les travailleurs de plus de 40 ans qui éprouvent le plus de difficultés à trouver un nouvel emploi lorsqu'ils perdent le leur.

A ces critiques on peut répondre que pour les individus appartenant à ce groupe d'âge; le problème le plus important n'est pas de choisir entre différents emplois mais d'améliorer leurs chances d'obtenir un emploi nouveau ou de mieux se prémunir contre la perte d'un emploi existant. Dans cette optique, le fait que le service public de l'emploi joue un rôle important et positif dans la régulation des licenciements en Allemagne revêt une très grande importance. Ce rôle résulte des conventions collectives conclues entre les syndicats et les employeurs (et sanctionnées par la loi) qui sont destinées à accroître la sécurité d'emplois des travailleurs âgés. Ce fait explique aussi pour une bonne part la moindre attirance des travailleurs âgés pour les possibilités d'orientation professionnelle offertes par le Bundesanstalt für Arbeit.

L'orientation professionnelle aux Pays-Bas

Bien que fermement convaincus que le service de placement destiné aux demandeurs d'emplois doit être assuré par les seuls pouvoirs publics, les Néerlandais ont bien accueilli et encouragé (au moyen de subventions) les activités d'orientation et de conseil professionnel entreprises soit par les collectivités locales (communes) soit par des organismes privés.

Les efforts systématiques de développement de l'orientation professionnelle, qui ont conduit à la structure actuelle, ont commencé en 1947. Le recrutement d'effectifs possédant les qualifications appropriées pour les services de l'ARBVO (1) ainsi que les organismes privés travaillant dans ce domaine s'est heurté à des difficultés continuelles.

L'orientation professionnelle néerlandaise est permanente. Elle commence par l'orientation scolaire des enfants au moment où ils passent de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire. Cette première phase est suivie par l'orientation professionnelle des jeunes qui font leur entrée sur le marché de l'emploi. La phase finale consiste à prolonger les possibilités d'accès à l'orientation professionnelle à l'intention des adultes qui souhaitent ou doivent changer d'emploi.

Dans la pratique, il existe deux types distincts d'orientation. La première méthode, le conseil professionnel et scolaire consiste en l'établissement d'un diagnostic détaillé, fondé sur des tests psychologiques et autres tests d'aptitude. Les bénéficiaires de ce diagnostic sont les enfants à mesure qu'ils progressent dans le système scolaire, les jeunes sur le point de faire partie de la population active et les hommes et les femmes se trouvant déjà sur le marché de l'emploi. Le second programme d'orientation professionnelle (par opposition au conseil-diagnostic) a pour but de fournir des informations sur la profession et le milieu de travail, sur la configuration de l'offre d'emploi ainsi que sur les possibilités de suivre des cours de formation et de recyclage. Le système néerlandais de conseil et d'orientation peut prêter à confusion, étant donné que les bureaux de l'ARBVO fonctionnent parallèlement à des organisations de conseil privés. Il n'est pas possible d'établir de distinction claire et nette entre d'une part, les activités de l'ARBVO et des institutions privées et d'autre part, les conseils dispensés à des fins scolaires plutôt que professionnelles. Une différence s'établit toutefois. Bien que l'ARBVO s'occupe de la population scolaire parallèlement aux organismes privés de conseil, elle est, à la différence de ceux-ci au service d'une clientèle

(1) La Direction générale de l'emploi (Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening), généralement comme sous le sigle ARBVO, possède les pouvoirs et assume les fonctions généralement assignés au Ministère du travail dans d'autres pays. Il n'existe pas de ministère du travail aux Pays-Bas.

beaucoup plus large. En 1960, 43% des bénéficiaires des conseils de l'ARBVO avaient moins de 14 ans alors que les bureaux d'orientation privés recrutait 70 % de leur clientèle dans ce groupe d'âge. Bien que les bureaux de l'ARBVO s'adressent à une clientèle plus large, 46 % des conseils dispensés en 1960 s'adressaient également à une catégorie d'âge relativement jeune (14-24). Sur les personnes utilisant ce service gouvernemental 11 % seulement avaient plus de 25 ans. Bien que ce chiffre ne représente pas une forte proportion, il est intéressant de signaler qu'un pour cent seulement des personnes conseillées par les organismes privés appartenaient à ce groupe d'âge.

En 1963, le gouvernement a pris l'importante décision d'accroître les subventions accordées aux organismes privés. Cette décision était fondée sur un point de vue pragmatique : les autorités considéraient que les efforts propres de l'ARBVO ne pouvaient assurer rapidement une expansion suffisante des services d'orientation. Cela ne signifiait certes pas que les services publics de conseil et d'orientation devaient stagner. En fait, l'effort général d'amélioration et d'expansion des activités de l'ARBVO comportait un programme de création de fonctions de "conseillers de la jeunesse" (dans le cadre du service public de l'emploi) dont l'objectif spécifique était de compléter l'action du personnel spécialisé en orientation. Le projet initial visait à arriver à un "conseiller de la jeunesse" pour 50.000 habitants, soit 250 pour l'ensemble des Pays-Bas. En fait, au début des années 70, cet objectif n'avait été réalisé qu'à raison de 40 %, ce qui tend sans doute à prouver que les pouvoirs publics avaient fait preuve de bon sens en décidant d'augmenter l'aide accordée aux bureaux d'orientation privés.

Les résultats de l'octroi de fonds supplémentaires et de l'important effort consenti pour former davantage de conseillers se sont traduits par une augmentation de 70 % du nombre de bénéficiaires de l'orientation professionnelle au cours des années 1968-1970. Cette croissance est entièrement due à l'activité des bureaux privés, les chiffres enregistrés par l'ARBVO, en 1970, étaient inférieurs d'environ 2% aux chiffres enregistrés 10 ans auparavant.

Avant de chercher à expliquer les différences entre les résultats obtenus par les secteurs public et privé en matière d'orientation scolaire

et professionnelle aux Pays-Bas, il convient de signaler l'accroissement général de la clientèle. En 1960, les bénéficiaires de l'orientation scolaire et professionnelle (si l'on considère conjointement la clientèle de l'ARBVO et celle des bureaux privés) représentaient 1,8 % de la main-d'oeuvre totale. Dix ans plus tard, ce chiffre avait progressé de près de 3%. Cette extension du programme d'orientation a représenté une lourde charge pour le contribuable. Les dépenses d'exploitation et d'équipement pour l'ensemble des activités de l'ARBVO ont presque doublé de 1961 à 1971 (passant de quelque 10,5 millions de livres⁽¹⁾ à près de 20,5 millions).

Au cours de la même période, le budget de l'orientation professionnelle qui représentait en 1961 environ 0,7 % du budget consacré à l'ensemble des activités intéressant le marché de l'emploi est passé à près de 5 % de ce même budget en 1971.

Aux Pays-Bas, de même qu'en Allemagne, il est évident que les principaux bénéficiaires des programmes d'orientation professionnelle sont les jeunes. Les pouvoirs publics néerlandais ont tenté de modifier cette situation en incitant les adultes à faire davantage usage de l'orientation. Bien que les progrès soient lents, les personnes de plus de quatorze ans ayant bénéficié des conseils professionnels de l'ARBVO en 1970 représentaient 81 % de la clientèle de ce service, contre 46 % en 1960. Constatation encore plus encourageante, les personnes de 25 ans et plus représentaient 16 % des bénéficiaires des conseils de l'ARBVO en 1970, contre 11 % en 1960. La détermination des pouvoirs publics néerlandais a permis d'ébranler l'aversion des adultes pour l'orientation professionnelle.

L'orientation des adultes

L'aversion manifestée par les travailleurs plus âgés pour l'orientation s'explique en partie par le comportement adopté de longue date par les services publics de l'emploi, que ce soit aux Pays-Bas ou dans d'autres pays de la CEE. Les fonctionnaires des services publics de l'emploi ne se sont pas sentis profondément concernés, pas plus qu'ils n'y ont été amenés par les institutions qu'ils servaient, par cet aspect qualitatif de leur travail. Certains services publics de l'emploi (et certains gouvernements) n'ont admis la valeur de l'orientation professionnelle que lorsqu'elle s'adressait aux jeunes. C'est précisément cet

⁽¹⁾ L'Auteur de cette étude étant de nationalité anglaise, tous les calculs ont été effectués en livres sterling.

intérêt exclusif pour les jeunes (ainsi que le montre l'expérience néerlandaise) qui explique en partie l'indifférence des adultes envers les conseils professionnels dispensés par les services publics de l'emploi, ceux-ci étant généralement considérés comme essentiellement destinés aux jeunes en âge de quitter l'école. En outre, l'organisation administrative actuelle des services publics de l'emploi confirme les adultes dans cette opinion. Par exemple, dans le service public de l'emploi néerlandais, l'orientation professionnelle est confiée à des fonctionnaires que l'on associe étroitement à une clientèle jeune.

Méthodes permettant de toucher la clientèle adulte

L'incapacité des services publics de l'emploi de tous les pays de la CEE à persuader un nombre suffisant d'adultes de la valeur de l'orientation professionnelle, nous autorise à nous demander si les ressources affectées à cette tâche et les techniques utilisées servent parfaitement l'objectif poursuivi. En ce qui concerne les jeunes, les services publics de l'emploi de tous les pays sont allés à cette clientèle sans attendre que celle-ci vienne à eux. Cette démarche active est visiblement étrangère à la partie du service qui est chargée des travailleurs plus âgés. Pour que l'orientation soit activement proposée aux adultes, il convient qu'elle s'inscrive dans le cadre de leur vie professionnelle. Pour que les services publics de l'emploi puissent offrir cette possibilité nouvelle, il convient de créer de nouvelles filières. Les expériences réalisées, notamment en Suède, en Allemagne ainsi qu'en Grande-Bretagne, indiquent que dans des situations critiques telles le licenciement collectif d'effectifs excédentaires, les travailleurs adultes accueillent favorablement une orientation valable si celle-ci leur est dispensée sur le lieu de travail. Cela montre à suffisance que la participation des adultes à l'orientation professionnelle augmenterait sensiblement si le service était offert non seulement dans les services de l'emploi comme c'est le cas actuellement mais dans le cadre de l'entreprise par l'intermédiaire de celle-ci et des syndicats.

Les activités du service public de l'emploi en Grande-Bretagne

Aucun pays ne rassemble et ne publie des informations sur les marchés de l'emploi avec le luxe de détails, la rapidité ou encore l'intérêt que la plupart d'entre eux estiment indispensables pour d'autres statistiques comme celles qui concernent la monnaie ou la production matérielle en parti

culier. La Grande-Bretagne dispose en ce qui concerne les marchés de l'emploi de statistiques plus nombreuses que les autres pays de la CEE et s'est attachée davantage à développer ce secteur de l'information. L'une des raisons pour lesquelles l'examen du service public de l'emploi néerlandais effectué ci-dessus a dû porter entièrement sur l'aspect qualitatif de ce service est que l'ARBVO n'a pas publié (et ne possède pas) d'informations quantitatives sur les personnes utilisant les services généraux telles que celles dont nous avons pu disposer ci-dessus dans le chapitre consacré à l'Allemagne.

Cependant, certaines des informations récemment élaborées à propos des activités du service public de l'emploi britannique peuvent être analysées et interprétées de façon à éclairer considérablement les influences qui s'exercent sur le marché de l'emploi et le rôle que joue un service public de l'emploi national dans la réaction à ces influences.

Les statistiques britanniques en matière de chômage et d'emplois vacants (digression)

Depuis toujours, le service public de l'emploi britannique (à l'instar des services d'autres pays) rassemble et publie des informations sur le nombre de chômeurs et le nombre d'emplois vacants (notifiés par les employeurs) enregistrés chaque mois. Ces statistiques du chômage sont obtenues en additionnant - à une date déterminée de chaque mois - le nombre de chômeurs inscrits dans tous les bureaux locaux du service public de l'emploi. Cet inventaire, représentant un éventail complet de qualifications regroupe toutes les catégories de salariés qui s'inscrivent dans les bureaux de l'emploi en vue de trouver du travail.

La plupart de ces personnes s'inscrivent auprès du service public de l'emploi dans un double but. En premier lieu, du moins pour la forme, parce qu'ils espèrent que cette institution les aidera à trouver un emploi approprié. Mais l'autre raison (que certains qualifieront d'essentielle) pour laquelle ils s'inscrivent est que, faute d'accomplir cette formalité ils ne peuvent prétendre aux prestations de chômage servies par le régime national ou à d'autres prestations de garantie du revenu versées par

L'Etat (*). Le service public de l'emploi étant tenu de confirmer le droit de chaque personne au revenu garanti par le régime de sécurité sociale, il y a un autre groupe de personnes qui figure sur les registres des bureaux de l'emploi mais qui est exclu des statistiques relatives au volume total du chômage; il s'agit des personnes "temporairement sans emploi". Bien qu'effectivement en chômage (et inscrites auprès du service public de l'emploi), capables de travailler et disponibles, les travailleurs "temporairement sans emploi" ne cherchent généralement pas réellement du travail mais attendent simplement d'être rappelés quelques jours plus tard par leur employeur afin de réintégrer leur emploi antérieur.

Pour compléter notre description des informations en matière de chômage et d'emplois vacants que le service public de l'emploi britannique a coutume de rassembler et de publier, il convient de mentionner brièvement les statistiques des offres d'emploi non satisfaites; ces statistiques sont établies à partir des informations relatives aux offres d'emploi destinées aux adultes (notifiées directement par les employeurs au service public de l'emploi) ainsi qu'aux emplois offerts aux jeunes de moins de 18 ans (informations qui sont fournies par les employeurs au service de l'emploi pour les jeunes, service organisé par les collectivités locales, c'est-à-dire les municipalités).

Ces statistiques du chômage et des emplois vacants donnent l'état de la situation à un moment déterminé, c'est-à-dire une représentation statique de flux. Pour apprécier plus complètement et plus exactement la situation actuelle, il convient de tenir compte des différences d'importance de ces flux. En 1970, on a commencé à disposer d'informations sur le "flux" et le "reflux" du chômage et des emplois vacants enregistrés par les services publics de l'emploi britannique (les services publics de l'emploi d'autres pays s'attachent également à établir ces statistiques des flux). En Grande-Bretagne, ces statistiques des flux couvrent un champ plus étroit que les informations normalement publiées sur les cas de chômage et les emplois vacants connus du service public de l'emploi.

(*) Il s'agit des prestations dites "supplémentaires" dont peuvent bénéficier ceux qui ont épuisé leurs droits aux prestations de chômage ou encore les personnes en nombre réduit, qui, parce qu'elles n'ont pas occupé un emploi assez longtemps, n'ont pu se faire ouvrir le droit à la garantie du revenu en cas de chômage.

Les statistiques des flux passant par les bureaux de l'emploi ne concernent que les adultes (les jeunes de moins de 18 ans relèvent d'autres institutions et ne sont pas comptabilisés dans ce nouveau type d'information). Sont également exclues les personnes appartenant à la catégorie des "professions libérales et cadres" qui cherchent un emploi par l'intermédiaire du service public de l'emploi (il en va de même pour les vacances d'emplois connues du service de l'emploi et concernant cette catégorie de personnel). Bien que ces deux facteurs diminuent les chiffres des statistiques des flux tant en ce qui concerne le chômage que les vacances d'emploi, l'inclusion des personnes en quête d'un emploi à temps partiel (qui sont exclues du mode de calcul habituel) influe légèrement dans la direction opposée. En bref, si la comparaison se borne au chômage des adultes, la différence entre le calcul habituel portant sur une situation statique et le chiffre que donnent les statistiques des flux n'est pas très grande.

LES RESULTATS OBTENUS PAR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI EN GRANDE-BRETAGNE DEPUIS 1967

Les statistiques des flux permettent d'analyser les activités de placement du service public de l'emploi en Grande-Bretagne depuis l'année 1967. En ce qui concerne le chômage, les statistiques des flux indiquent le nombre de demandeurs d'emploi nouveaux qui s'adressent au service public de l'emploi pour obtenir les prestations de chômage et bénéficier d'une aide dans la recherche d'un emploi. Le "reflux" des chômeurs indique l'importance du groupe de personnes qui, à un moment quelconque du mois, ont trouvé un emploi ou retiré la demande qu'elles avaient introduite auprès du service public de l'emploi. De même, les flux et reflux des vacances d'emploi indiquent le nombre d'offres d'emploi notifiées par les employeurs au service de l'emploi (au cours du mois) et retirées au cours de la même période parce qu'il a été pourvu à l'emploi ou parce que les entreprises ont modifié leurs intentions de recrutement.

Il convient de se rappeler que, bien que ces informations nouvelles relatives aux flux passant par les services publics de l'emploi représentent une amélioration considérable par rapport aux données traditionnelles, elles sont loin de permettre d'apprécier pleinement l'efficacité du service public de l'emploi dans sa fonction de placement. Ces réserves étant faites

L'on peut néanmoins tenter d'interpréter les données disponibles. Le tableau PES 2 rassemble d'une part les statistiques habituelles et d'autre part les informations nouvelles sur les flux.

En 1973, les demandeurs d'emploi nouveaux sont venus s'ajouter aux registres du service public de l'emploi britannique à un rythme moyen de 300.000 par mois, ce qui représente le flux le moins important constaté depuis 1967. De même, le reflux mensuel de 312.000 personnes sans emploi en 1973 a été le moins important de ceux enregistrés au cours des années couvertes par le tableau PES 1.

TABEAU PES 2

Chômage, emplois vacants et placements (1) effectués par les services publics de l'emploi en Grande-Bretagne; moyenne mensuelle (en milliers) 1967-1973.

	<u>Chômeurs (2)</u>		reflux	<u>Emplois vacants (2)</u>			<u>Placements</u>
	Nbre total d'inscrits	flux nouveau		Nbre total d'inscrits	flux nouveau	reflux	
1967	520	343	307	165	170	170	118
1968	528	337	337	178	186	184	126
1969	521	333	330	190	178	178	126
1970	554	327	322	175	183	186	120
1971	714	333	333	121	157	160	105
1972	791	310	319	136	179	172	113
1973	580	300	312	286	229	221	133

Notes et sources

(1) Adultes, hommes et femmes confondus.

(2) A l'exclusion de la catégorie "professions libérales et cadres" et des travailleurs "temporairement sans emploi"; les personnes en quête d'un emploi à temps partiel sont incluses.

Department of Employment Gazette, numéros de septembre des années 1972 1973 et 1974.

A la même époque, le nombre de chômeurs adultes inscrits s'élevait en moyenne à 580.000 par mois.

Ce "stock" de chômeurs constitue, en principe, l'accumulation du reste, reporté de mois en mois, de la différence entre le nombre total de nouveaux chômeurs et de personnes (ayant été sans emploi) qui ont trouvé à se reclasser. Cela signifie que lorsque l'importance mensuelle du flux de chômeurs enregistrés par le service public de l'emploi excède le nombre de personnes disparaissant de ses registres, le "stock" et par conséquent le taux de chômage, augmentent.

Il a été signalé auparavant dans la présente étude que l'on pouvait obtenir de précieuses indications sur les résultats des services publics de l'emploi à partir de trois ensembles de critères. En premier lieu, il convient de mesurer le nombre de personnes s'adressant au service en qualité de demandeurs d'emplois. Ensuite, il convient d'apprécier la mesure dans laquelle le service a accès aux informations relatives aux emplois disponibles et, enfin, il y a les statistiques difficiles à établir, portant sur le nombre de personnes auxquelles le service public de l'emploi a effectivement trouvé une place.

Les registres du service public de l'emploi britannique indiquent pour la dernière année un certain nombre d'améliorations assez étonnantes. En ce qui concerne l'accès aux informations relatives aux emplois disponibles, le service public de l'emploi britannique a été informé (au cours des 12 mois de l'année 1973) de quelque 700.000 vacances d'emploi de plus que six ans auparavant. Ce relèvement de 35 % du niveau de l'information ne peut s'expliquer simplement par les variations normales que connaît d'année en année la situation du marché de l'emploi. Il y a certes eu des fluctuations mais, au cours de la période 1968-1972, aucune année n'a connu une variation de plus de 10 % (dans un sens ou dans l'autre) par rapport au niveau atteint en 1967 par l'information sur les emplois vacants. On peut donc raisonnablement en conclure que l'importante amélioration constatée en 1973 est autre chose qu'un simple accident.

Bien que ce critère soit moins transparent que le premier, le nombre de placements effectués en 1973 par le service public de l'emploi britannique montre également que ce service a trouvé des emplois pour davantage

de clients qu'au cours des années précédentes. Cependant, l'amélioration (133.000 placements par mois en moyenne) ne représente qu'une augmentation d'environ 7000 placements par rapport aux résultats les meilleurs enregistrés auparavant (en 1968 et 1969).

L'influence favorable d'un service public de main-d'oeuvre sur le marché de l'emploi se mesure certes aux informations sur les emplois vacants que ce service amène les employeurs à lui fournir mais cette information se répercute à son tour sur la capacité du service public de main-d'oeuvre à faire occuper ces emplois vacants par ses clients, capacité qui constitue également un important critère de réussite. En ce qui concerne cet aspect de l'évaluation, le service public de l'emploi britannique ne semble pas avoir obtenu de très bons résultats.

Le nombre de placements effectués par rapport aux vacances d'emplois nouvelles signalées au service public de l'emploi (moyenne mensuelle) a atteint un sommet en 1969 avec un taux de 71 %. Au cours des deux années précédentes, le chiffre était inférieur d'environ 2 %; mais, en 1971, les placements sont redescendus à 65 % environ des nouvelles vacances d'emploi notifiées au service. L'augmentation de un pour cent enregistrée l'année suivante a été annulée en 1973. Le rapport entre le placement et le nombre de vacances d'emploi connues du service public de l'emploi est tombé en Grande-Bretagne du chiffre record de 71 % atteint en 1969 à 57 % seulement en 1973.

Essai de comparaison du placement dans trois pays

L'amélioration des informations sur les postes vacants dont le service public de l'emploi britannique a disposé au cours de l'année 1973 n'était pas simplement le fait du hasard. Une importante réorganisation du service de l'emploi avait été entreprise en Grande-Bretagne vers la fin de l'année 1971. Le résultat direct de cette réorganisation avait été la prise de conscience croissante par les entreprises et les travailleurs des possibilités offertes par le service, prise de conscience qui a provoqué en 1973 un développement de l'information sur les offres d'emploi.

Le succès obtenu auprès des employeurs pour ce qui est de la notification des postes vacants a, paradoxalement, fait paraître le service

public de l'emploi moins efficace en ce qui concerne le placement de sa clientèle. Pour regrettable qu'il soit de voir ses propres limites mises en évidence par l'effort précisément consenti pour les dépasser, il faut bien reconnaître que les personnes qui cherchent un emploi par l'intermédiaire du service public de main-d'oeuvre n'ont guère intérêt à ce que cette institution ait accès à des informations plus nombreuses si leurs chances de trouver un emploi n'en sont pas augmentées. En abordant le problème sous l'angle opposé, on peut considérer que bien qu'il n'en coûte guère aux entreprises d'informer le service public de l'emploi de leurs postes vacants (pas plus que le prix d'un appel téléphonique), celles-ci pourraient se montrer beaucoup moins enthousiastes si le service de l'emploi n'était pas en mesure de leur présenter des candidats qui conviennent dans plus de 6 cas sur 10.

Il faut cependant reconnaître que 1973 a été la première année qui a suivi la réorganisation du service public de l'emploi britannique; en outre, la crise a fait de 1974 et 1975 des années relativement anormales en ce qui concerne le marché de l'emploi; aussi le service n'a-t-il guère eu la possibilité de faire ses preuves.

La Grande-Bretagne et la France

Les résultats obtenus par le service public de l'emploi du Royaume-Uni semblent cependant plus honorables à certains égards lorsqu'on les compare à l'expérience française. On se souviendra que la réorganisation des services de l'emploi en France a commencé plus tôt (1967) qu'en Grande-Bretagne et qu'elle poursuivait des objectifs similaires. En 1972, l'agence française avait eu cinq bonnes années pour marquer de son empreinte le marché du travail. En 1968, la première année pleine de L'ANPE, 734.000 emplois disponibles ont été enregistrés par ses bureaux; cette progression de 13 % par rapport à l'année précédente a été égalée et même améliorée au cours de chacune des années qui ont suivi. En effet, les postes vacants notifiés au service public de l'emploi français atteignaient presque le nombre de 1,3 million, c'est-à-dire plus du double du chiffre correspondant enregistré cinq ans auparavant par le service.

Si remarquable qu'ait été cette réalisation, son éclat est quelque peu terni par le fait qu'en 1967 déjà le service public de l'emploi britan-

nique avait été informé (au cours de l'année) de l'existence de deux millions de postes vacants - trois fois le chiffre enregistré par l'Agence française. En outre, les informations françaises sur les postes vacants portent sur l'ensemble des emplois destinés aux jeunes et aux adultes alors que le chiffre britannique ne concerne que les emplois réservés aux adultes et serait donc plus élevé si les informations concernant les postes vacants destinés aux jeunes avaient été prises en considération.

Pour 1,3 million de postes vacants connus de l'ANPE au cours de l'année 1972, le service public de l'emploi britannique possédait des informations sur quelque 2,1 millions d'offres d'emploi. Certes, vers la fin des années 60, la population active nationale dont s'occupait l'ANPE était inférieure de près du quart à celle dont s'occupait le service britannique. Malgré un certain rapprochement ultérieur entre les dimensions des populations actives des deux pays (la population active britannique ayant diminué de 500000 unités alors qu'en France elle a augmenté de plus de un million), elles présentaient toujours une importante différence en 1972. Il convient de tenir compte de ce fait pour pondérer la relative pauvreté en informations sur les postes vacants de l'ANPE par rapport au service britannique.

Les comparaisons portant sur les débuts des deux services et sur l'accès total aux informations sur les postes vacants montrent la supériorité du service public de l'emploi britannique. Cependant, au cours des dernières années, l'ANPE, considérée en soi, a fait de rapides progrès qui sont le résultat de la réorganisation et du changement de style qui ont présidé à sa création (nous avons déjà signalé l'amélioration que la réorganisation analogue des services britanniques avait provoqué en 1973.)

Le dynamisme de l'ANPE apparaît également lorsqu'on examine les résultats obtenus par l'agence en matière de placement. Partant en 1967 du résultat modeste que constituait le placement de 364.000 clients, l'ANPE a enregistré une augmentation de près de 70 % des placements pour atteindre le chiffre de 612.000 en 1972. Au cours de la même période, le service public de l'emploi britannique partait du chiffre élevé de 1,4 million placements, s'élevait progressivement à 1,5 million en 1968 et 1969 pour redescendre par la suite et terminer en 1972 avec un nombre de

placements inférieur de près de 4 % au chiffre de 1967.

Comparaison avec la République fédérale d'Allemagne

La comparaison que nous venons de tenter indique que, bien que l'ANPE ait fait des progrès depuis 1967, le volume absolu du mouvement des postes vacants et des placements (compte tenu des variations de l'importance de la population active) passant par le service public de l'emploi français était encore considérablement inférieur en 1972 au volume constaté en Grande-Bretagne. Les résultats du service public de l'emploi britannique se sont situés, si l'on considère l'ensemble de ses activités, à un niveau élevé mais statique par rapport à ceux du service français. La situation se présente différemment si l'on opère une comparaison avec l'Allemagne fédérale. Vers le milieu des années 60, les résultats obtenus en matière de placement par le Bundesanstalt für Arbeit avaient diminué par rapport aux résultats obtenus au cours de la décennie précédente; malgré une légère reprise à la fin des années 60 et au début des années 70, le nombre de personnes pour lesquelles le Bundesanstalt für Arbeit avait trouvé un emploi au cours de ces années était toujours inférieur de 750.000 à 1.000.000 aux résultats maxima enregistrés auparavant. Malgré cette régression par rapport à ses résultats antérieurs, le Bundesanstalt für Arbeit a trouvé en 1966 des emplois pour quelque 47 % de personnes de plus que le service britannique (pour une population active supérieure de 4% seulement à la population active britannique). Cinq ans plus tard, la différence entre les résultats obtenus dans les deux pays s'était accentuée en faveur de l'Allemagne.

A cette époque, la population active allemande était supérieure de 7% à la population active britannique et le Bundesanstalt für Arbeit plaçait un nombre de personnes supérieur de 70 % aux résultats britanniques. L'une des raisons expliquant cette différence de résultats est que le Bundesanstalt constituait l'unique filière pour le placement des travailleurs étrangers en Allemagne alors qu'aucune exclusivité de ce genre n'était réservée au service public de l'emploi britannique. Cependant, l'efficacité supérieure du service allemand ne peut s'expliquer par ce seul facteur. Pour une explication plus juste, il est nécessaire d'examiner les ressources attribuées aux services publics de l'emploi des deux pays, les structures des deux organisations ainsi que des éléments moins perceptibles tels les

attitudes et les objectifs des responsables de ces services ainsi que l'importance et la valeur attachée à cette fonction dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Le bon moment pour commencer à évaluer le service public de l'emploi britannique tel qu'il a été réorganisé (Employment Service Agency - ESA) devrait normalement se situer en 1974 et 1975; malheureusement ces années ont constitué la période la plus troublée que les marchés de l'emploi aient connue depuis la guerre; dès la fin de 1974 et tout au long de l'année 1975, la montée du chômage et l'augmentation subséquente, bon gré mal gré, de la clientèle du service public de l'emploi ont constitué un lourd fardeau pour ce service. Il est vrai que les services publics de l'emploi des autres pays occidentaux industrialisés ont également dû faire face au même problème mais le Bundesanstalt für Arbeit disposait d'importantes ressources et jouissait d'une position élevée, l'Agence nationale pour l'emploi française avait eu, depuis 1967, le temps d'assurer sa position et, en ce qui concerne les Pays-Bas, la situation normale, pour les questions sociales et de main-d'oeuvre, en était arrivée à consister en modifications et en expériences continuelles. Ces diverses raisons ont permis aux services de l'emploi de ces pays de mieux réagir aux bouleversements que les marchés de l'emploi ont connus depuis la fin 1973 par suite de la crise de la jeune agence des services de l'emploi britannique.

Les critères quantitatifs d'évaluation des résultats - connaissances des postes vacants, aptitude à trouver des emplois pour les chômeurs - ne peuvent raisonnablement être appliqués au service de l'emploi britannique, tel qu'il a été réorganisé, car il n'a commencé à fonctionner qu'au début de la crise. A une époque où la plupart des employeurs avaient arrêté de recruter et où nombre d'entre eux réduisaient leurs effectifs, le service public de l'emploi n'avait guère la possibilité de faire reconnaître sa valeur. Le seul critère quantitatif permettant d'évaluer les résultats d'un service public de l'emploi dans une telle situation est précisément le nombre de demandeurs d'emplois qui s'inscrivent. Cependant, cette méthode n'est pas adéquate. Tous les services publics de l'emploi comptent davantage de demandeurs d'emploi en période de crise puisque les nouveaux chômeurs s'inscrivent pour se faire ouvrir le droit aux prestations d'assurance-chômage.

Comparaisons fondées sur une évaluation qualitative

Il serait agréable de pouvoir constater que la comparaison qualitative des services offerts jusqu'à présent par les services de l'emploi nationaux en matière d'orientation professionnelle est favorable aux réalisations britanniques. Malheureusement, il ne semble pas que nous puissions trouver de satisfactions de ce côté. L'orientation professionnelle n'a été intégrée que très tard dans les activités du service public de l'emploi britannique. Lorsqu'elle débuta en 1966, les Néerlandais assuraient déjà un service de ce genre (principalement à l'intention des jeunes et de ceux qui venaient de quitter l'école) depuis plus de 20 ans.

Les Français, qui accusaient eux-mêmes un retard par rapport aux autres pays du continent, assuraient depuis 1961 un type intensif d'orientation professionnelle s'adressant indifféremment aux adultes et aux jeunes. En France également l'intérêt était centré sur les jeunes.

Au cours de la première année du service, il n'y avait que trois conseillers professionnels qualifiés pour assurer la totalité du travail. Environ six ans plus tard, avec la création de l'ANPE, les effectifs des conseillers professionnels qualifiés étaient portés au nombre de 33; six années plus tard encore (1971), le personnel du service public de l'emploi français chargé de l'orientation professionnelle, était six fois plus élevé et comptait 212 fonctionnaires dont 60 % avaient à la fois reçu une formation universitaire et une instruction spéciale dispensée par l'ANPE. Au total, ces conseillers ont dispensé une orientation professionnelle intensive à quelque 85.000 personnes en 1971 (soit une augmentation de 22.000 personnes par rapport à l'année précédente).

En Allemagne, au cours de l'année 1970, un nombre d'adultes trois fois et demie plus élevé avait bénéficié d'un intérêt et une aide comparables de la part du Bundesanstalt für Arbeit. La mesure dans laquelle les comparaisons sont possibles est toujours sujette à discussion. En effet, l'ANPE peut également se prévaloir d'avoir assuré en 1970 une certaine forme d'orientation professionnelle (d'une nature certainement moins rigoureuse) pour 344.000 personnes, outre celles faisant l'objet d'une orientation intensive. Si l'on se fonde sur cette définition moins stricte de l'orientation professionnelle, on peut estimer la clientèle totale de l'ANPE à 407.000

personnes en 1970 (clientèle qui a encore augmenté pour avoisiner les 600.000 en 1971). Si l'on se limite aux chiffres sans tenir compte pour l'instant des aspects qualitatifs du service, la clientèle du service public de l'emploi allemand pour l'orientation professionnelle était malgré ces correctifs, deux fois et demie plus nombreuse qu'en France. En outre - bien que les avis soient partagés - on peut soutenir que les clients du Bundesanstalt für Arbeit bénéficiaient de conseils plus détaillés et plus spécialisés que les clients du service français.

La comparaison est très favorable à l'Allemagne. Il convient toutefois de la corriger, en partie du moins, en tenant compte de la remarque faite par les Français qui font observer qu'une importante partie de la clientèle du Bundesanstalt für Arbeit en matière d'orientation professionnelle se compose de jeunes quittant l'école. En France, ce groupe relève beaucoup plus du secteur de l'enseignement que de l'ANPE. Dans ce domaine, la situation britannique est analogue à la situation française. En Grande-Bretagne, deux organismes gouvernementaux distincts ont été chargés, de 1909 à 1974, d'assurer un service de l'emploi à l'intention des jeunes; l'un de ces services fonctionnait dans le cadre de l'enseignement et était étroitement associé au système scolaire; l'autre faisait partie du service public de l'emploi général, ouvert aux travailleurs de tous âges. Que ce soit dans le cadre de l'enseignement ou du service public de l'emploi général, le service de l'emploi pour les jeunes attachait du moins dans ses intentions, une importance prépondérante à l'orientation professionnelle. Le placement proprement dit d'un jeune n'était considéré que comme une fonction secondaire de ce service.

Etant donné que le service public de l'emploi britannique (contrairement au service allemand) se divise en deux branches distinctes, l'une pour les jeunes et l'autre pour les adultes, toute évaluation de ses résultats doit tenir compte de l'action menée dans les deux secteurs. Jusqu'en 1974, toute autorité locale compétente en matière d'enseignement (il s'agit généralement des mêmes organismes que ceux qui sont chargés de l'ensemble des services municipaux) pouvait décider s'il convenait ou non d'organiser un service de l'emploi pour la jeunesse dans son ressort géographique.

En 1967, 144 des 197 autorités locales chargées de l'enseignement en Grande-Bretagne, couvrant quelque 85 % des jeunes en fin de scolarité,

assuraient un service de l'emploi pour la jeunesse. Dans les régions où l'autorité locale chargée de l'enseignement avait estimé ne pas devoir assurer un service de l'emploi, le ministère ayant le fonctionnement du marché de l'emploi dans ses attributions (lequel, bien entendu, n'était pas le ministère de l'Education nationale mais le ministère de l'Emploi) mettait un service de l'emploi à la disposition des jeunes. En 1967, 1780 personnes dont près de 86 % relevaient des autorités locales (le reste étant au service du ministère de l'emploi) étaient occupées dans le service de l'emploi pour la jeunesse. Environ 13 % de ces effectifs constituaient le personnel administratif et auxiliaire tandis que pas moins de 87 % de ces personnes consacraient la plupart de leur temps à assurer l'orientation des jeunes sur le point de faire leur entrée sur le marché de l'emploi et à leur dispenser des conseils.

Ces chiffres étaient le résultat des efforts sérieux consentis l'année précédente pour étoffer les effectifs des conseillers du service de l'emploi pour la jeunesse.

En fait, le recrutement entre 1966 et 1967 de 169 fonctionnaires pour le service de l'emploi pour la jeunesse (soit une augmentation de plus de 9 %) a été plus important que les recrutements effectués au cours des trois années précédentes considérées ensemble. La croissance s'est poursuivie à un rythme plus modéré et, en 1971, les effectifs des fonctionnaires spécialisés dans les problèmes de l'emploi de la jeunesse (désormais rebaptisés fonctionnaires spécialisés dans les problèmes de carrière) s'élevaient à 2056. Pour permettre d'apprécier l'évolution, il convient de rappeler qu'au cours de chacune de ces années, le nombre de jeunes atteignant la fin de la scolarité obligatoire (15 ans à l'époque) oscillait entre 730 000 et 745 000.

En Grande-Bretagne, tout garçon ou fille sur le point de quitter l'école devrait, sur cette base, avoir eu au moins une entrevue avec un fonctionnaire du service de l'emploi pour la jeunesse. Les statistiques disponibles indiquent que cet objectif a en fait été atteint dans la pratique. Par contre, ce que ces statistiques ne peuvent montrer, c'est la qualité des conseils dispensés à ces jeunes. Contrairement au système d'orientation des jeunes allemands ou hollandais, le système britannique ne comporte pratiquement pas de tests psychologiques.

Parmi les méthodes utilisées par le service britannique de l'emploi pour la jeunesse, celle qui se rapproche le plus de l'orientation fondée sur les tests psychologiques pratiqués en Allemagne et aux Pays-Bas est l'organisation de longues entrevues entre les fonctionnaires (formés aux techniques de l'interview dans le cadre de programmes de formation interne) et les jeunes. Compte tenu de la structure complexe et morcelée qui a été celle du service de l'emploi pour la jeunesse en Grande-Bretagne jusqu'en 1974 ainsi que du scepticisme bien connu des Britanniques à propos des idées à la mode, il n'est sans doute pas faux de dire, bien que ce soit là une impression subjective, que les jeunes faisant leur entrée sur le marché de l'emploi bénéficiaient d'une aide plus importante et plus spécialisée en Allemagne et aux Pays-Bas qu'en Grande-Bretagne.

La loi britannique de 1973 sur l'emploi et la formation

L'organisation de l'orientation professionnelle et du placement des jeunes qui existait auparavant en Grande-Bretagne a été considérablement modifiée par la loi de 1973 sur l'emploi et la formation. Cette loi a soigneusement évité les conflits insolubles qu'avait antérieurement suscités toute proposition visant à créer une structure unique de placement pour les adultes et les jeunes. La nouvelle loi a enlevé aux autorités locales chargées de l'enseignement la prérogative de décider d'organiser ou non un service d'orientation professionnelle et de placement à l'intention des jeunes.

L'effet le plus important de la loi de 1973 dans ce contexte concerne le droit d'accès au service public de l'emploi. Avant cette loi, l'accès au service public de l'emploi national était refusé à toute personne de moins de 18 ans, ce service étant réservé aux seuls "adultes". Les jeunes ne pouvaient bénéficier de l'orientation professionnelle ou obtenir des informations sur les emplois vacants que par l'intermédiaire du service de l'emploi pour la jeunesse relevant de l'autorité locale (ou à défaut, du service correspondant assuré par le ministère de l'emploi). Cette stricte démarcation a été supprimée par les dispositions nouvelles. Actuellement tant qu'un jeune suit un enseignement à temps plein, ce sont les autorités compétentes en matière d'enseignement qui sont responsables de son orientation professionnelle. Il n'y a donc plus de limitation de l'accès au service public de l'emploi fondée sur l'âge. Les autorités locales

chargées de l'enseignement doivent maintenant mettre leur service d'orientation et de placement à la disposition des jeunes qui fréquentent l'école ainsi que de ceux qui suivent un enseignement complémentaire à temps plein (quel qu'il soit à l'exception de l'enseignement universitaire), indépendamment de leur âge. De même, quel que soit son âge, un jeune qui a quitté l'enseignement à temps plein pour occuper son premier emploi peut, pour le changement d'emploi suivant, bénéficier à son gré d'une orientation et d'une aide dans la recherche d'un emploi soit auprès du Service des carrières (nouvelle dénomination du service de l'emploi pour la jeunesse) relevant des autorités chargées de l'enseignement, soit auprès de l'Agence des services de l'emploi.

Services de l'emploi distincts pour les jeunes et les adultes

Les publications officielles évitent d'évoquer le fait mais bon nombre de personnes considèrent que les jeunes exerceront sans doute leur choix d'une manière telle qu'avant longtemps le Service des carrières ne s'occupera plus que des jeunes sur le point de quitter l'école.

La raison alléguée pour justifier la séparation des jeunes et des adultes en Grande-Bretagne est que le premier placement d'un jeune quittant l'école nécessite une orientation professionnelle dans le contexte scolaire.

Le bien-fondé de ce raisonnement est contestable. S'il est vrai qu'il y a un certain intérêt à ce que l'orientation professionnelle des jeunes sur le point de quitter l'école soit effectuée dans le contexte scolaire et que cet avantage serait perdu si les jeunes s'adressaient au service public de l'emploi pour les adultes, il n'est guère logique dès lors de laisser le jeune homme concerné opter pour le service public de l'emploi pour les adultes au moment où il quitte son premier emploi (ce qui peut arriver quelques mois, quelques semaines ou même quelques jours après le premier recrutement). Aucun des arguments allant dans l'un ou l'autre sens n'est concluant. La loi de 1973 est décevante parce qu'elle traduit l'impossibilité de concilier les intérêts de différents groupes de pression et ne représente pas un choix rationnel entre différentes méthodes visant à améliorer la qualité du service offert aux individus et à contribuer au meilleur fonctionnement des marchés de l'emploi. Ainsi que nous l'avons vu, l'orientation professionnelle est assurée aux Pays-Bas par plus

d'un organisme (les tests psychologiques et l'orientation professionnelle des jeunes relèvent à la fois du service public de l'emploi et d'organismes privés); cette méthode pluraliste est tout à fait valable pourvu que les besoins de la clientèle restent au centre des préoccupations.

Le service de l'emploi britannique et l'orientation professionnelle

La contribution du service public de l'emploi britannique à l'amélioration de la qualité des opérations effectuées sur le marché national de l'emploi serait plus importante si ce service était en mesure d'assurer une orientation professionnelle plus intense. Si l'on compare la Grande-Bretagne à l'Allemagne, les progrès ont été modestes jusqu'à présent. Le service d'orientation professionnelle a été créé en 1966 au sein du service dénommé à l'époque Service national général de l'emploi du ministère du travail. Il avait été conçu à titre d'expérience. Le service d'orientation professionnelle devait prêter assistance aux personnes qui rencontraient de réelles difficultés" dans le choix d'une carrière ou un changement de carrière. On prévoyait une évaluation "professionnelle" des intérêts et des capacités des personnes assistées par rapport à leurs aspirations. Dans le cadre de cette orientation, les personnes devraient également recevoir des informations sur les métiers susceptibles de leur convenir.

En 1971, le service public de l'emploi britannique comptait au total 145 fonctionnaires chargés de l'orientation. Il s'agissait de fonctionnaires appartenant au ministère et ayant reçu une formation interne aux techniques de l'orientation professionnelle. Pendant les six années postérieures à 1966, 150 000 personnes au total ont recouru aux services d'orientation du service public de l'emploi britannique. Pour donner un ordre de grandeur, il convient de comparer ce chiffre aux 232.000 clients (autres que des jeunes quittant l'école) ayant consulté les services d'orientation professionnelle du service public de l'emploi allemand pour la seule année 1966 - année de la création du même service en Grande-Bretagne. Depuis, le chiffre enregistré chaque année en Allemagne a quelque peu augmenté.

Il est évident que le service d'orientation professionnelle du service public de l'emploi britannique n'a eu qu'une clientèle très réduite. En fait, l'oeuvre réalisée permettait tout juste aux autorités de réfuter les accusations de totale négligence. Pourtant, si l'on examine de plus près les personnes qui ont recouru au service d'orientation professionnelle du service public de l'emploi britannique, on constate que ce service est tout aussi nécessaire en Grande-Bretagne qu'en Allemagne.

Une proportion de 60 % environ des bénéficiaires de l'orientation professionnelle en Grande-Bretagne étaient sans emploi au moment où cette aide leur a été apportée. Le cinquième environ était des hommes obligés de chercher un nouvel emploi à la suite d'une modification de la demande sur le marché local de l'emploi.

Les 20 % restants sollicitaient des conseils avant d'occuper leur premier emploi (cette catégorie comprenait un petit nombre de jeunes en âge de quitter l'école) ou s'apprêtaient à retourner au travail après une interruption (femmes, hommes ayant été occupés dans les forces armées).

Bien que d'importance différente la clientèle qui s'adresse au service public de l'emploi britannique pour l'orientation professionnelle est proche de celle des services analogues des autres pays européens pour ce qui est de sa structure. Un autre trait commun à tous ces services est l'importance de la proportion de jeunes par rapport à l'ensemble des personnes conseillées par le service public de l'emploi. En Grande-Bretagne, de 1966 à 1971, près de deux clients du service sur trois avaient moins de 25 ans. En 1972, alors que le nombre total des bénéficiaires s'élevait environ à 46.000, les activités étaient toujours essentiellement centrées sur les jeunes; bien qu'au cours de cette année le groupe d'âge de 25 à 39 ans ait pris une part plus importante qu'auparavant, les moins de 25 ans représentaient toujours plus de la moitié des bénéficiaires du service d'orientation professionnelle du service public de l'emploi britannique.

Ce chiffre correspond bien à l'expérience d'autres pays, qui montre également que, si le service public de l'emploi britannique connaissait une expansion, les jeunes travailleurs disposés à faire usage de ce service ne feraient pas défaut. En fait, il est probable que la réorganisation intervenue en Grande-Bretagne depuis 1973 aura pour résultat d'amener

Les jeunes à demander en plus grand nombre au service public de l'emploi de les aider à déterminer ce qu'ils sont capables de faire ainsi que les emplois correspondant le mieux à leurs aptitudes. Car, bien qu'il soit possible que certains des jeunes de 16 et 17 ans (qui auparavant ne ressortissaient pas légalement à l'Agence des services de l'emploi) choisissent de retourner aux services d'orientation fonctionnant dans le cadre du système scolaire, il est probable que la grande majorité d'entre eux préféreront faire usage de la faculté qui leur est maintenant offerte d'utiliser l'Agence des services de l'emploi.

Cette augmentation pourrait être égalée, voire dépassée, par la demande d'orientation professionnelle suscitée par la modernisation des méthodes appliquées à sa clientèle par l'agence de services publics de l'emploi. En 1972, environ 35 % des bénéficiaires de l'orientation professionnelle l'avaient sollicitée personnellement mais 65 % d'entre eux en avaient bénéficié parce que les fonctionnaires du service public de l'emploi le leur avaient suggéré. L'un des aspects les plus importants de la modernisation du service public de l'emploi britannique est la création d'un cadre nouveau de "conseillers de l'emploi" chargés de développer la fonction de placement de manière plus scientifique que par le passé. L'action de ces conseillers de l'emploi devrait automatiquement entraîner une augmentation de la demande d'orientation professionnelle. En effet, les attributions des conseillers de l'emploi prévoient que ceux-ci doivent améliorer la qualité du rapport entre le demandeur d'emploi et la profession que le service public de l'emploi lui trouve. Si cette tâche est exercée sérieusement, il n'y a pas de raison pour que les demandeurs d'emploi britanniques ne souhaitent pas utiliser le service d'orientation professionnelle dans la même mesure que leurs homologues allemands.

La modification des services de main-d'oeuvre en Grande-Bretagne qui a conduit à la conversion du Service public de l'emploi en Agence des services de l'emploi a également provoqué la création de l'Agence des services de formation professionnelle (Training Services Agency). Cette agence représente un changement radical par rapport à la conception antérieure de la formation des adultes et s'occupe d'un nombre beaucoup plus élevé de participants. Pour bénéficier de ces possibilités de formation élargies, il faut d'abord passer par l'Agence des services de l'emploi.

Pour mieux comparer la demande et les postes disponibles, les conseillers professionnels de l'Agence des services de l'emploi devront envisager l'utilité pour leurs clients d'un stage de formation avant de les engager dans un emploi; pour déterminer quel client doit bénéficier d'un recyclage ainsi que le type de formation le plus adéquat compte tenu des talents de chacun, les fonctionnaires de l'agence devront utiliser beaucoup plus intensément l'orientation professionnelle. En outre, les techniques (ou peut-être la technologie) ainsi que la qualité de cette orientation devront être beaucoup plus spécialisées qu'elles ne l'ont été dans les services publics de l'emploi britanniques depuis que cette activité a débuté en 1966.

Conclusions provisoires et conséquences possibles pour la politique

Dans les différents pays de la CEE, on ne constate guère de divergences de vues quant au rôle et à la fonction du service public de l'emploi pas plus que d'un pays de la Communauté à l'autre. Malgré cette similarité d'objectifs, les pays de la CEE ont mis au point des systèmes et des mécanismes différents (reflétant les caractères particuliers de l'organisation politique et des administrations publiques) pour assurer le fonctionnement de leurs services de l'emploi.

A partir de la moitié des années 60, plusieurs pays de la Communauté ont procédé à la restructuration de leurs services publics de l'emploi. Cette réorganisation poursuivait partout les mêmes buts. En ce qui concerne les mécanismes, on a constaté une tendance à faire participer davantage les partenaires sociaux à la gestion et au fonctionnement des services. Il semble également que l'on préfère de plus en plus les institutions de type semi-privé aux services relevant entièrement et directement du ministère chargé des questions touchant au marché de l'emploi.

Etant donné l'intérêt croissant que suscite dans tous les pays de la Communauté la participation des syndicats et du patronat à la détermination et la mise en oeuvre des politiques de la main-d'oeuvre, il importe d'examiner au niveau communautaire l'efficacité relative des diverses organisations présidant actuellement dans les Etats membres à l'exercice des fonctions des services publics de l'emploi. Bien que sur le plan politique il s'agisse là d'une matière délicate pour laquelle les Etats

membres pourraient considérer une intervention communautaire comme inopportune, il semble néanmoins justifié de considérer que l'étude et la discussion au niveau communautaire de l'organisation des services publics de l'emploi, sont susceptibles de constituer un enrichissement et devraient donc être organisées.

En ce qui concerne la question essentielle de ce que les services publics de l'emploi nationaux font et devraient faire, le problème important est que, dans l'avenir immédiat (qui connaîtra sans doute un niveau de chômage permanent plus élevé qu'avant le début de la crise de 1974), l'intérêt pourrait se détourner de cet aspect des activités du marché public de l'emploi. S'il devait en être ainsi, ce serait au détriment de l'élaboration progressive de méthodes systématiques de gestion des marchés de l'emploi.

Nul ne prétend que l'action d'un service national de l'emploi doit être exactement la même dans tous les pays et à toutes les époques. En fait, l'une des critiques que l'on peut adresser aux services publics de l'emploi dans la plupart des pays de la CEE est que, partiellement ou peut-être essentiellement à cause de la structure de leur organisation, ils ne réagissent pas avec suffisamment de souplesse aux modifications des conditions régissant le marché de l'emploi, que ces modifications soient d'ordre cyclique ou fonction des variations de la structure de la demande de produits ou de l'évolution de la technologie.

En période de chômage élevé, les services publics de l'emploi sont soumis à d'indéniables pressions qui tendent à les ramener à un rôle élémentaire. Vu l'importance du nombre de chômeurs qu'il faut inscrire et dont il faut vérifier le droit à l'indemnisation, les services publics de l'emploi de la Communauté sont surchargés par ce simple travail mécanique. Même ceux qui disposent des ressources les plus importantes sont susceptibles, dans de telles circonstances, d'avoir du mal à exercer ces activités positives de soutien du marché de l'emploi telles que celles qu'ils se sont efforcés de développer, notamment depuis le milieu des années 60.

Les autorités responsables étant susceptibles de considérer qu'en période de chômage important il est préférable de se consacrer à des acti-

vités intéressant la main-d'oeuvre - par exemple, à un renforcement des programmes de formation -, il est très probable que les contributions des services publics de l'emploi que constituent le placement et l'orientation des demandeurs d'emploi se situeront plus bas sur l'échelle des priorités.

Un tel recul de ces fonctions, bien que compréhensible dans la perspective des préoccupations immédiates, actuelles et futures, des autorités responsables, pourraient causer un tort considérable à l'objectif qu'est l'amélioration du fonctionnement du marché de l'emploi.

Discussions possibles

L'importance d'un service de placement à une époque où les emplois sont rares et les chômeurs nombreux ne peut être mise en doute. Cependant, l'idée originale selon laquelle les périodes de relâchement de la demande sur le marché de l'emploi constituent de bonnes occasions de consentir un effort supplémentaire pour trouver des postes appropriés aux demandeurs d'emploi appelle un examen sérieux. Les personnes responsables de la politique de l'emploi dans la CEE pourraient s'atteler à cette tâche afin d'éviter que les services publics de l'emploi ne perdent le terrain qu'ils avaient gagné avant la crise qui a débuté en 1974.

4. LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

C'est à l'entreprise qu'il incombait dans le passé de former les salariés de façon à ce qu'ils jouent un rôle optimal dans le processus de production. La participation importante de l'Etat à cette activité - qu'il convient de distinguer de l'enseignement public dispensé aux jeunes - est un phénomène postérieur à la seconde guerre mondiale. En outre, au début, comme pour de nombreux autres aspects de la vie professionnelle et sociale, la participation du gouvernement était expérimental et de peu d'envergure.

Les initiatives gouvernementales en matière de formation professionnelle des adultes avaient été inspirées par des considérations de deux ordres. Les premières procédaient de l'objectif poursuivi par les pays industriels d'Europe occidentale qui était de maintenir le taux de croissance élevé de leurs économies. Alors que le bien-fondé de ce premier ensemble de considérations est largement reconnu et que la plupart des gouvernements de la CEE ont basé leur participation à la formation des adultes sur ce raisonnement, les secondes considérations en faveur de la formation à grande échelle des adultes, selon lesquelles cette formation constitue un complément utile à la panoplie de mesures destinées à faire face aux changements cycliques, sont moins largement admises par les gouvernements.

L'idée que les programmes de formation des adultes encouragés par l'Etat peuvent faciliter la croissance est fondée sur la constatation empirique du fait que les déséquilibres de marché de l'emploi ne se corrigent pas rapidement d'eux-mêmes. D'une part, une croissance économique rapide est à la fois la cause et la conséquence des changements intervenant dans les techniques et dans l'éventail de biens et services produits. En contrepartie, il est nécessaire de reconvertir les facteurs de production qui doivent passer d'un type d'activité - qu'il s'agisse d'une entreprise, d'une branche déterminée ou encore d'un secteur, tel l'agriculture - à un autre.

Cette manifestation essentielle du processus de croissance implique, en économie dynamique, une augmentation des besoins de capital et de

main-d'oeuvre dans un certain nombre d'activités et un fléchissement de la demande de ces éléments dans d'autres secteurs.

Avant que la croissance ou le plein-emploi ne deviennent des objectifs délibérés du gouvernement, ce processus d'ajustement impliquait, en ce qui concerne la main-d'oeuvre, l'existence d'une certaine quantité de chômeurs.

Dès que les gouvernements eurent réussi à maintenir le plein emploi, cet ajustement "naturel" du marché de l'emploi cessa. Dans les économies de plein emploi, l'on a constaté le phénomène apparemment paradoxal que constitue la coexistence de pénuries et d'excédents de main-d'oeuvre. Ce phénomène a pour origine l'incapacité de la main-d'oeuvre à adapter immédiatement aux variations de la demande émanant des entreprises ou des branches d'activité. Ce décalage entre la demande et l'offre est d'ordre géographique (toutes les régions périphériques de la Communauté ont une offre de main-d'oeuvre excédant largement la demande existante) et, fait peut-être plus important quoique moins perceptible, le déséquilibre entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre existe également sur le plan professionnel.

A en croire les manuels, la flexibilité des salaires aurait dû provoquer, sinon immédiatement du moins assez rapidement, un ajustement des individus aux modifications (qu'il s'agisse de localisation ou de qualification) de la demande de main-d'oeuvre émanant des entreprises et des branches d'activité. Cependant, les études empiriques portant sur la mobilité des salaires et de la main-d'oeuvre, bien qu'inévitablement non concluantes, confirment qu'il est probable, tout bien considéré, que le déploiement de la main-d'oeuvre a dans l'ensemble été assez insensible aux modifications des salaires relatifs.

L'expérience pratique des pays occidentaux industrialisés les plus dynamiques a montré que la majeure partie des ajustements de la main-d'oeuvre est due en fait au jeu du marché de l'emploi. Le problème présentait toutefois deux aspects. Même dans le cadre du marché, il y a eu des décalages rendant le processus de reclassement de la main-d'oeuvre moins efficace qu'il aurait pu l'être. D'autre part, certains déséquilibres entre l'offre et la demande se sont prolongés, nuisant ainsi au potentiel de croissance économique.

Déséquilibres non structurels

Nous nous sommes intéressés jusqu'à présent à ce que l'on appelle normalement les aspects "structurels" du comportement du marché de l'emploi. Ainsi que nous l'avons vu plus haut, les gouvernements des pays membres de la CEE ont procédé, avec une promptitude et une conviction variables, à la mise en oeuvre de programmes de formation et de réadaptation des adultes afin de remédier aux imperfections structurelles du fonctionnement des marchés de l'emploi. Cependant, depuis 1966/1967 probablement, les gouvernements de la Communauté, ou du moins certains d'entre eux, ont commencé à considérer avec un peu moins de méfiance l'idée selon laquelle de vastes programmes de formation des adultes pourraient contribuer à combattre le déséquilibre général des marchés de l'emploi nationaux.

Le tableau AT/1 et les graphiques 1 à 4 indiquent que la plupart des pays de la CEE ont connu une montée du chômage tendantiel depuis 1966/67. Ce fait ne peut être entièrement dissocié de l'inclination manifestée par les gouvernements en faveur d'une extension des programmes de formation et de réadaptation des adultes bien que rien n'indique que les autorités aient été suffisamment convaincues des avantages d'une politique active du marché de l'emploi (exposés avec éloquence et persuasion par l'O.C.D.E.) pour utiliser la formation des adultes dans le cadre de la gestion anti-inflationniste générale de la demande.

Les partisans d'une formation des adultes de réelle envergure ont fait valoir que la contribution de celle-ci à la politique économique allait beaucoup plus loin que le simple redressement des déséquilibres structurels où la suppression des goulots d'étranglement où stagne l'offre de main-d'oeuvre. Leur raisonnement est le suivant : les gouvernements peuvent hésiter à poursuivre leurs efforts en vue de réduire la demande excédentaire inflationniste de crainte de provoquer une augmentation du chômage; or, s'il existe un important programme de formation des adultes (allié à d'autres mesures sélectives en faveur de la main-d'oeuvre) les gouvernements ont moins de raison de s'alarmer.

Tableau AT/1 - Chômage (1) dans sept pays - moyenne annuelle exprimée en milliers et en pourcentage par rapport
à la population active civile (2) 1958-1975

Année	<u>Royaume-Uni</u>		<u>France</u>		<u>R.F. d'Allemagne</u>		<u>Italie</u>		<u>Pays-Bas</u>		<u>Belgique</u>		<u>Danemark (4)</u>	
	en 1000	%	en 1000	%	en 1000	%	en 1000	%	en 1000	%	en 1000	%	en 1000	%
1958	406	1.7	183	1.0	764	2.9	1320	6.2	100	2.5	120	3.3	65	3.2
1959	420	1.7	254	1.3	540	2.1	1117	5.3	80	2.0	142	4.0	43	2.1
1960	326	1.3	239	1.3	271	1.0	836	4.0	50	1.2	117	3.3	31	1.5
1961	287	1.2	203	1.1	181	0.7	710	3.4	36	0.9	89	2.5	24	1.2
1962	406	1.6	230	1.2	154	0.6	611	3.0	35	0.8	75	2.1	23	1.1
1963	496	2.0	273	1.4	186	0.7	504	2.5	35	0.8	62	1.7	32	1.5
1964	349	1.4	216	1.1	169	0.6	549	2.8	32	0.7	55	1.5	18	0.8
1965	299	1.2	269	1.4	147	0.6	714	3.7	36	0.8	63	1.7	16	0.7
1966	281	1.1	280	1.4	161	0.6	759	4.0	46	1.0	67	1.8	18	0.8
1967	503	2.0	365	1.8	459	1.8	679	3.5	90	2.0	92	2.5	22	1.0
1968	542	2.1	427	2.1	323	1.3	684	3.6	84	1.9	110	3.0	39	1.7
1969	518	2.0	340	1.7	179	0.7	655	3.4	66	1.4	88	2.3	31	1.3
1970	555	2.2	356	1.8	149	0.6	609	3.2	56	1.2	69	1.9	24	1.0
1971	724	2.9	446	2.1	185	0.7	609	3.2	69	1.5	67	1.8	30	1.3
1972	806	3.2	492	2.4	246	0.9	697	3.7	115	2.5	84	2.2	30	1.3
1973	576	2.3	450	2.1	273	1.0	668	3.5	117	2.5	87	2.3	20	0.8
1974	543	2.1	501	2.3	582	2.2	560	2.9	143	3.0	94	2.4	45	1.8
1975 ⁽³⁾	942	3.7	906	4.2	1208	4.6	872	4.5	199	4.2	191	4.9	102	4.2

Notes et sources

1) Données provenant des séries statistiques de la CEE (sauf lorsque d'autres sources sont citées). La CEE recueille ses statistiques auprès des Etats membres. Afin d'améliorer leur comparabilité, l'Office statistique de la CEE ajuste les données en provenance de chaque pays. Par conséquent, les données nationales figurant dans les publications officielles correspondantes des Etats membres peuvent différer des données figurant ci-dessus.

Chômage (chiffres absolus) : (pour les années 1958-1974) Eurostat Statistiques générales, 1 à 5, 1973; Eurostat Statistiques générales, 6 à 8 1975; Eurostat Statistiques générales, 9, 1975. (pour 1975) O.C.D.E. Principaux indicateurs économiques, octobre 1975.

Chômage (pourcentage) : (pour les années 1958-1972) OSCE, Statistiques sociales : population et emploi, 1968-1972; OSCE, 1972 Annuaire des statistiques sociales. (pour les années 1973/1975) O.C.D.E. Principaux indicateurs économiques, octobre 1975. Eurostat Statistiques générales, 9, 1975.

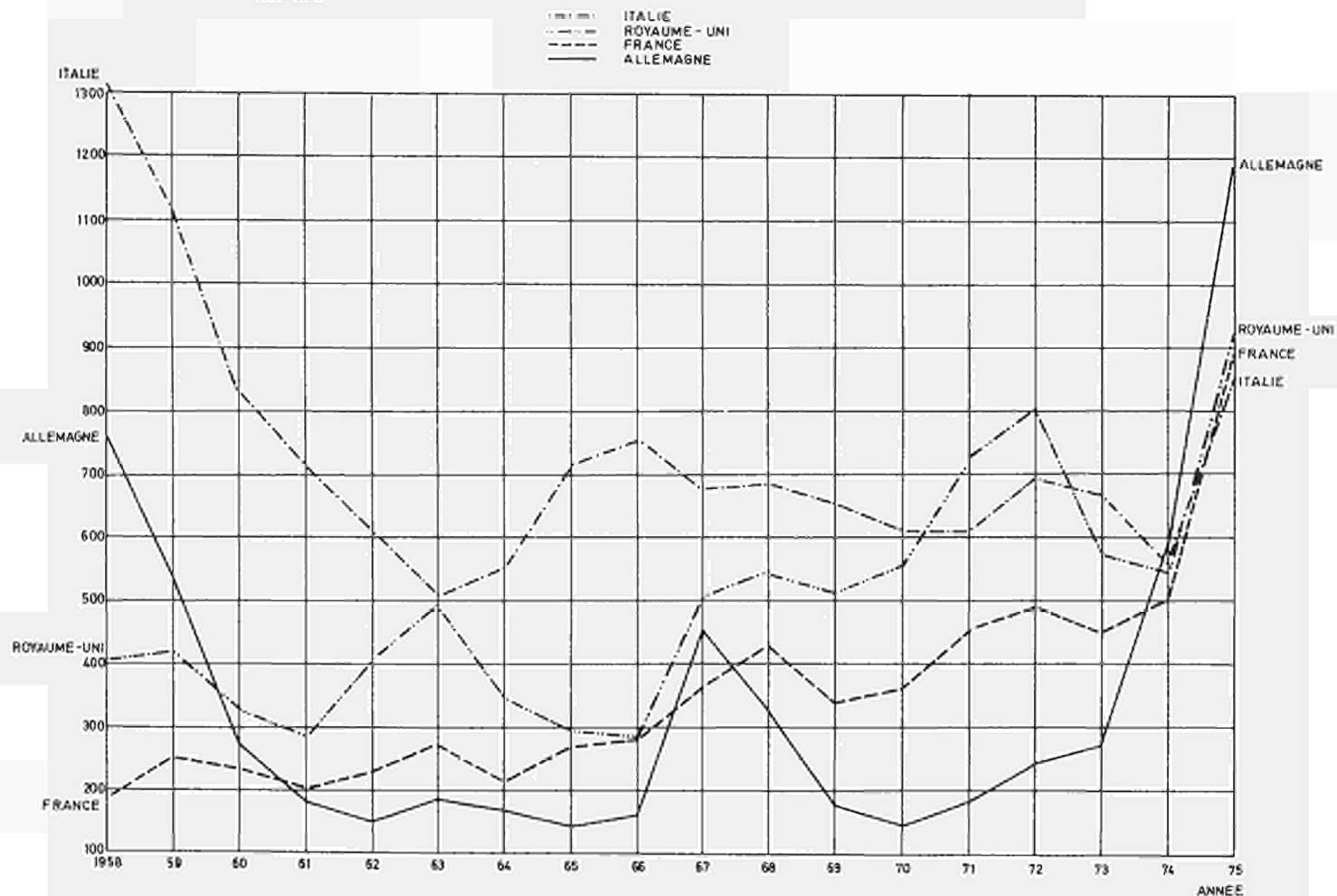
2) Définition standard recommandée par l'O.C.D.E.

3) Réel pour les deux premiers trimestres de 1975, estimé pour le reste de l'année (les méthodes varient d'un pays à l'autre); O.C.D.E. Principaux indicateurs économiques, octobre 1975.

4) Salariés assurés (pour toutes les années) : O.C.D.E. Statistiques historiques 1955-1971; O.C.D.E. Principaux indicateurs économiques, octobre 1975; Eurostat Statistiques générales, 1 à 5, 1973; Eurostat Statistiques générales, 9, 1973.

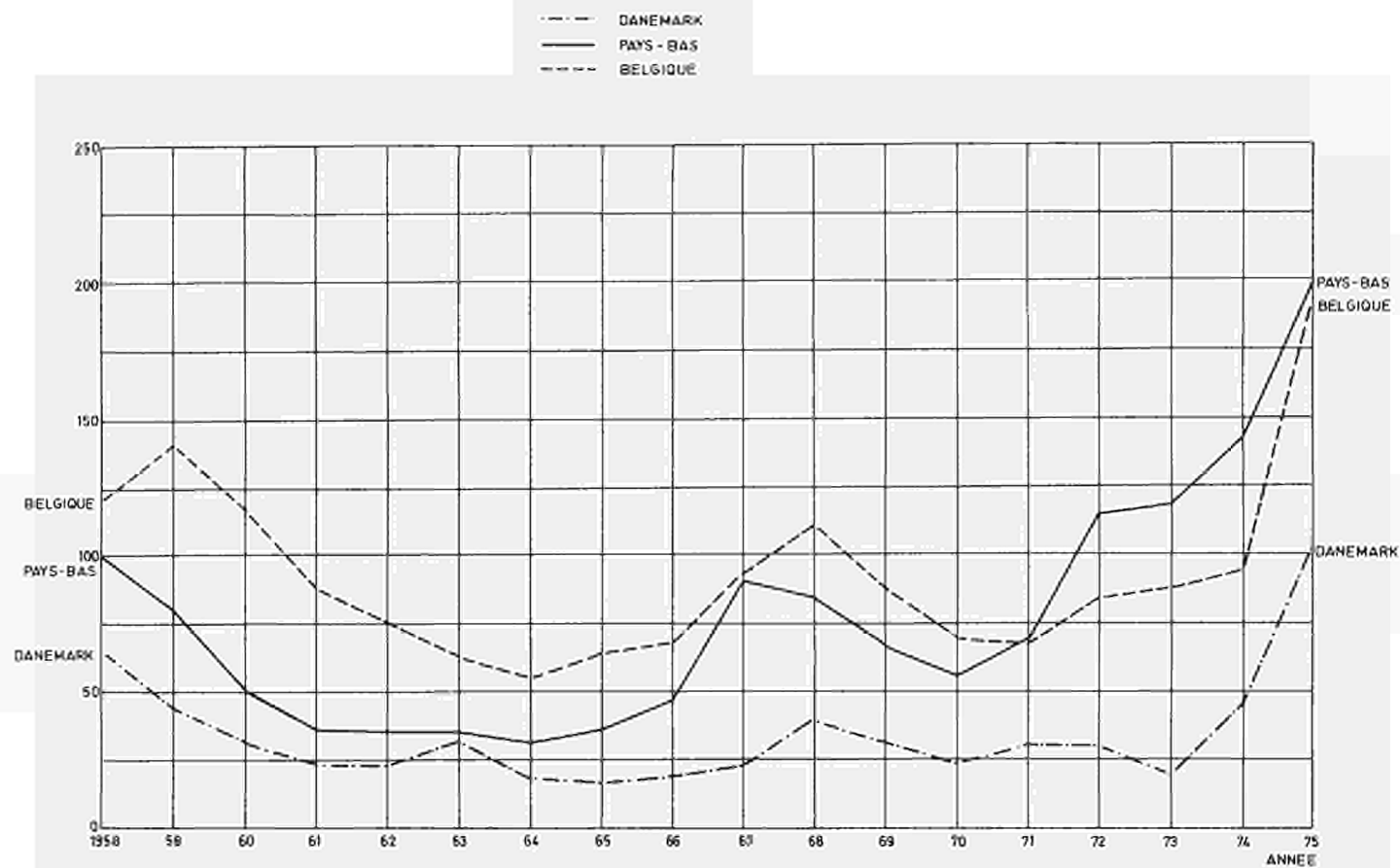
GRAPHIQUE 1

CHOMAGE (moyenne annuelle exprimée en milliers) AU ROYAUME-UNI, EN FRANCE, EN ALLEMAGNE ET EN ITALIE.
1958 - 1975



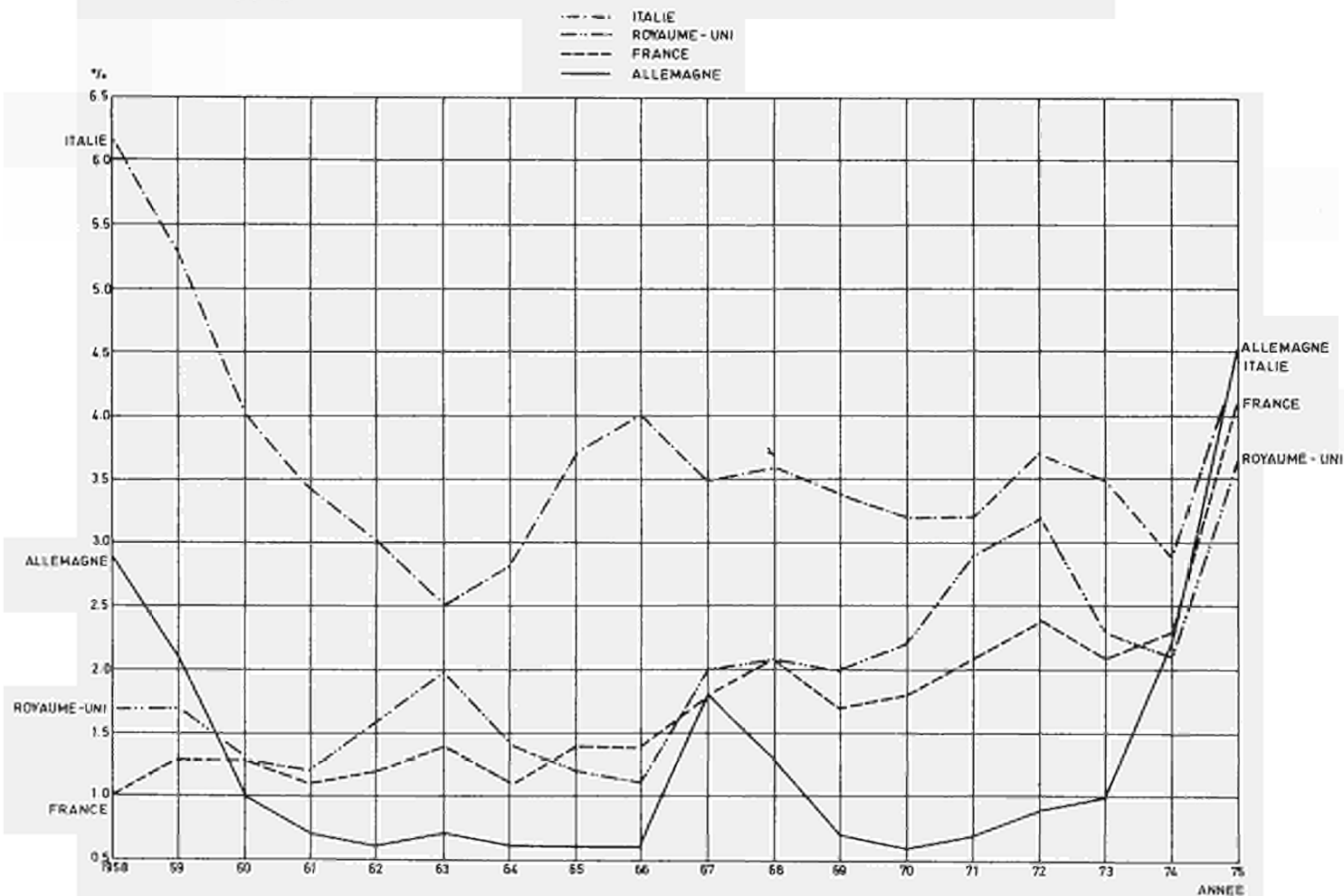
SOURCE : TABLEAU A7/1 (page 74)

GRAPHIQUE 2 CHOMAGE (moyenne annuelle exprimée en milliers) AUX PAYS-BAS, EN BELGIQUE ET AU DANEMARK
1958-1975



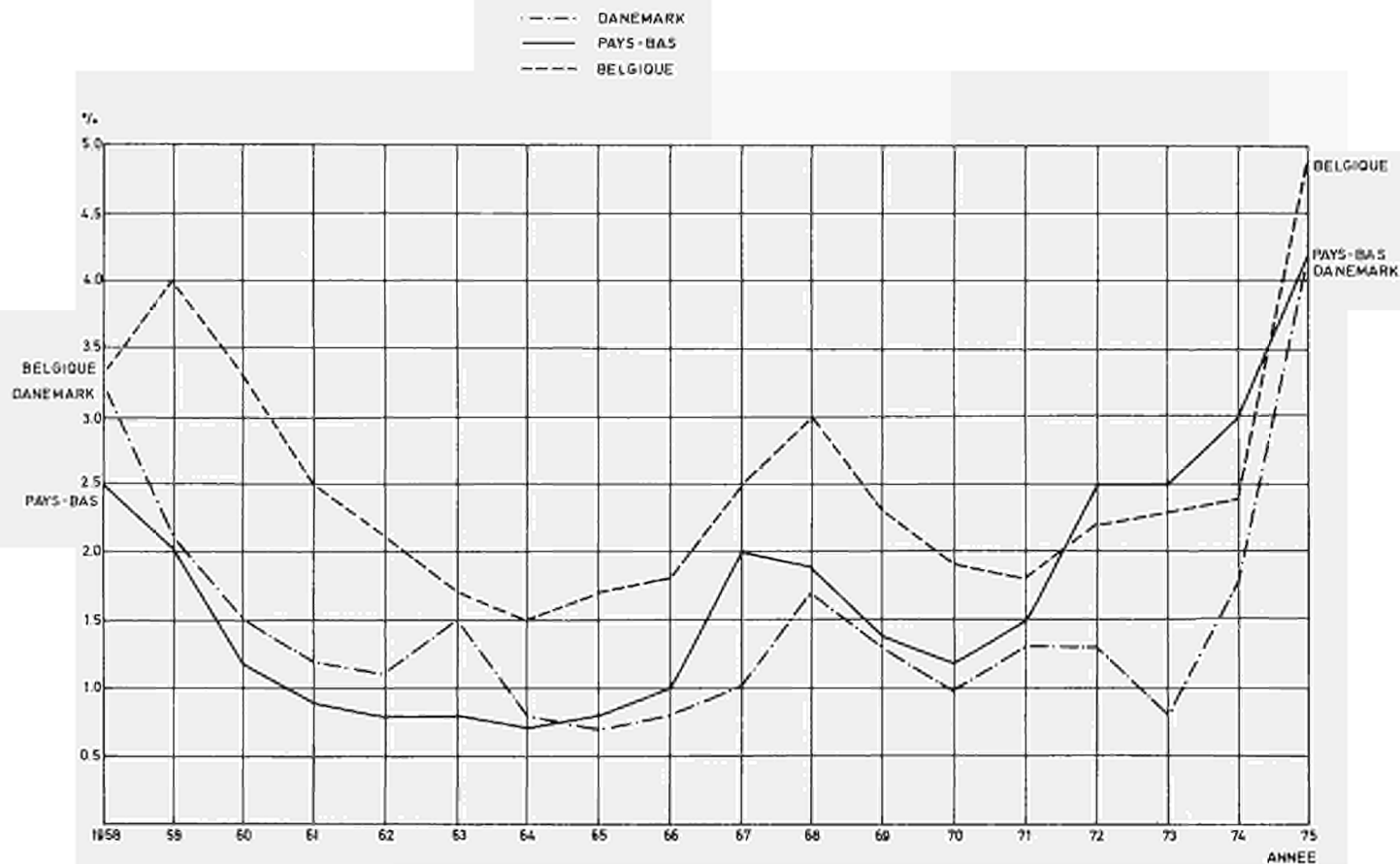
SOURCE : TABLEAU AT/1 (page 71)

GRAPHIQUE 3 : CHOMAGE (en pourcentage de la population active civile) AU ROYAUME-UNI, EN FRANCE, EN ALLEMAGNE ET EN ITALIE
1958 - 1975



SOURCE - TABLEAU A7/1 (page 74)

GRAPHIQUE 4 : CHOMAGE (en pourcentage de la population active civile) AUX PAYS-BAS, EN BELGIQUE ET AU DANEMARK, 1958-1975



SOURCE : TABLEAU AT/1 (page 79)

Une gestion restrictive de la demande destinée à juguler l'inflation pourrait être pratiquée sans provoquer de chômage important car celui qu'entraînerait une telle politique serait compensé par d'importants programmes de formation et autres mesures sélectives en faveur de la main-d'oeuvre.

Considérons le problème sous l'angle opposé : si les personnes qui sont en chômage à cause d'une réduction de la demande globale obtenaient, au lieu d'une indemnité de chômage, des allocations de réadaptation professionnelle (plus proche de leurs salaires normaux), les gouvernements seraient davantage respectueux de leurs obligations sociales et moins soumis aux pressions politiques qui s'exercent en faveur de la relance économique au risque de ranimer l'inflation. Les périodes de formation (ou de participation à d'autres programmes sélectifs en faveur de la main-d'oeuvre) constitueraient donc le véritable substitut de l'emploi.

Le plein emploi serait en fait rétabli mais dans un contexte relativement différent. La politique gouvernementale ne viserait pas à fournir un emploi à la totalité de la main-d'oeuvre disponible. La gestion de la demande globale pourrait être axée sur des niveaux d'emploi de 95, 96 %. Les 4 à 5 % restants ne seraient toutefois pas sans emploi mais participeraient à une formation ou à une autre activité sélective relevant de la politique de l'emploi.

Ainsi le "stock naturel" de chômage d'avant 1939 serait-il remplacé par des flux de main-d'oeuvre bénéficiant d'une formation ou d'autres programmes offrant aux personnes sans emploi des occupations transitoires mais lucratives. Si intéressante que soit cette idée, on constate un certain scepticisme à son égard pour deux raisons.

A ceux qui considèrent qu'il n'est pas possible d'organiser sur une grande échelle la formation des adultes (ou d'autres mesures sélectives en faveur de la main-d'oeuvre) on ne peut répliquer qu'en évoquant les résultats acquis empiriquement par les pays qui ont bien voulu tenter l'expérience. En outre, il convient de trouver des arguments pour répondre à ceux qui doutent de la valeur théorique et conceptuelle de l'idée qui consiste à ranger les grands programmes de formation des adultes parmi les instruments servant les objectifs de gestion de la demande des gouvernements.

Une question essentielle à laquelle il conviendra de répondre dans ce contexte est celle de l'élasticité qui sera créée si la totalité ou la majeure partie des chômeurs sont absorbés par des programmes de formation.

Les crédits publics seront affectés à des programmes de formation des adultes qui résorberont le chômage. Toutefois, ce chômage constituait lui-même le résultat du maintien de la demande globale à un niveau inférieur à celui auquel correspond le plein emploi, ce qui devait servir à l'allègement des pressions inflationnistes. Assurément, objecteront les sceptiques, ces objectifs anti-inflationnistes courront un certain danger si de grands programmes de réadaptation (impliquant une garantie du revenu à un niveau élevé ainsi que les coûts du programme proprement dit) et d'autres mesures sélectives en faveur de la main-d'oeuvre ressuscitent une demande que les restrictions macro-économiques initiales avaient réduites.

Ces objections appellent diverses précisions. Tout d'abord, dans la plupart des pays de la CEE, le niveau de la garantie du revenu en cas de chômage est élevé par rapport au salaire gagné en période d'emploi (voir les sections 6, 7 et 8). Pour cette raison, la plupart des économies industrielles occidentales disposent d'espèces de stabilisateurs intégrés qui fonctionnent dès que la demande globale est soumise à des restrictions. Cet effet stabilisateur était beaucoup moins prononcé au début des années 50 qu'actuellement à cause de l'amélioration de la garantie du revenu en cas de chômage - ainsi que d'autres prestations de sécurité sociale - qui est intervenue au cours des 25 dernières années (voir examen plus détaillé dans la section 8).

Si l'on prend pleinement conscience de cet élément important, on peut considérer que les dépenses supplémentaires qu'entraînera l'organisation de programmes de formation (ou d'autres activités sélectives en faveur de la main-d'oeuvre) par rapport à la garantie du revenu en cas de chômage ne seront pas très élevées. Une fois ce raisonnement admis, l'idée rappelée ci-dessus, selon laquelle de tels programmes iraient à l'encontre des objectifs de gestion macro-économique de la demande, peut difficilement être soutenue.

Solutions au problème du chômage

Nous reviendrons ultérieurement sur le problème du rôle joué par la formation des adultes (et d'autres mesures sélectives en faveur de la main-d'oeuvre) dans la politique de gestion générale de l'économie.

La présente partie du rapport a pour but d'examiner des questions plus terre à terre, telles que la contribution que d'importants programmes de formation des adultes sont susceptibles d'apporter à la demande structurelle ainsi que la possibilité, pour les gouvernements d'organiser de telles activités. L'examen de ces problèmes ne peut se faire que par l'analyse de l'expérience pratique des pays de la CEE et elle reste soumise aux limitations qu'impose l'insuffisance des données et la difficulté de toute comparaison entre les divers pays.

Dès le départ et notamment lorsqu'on s'efforce de comparer deux pays, surgissent des difficultés terminologiques et sémantiques considérables. En effet, les divers pays ont tendance à définir la formation des adultes de manière très différente. Dans la vie courante, ce problème de définition n'a pas grande importance. Pour la détermination des politiques nationales ou au cours de discussions internationales sur l'utilité de la formation professionnelle des adultes, le problème des définitions ne se pose que dans la mesure où certains pays pourraient arguer que leurs réalisations semblent moins valables que d'autres à cause de l'inadéquation de la méthode d'évaluation plutôt que d'une insuffisance véritable des mesures prises.

Par contre, la situation est très différente lorsque l'acception précise de la formation des adultes influe sur l'importance des sommes qu'un Etat membre peut obtenir par le biais des subventions alimentées par les fonds communautaires. Les responsables de l'affectation des crédits nécessitent toujours des éléments précis et mesurables.

Il est évident que de tels critères sont nécessaires pour assurer l'égalité de traitement entre les divers pays sollicitant l'octroi de crédits communautaires. Bien que la Communauté doive (et ait dû) prendre quotidiennement des décisions en la matière, on constate toujours certaines incertitudes et certaines divergences de vue quant à la signification du terme "formation des adultes".

Problèmes de définition

La difficulté en matière de définition procède en partie des différences que présentent les institutions chargées d'assurer la formation des adultes dans les divers pays. L'essentiel de ce problème se résume par la question suivante "Un pays donné dispense-t-il un enseignement complémentaire" gratuit ou considérablement subventionné via son système d'enseignement normal à toute personne ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire ?". Lorsqu'un pays donné (le Royaume-Uni par exemple) dispense ce type de service sur une grande échelle, le nombre total d'adultes recevant une formation dans ledit pays peut être relativement élevé, même si les mesures spécifiques qu'il prend en matière de formation professionnelle des adultes (abstraction faite de ces structures scolaires normales) sont peu importantes.

Les structures officielles offrant aux adultes des possibilités de formation peuvent se présenter sous une forme très différente et comprendre un secteur "enseignement complémentaire" relativement réduit et un programme de formation directe des adultes (subventionnée par le gouvernement et organisée soit par celui-ci, soit par des organismes privés) très important. Il est évident que si l'on tente de comparer des pays présentant ces différents types de structures, les réalisations de chacun d'entre eux en matière de formation des adultes apparaîtront sous des éclairages très différents selon que l'on tient compte des types de formation financés par les deniers publics ou que l'on mesure ces réalisations à la seule partie de la formation des adultes qui est dispensée en dehors du système scolaire normal financé par l'Etat.

Ce que nous avons vu jusqu'à présent ne constitue bien entendu rien d'autre qu'une illustration des difficultés auxquelles se heurte en général toute tentative de comparaison des efforts consentis et des résultats obtenus par les divers Etats dans quelque domaine que ce soit, qu'il s'agisse du secteur public ou uniquement du secteur privé. En ce qui concerne la formation des adultes, la distinction entre la tutelle gouvernementale et les activités du secteur privé ouvre la porte à d'autres discussions quant à l'importance des réalisations des divers Etats membres.

Au Royaume-Uni, on allègue souvent que la formation des adultes relève traditionnellement davantage de l'employeur et de l'entreprise que de l'Etat. Le réseau britannique d'offices de formation professionnelle (Industrial Training Board) est, soutient-on, l'expression formelle et légale de cette tradition. Or, on ignore l'importance de la formation dispensée par les entreprises en Grande-Bretagne malgré les activités des offices de formation professionnelle. C'est pourquoi, pour comparer l'effort total de formation des adultes consentis par la Grande-Bretagne avec celui d'autres pays de la CEE, il faudrait évaluer l'importance de ce type de formation, et l'ajouter aux chiffres déjà disponibles. Cette idée revient à soutenir que, dans les autres pays de la Communauté, la formation des adultes qui travaillent est d'une certaine manière, (que ce soit partiellement ou totalement) financée ou orientée par l'Etat. Il en résulte que, même si - comme c'est indéniablement le cas de certains - les autres pays de la CEE peuvent se prévaloir d'un niveau beaucoup plus élevé de formation des adultes bénéficiant d'une aide gouvernementale, ce fait ne prouve nullement en lui-même que la formation des adultes au Royaume-Uni est soit insuffisante, soit inadéquate.

Ce n'est pas parce que nous avons répété cet argument dans le paragraphe précédent que nous en admettons la justesse. Ce qui importe, c'est de comprendre le raisonnement conduisant à cette conclusion et de se demander s'il se justifie de réaliser des études approfondies en vue de la confirmer ou de l'infirmier. Pour cette raison, les arguments avancés en Grande-Bretagne méritent d'être exposés plus en détails.

Au Royaume-Uni dit-on, la majeure partie de la formation des adultes est assurée par l'industrie à son propre usage; elle est financée, gérée et dispensée dans les entreprises. Aussi le volume total de la formation des adultes assurée par l'Etat (et des dépenses publiques qui lui sont affectées) ne constitue pas un indicateur valable de l'importance véritable de la formation dispensée en Grande-Bretagne. Ce point de vue suppose que la situation est très différente dans les autres pays de la Communauté.

Ce point de vue implique également qu'il n'est guère nécessaire de confier la formation des adultes à l'Etat (ni de la financer au moyen de crédits publics) parce que les entreprises dispensent une formation plus importante en Grande-Bretagne qu'ailleurs.

Il convient de procéder à une analyse plus détaillée pour découvrir si ce point de vue implique que la formation dispensée par l'industrie à son propre usage dans d'autres pays, en Allemagne par exemple, est moins importante qu'en Grande-Bretagne. En effet ce doit être là le résultat logique de l'argument selon lequel il est trompeur de comparer l'important volume de formation des adultes financée par l'Etat en Allemagne, avec les chiffres inférieurs du programme du gouvernement du Royaume-Uni, étant donné que l'effort supérieur consenti par l'Allemagne est nécessaire pour compenser le peu d'importance de la formation dispensée, dans ce pays, par l'industrie à son propre usage.

Sur le plan des difficultés en matière de définition, le dernier grand problème qui se pose concerne l'acceptation du terme "formation des adultes". Les deux composantes de ce terme peuvent donner et donnent lieu à des incertitudes et des discussions. Pour prendre tout d'abord l'élément posant le moins de difficulté, il existe une certaine incertitude quant à ce que les divers pays de la Communauté considèrent comme étant l'âge précis auquel les gens sont des "adultes" pouvant accéder aux programmes nationaux de formation des adultes.

Au premier abord, ce problème semble peu important. Cependant, les complications qu'il entraîne peuvent être illustrées par la situation en Grande-Bretagne. Nous avons signalé auparavant que certains alléguaient en Grande-Bretagne que, de la façon dont il est administré dans ce pays, le secteur "de l'enseignement complémentaire" s'inscrivant dans le système scolaire général pouvait être considéré comme assurant la formation des adultes au sens donné à ce terme dans certains Etats membres de la Communauté. Les programmes britanniques de "formation des adultes", financés et organisés par l'Etat dans le but exprès de contribuer à l'amélioration du fonctionnement des marchés de l'emploi (par l'encouragement du changement structurel et la correction des déséquilibres non structurels) ne sont pas accessibles aux jeunes de moins de 19 ans alors que la Constitution et les lois considèrent comme adulte toute personne âgée de 18 ans.

En Grande-Bretagne, les jeunes qui ont terminé leur période de scolarité obligatoire - c'est-à-dire ceux qui ont atteint l'âge de 16 ans - ont la possibilité de suivre un "enseignement complémentaire". Ce secteur de l'enseignement public offre tout un éventail de possibilités allant d'une formation essentiellement professionnelle (dans les collèges d'ensei-

nement complémentaire) aux universités. Que le jeune homme ou la jeune fille concerné opte pour un enseignement professionnel ou non professionnel, l'enseignement dispensé par l'Etat est gratuit. Toutefois, les bourses d'études, bien que versées par l'Etat, sont fonction de la situation des parents.

En Grande-Bretagne toujours, la formation du jeune qui entre dans la vie professionnelle après l'âge de 16 ans incombe à son employeur. Bien qu'une certaine partie des cours de formation d'un salarié de 17 ou 18 ans (s'il passe par exemple par le secteur de l'enseignement complémentaire") puisse être à la charge de l'Etat sans qu'il en coûte à l'employeur, l'entretien du participant (par le versement d'un salaire) est exclusivement le fait de l'entreprise.

Cette relative complexité de la structure de financement a été la principale raison pour laquelle l'accès à la formation des adultes organisée par l'Etat a été refusé aux jeunes de moins de 19 ans, le point de vue officiel étant que l'admission des jeunes de 17 et de 18 ans aux programmes de formation des adultes financé par le gouvernement rendrait les employeurs peu désireux de financer la formation des jeunes appartenant à ce groupe d'âge et provoquerait un important transfert de charges qui, au lieu d'incomber aux entreprises pèseraient sur l'Etat.

Cet examen du problème de définition dans le seul cas du Royaume-Uni illustre de façon particulièrement éloquente les difficultés auxquelles se heurte toute tentative de comparaison des mesures prises par les divers pays en faveur d'une formation des adultes organisée et financée par l'Etat. Les mêmes problèmes de comparaison entre divers pays pour des raisons d'ordre technique se posent en ce qui concerne la véritable signification du terme "formation".

Qu'entend-on par "formation" ?

Il est évident que l'on ne peut comparer l'importance de la formation des "adultes" dans les divers pays si l'acception du terme "adulte" dans un contexte diffère d'un pays à l'autre. De même, les tentatives de comparaisons entre pays se heurtent aussi à un obstacle si l'on n'est pas d'accord sur la signification du terme "formation". S'il s'avère impossible d'éliminer les différences entre les divers pays sur un de ces points

ou sur les deux, l'on ne peut tenter aucune comparaison précise des dépenses que les Etats membres de la CEE consacrent à cette activité.

Ce sujet sera de nouveau abordé plus loin dans la présente section. Pour l'instant subsiste le problème des différences entre les divers pays pour ce qui est de la signification du terme "formation". A nouveau, il est plus simple d'élaborer notre raisonnement en nous référant au Royaume-Uni. On laisse souvent entendre en Grande-Bretagne que ce pays donne à la "formation" une acception beaucoup plus étroite et beaucoup plus spécifique que les autres Etats membres de la Communauté.

La distinction établie au Royaume-Uni entre la formation organisée directement par l'Etat et l'enseignement professionnel dispensé dans le secteur "enseignement complémentaire" de l'enseignement général implique davantage qu'une simple différence de situation financière. Bien qu'il soit reconnu en principe que l'apprentissage d'une profession constitue un processus unique, les Britanniques ont coutume dans la pratique, de séparer enseignement et formation.

En Grande-Bretagne, on considère presque généralement que la "formation" est associée davantage à l'acquisition de qualifications manuelles - c'est-à-dire au "comment faire". A l'opposé, l'enseignement professionnel dispensé par le secteur britannique de "l'enseignement complémentaire" s'intéresse davantage aux concepts généraux - c'est-à-dire, au "pourquoi" de ce que l'on fait.

Outre cette distinction entre d'une part la formation en tant que telle et, d'autre part, la formation par l'intermédiaire d'un "enseignement complémentaire" centré sur la profession, le système britannique comporte une autre distinction qu'il convient de garder présente à l'esprit lors de toute tentative de comparaison entre divers pays. Il s'agit simplement du fait que le secteur britannique de "l'enseignement complémentaire" comprend lui-même deux orientations. L'une de celles-ci est centrée sur la profession, l'autre type de cours que les jeunes de 17 à 18 ans peuvent suivre dans les collèges d'enseignement complémentaire constituant essentiellement un prolongement de l'enseignement général - par opposition à la formation ou à l'enseignement professionnel ou manuel.

Les difficultés que posent les définitions peuvent être surmontées, quoique non sans difficultés, par un travail précis et acharné au niveau communautaire. En effet, dans la plupart des domaines où il s'est agi de formuler une politique communautaire (qu'il s'agisse, par exemple, de l'abaissement des droits à l'origine de la Communauté ou des obstacles non tarifaires aux échanges ou encore, dans un domaine différent, de la formulation des règles de la politique agricole commune), l'une des principales contributions de la Commission a consisté à rassembler des informations et à les classer afin de donner aux objectifs et aux activités des Etats membres le degré de "transparence" nécessaire pour établir des comparaisons valables entre divers pays.

Aussi, bien qu'il faille admettre l'existence des difficultés et prendre les évaluations avec certaines réserves, il ne peut y avoir que des avantages à avancer des évaluations expérimentales (et des quantités) tout en admettant leurs insuffisances.

Tout ce qui a été dit jusqu'ici dans la présente section a pour but de signaler les faiblesses qui accompagneront inévitablement les premières tentatives de rassemblement des données relatives à des activités telles que la formation des adultes qui, bien qu'en principe identiques dans tous les pays membres de la CEE, se fondent sur des mécanismes nationaux uniques et individuels.

Premières évaluations

Toutes les informations quantitatives déjà disponibles ont été rassemblées dans les tableaux AT/2 - AT/5. Ces informations proviennent de documents nationaux ainsi que de données fournies par l'O.C.D.E. et le secrétariat de la CEE. Le degré de certitude quant à l'exactitude des données varie selon la source et le pays.

Divers éléments sautent aux yeux. Tout d'abord, ce qui est le plus évident c'est qu'en une matière telle que le volume des dépenses publiques, la comparaison directe entre deux pays ne peut rien apporter. Outre l'incertitude due au fait que l'on ignore si les chiffres de chaque pays font référence aux mêmes éléments, il faudrait répondre au préalable à certaines questions relatives à la structure démographique et à la configuration de l'emploi avant de pouvoir évaluer valablement pour chaque pays l'importance

des affectations financières. En outre, se pose la difficulté habituelle et familière de la transposition d'une devise nationale en une autre - tâche rendue plus difficile que jamais vu le flottement des taux de change.

Tableau AT/2

Dépenses publiques (en devises nationales) consacrées à la formation professionnelle des adultes dans les Etats membres de la Communauté européenne

<u>Pays</u>		1969/70 1969	1970/71 1970	1971/72 1971	1972/73 1972	1973/74 1973	1974/75 1974	1975/76 1975	1976/77 1976	1977/78 1977
Royaume-Uni	Total à l'exception des dépenses du département des services de main-d'oeuvre pour l'Irlande du Nord.	n.d.	£51,6m	£43,2m	£60,5m	£65,3m	£79,7m	£140,2m	£149m	£162,1m
France		n.d.	n.d.	1419,6mF	1773,2mF	2065,2mF	2468,3mF	3013,1mF	n.d.	n.d.
R.F.d'Allemagne	Dépenses imputées au budget du <u>Bundesanstalt für Arbeit</u>	327,4mDM	782,1mDM	1545,2mDM	1999mDM	2135mDM	* 2170,4mDM	* 2295,7mDM	* 2421,4mDM	n.d.
Italie	1) Dépenses du Ministère du travail via le fonds spécial de la formation professionnelle (1)	74016mL	74650mL	98200mL	126809mL	151000mL	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	2) Dépenses des autres Ministères en matière de formation professionnelle	n.d.	n.d.	18079mL	21072mL	21234mL	21733mL	n.d.	n.d.	n.d.
Pays-Bas	Formation dans les centres de formation, autres organismes de formation et dans les entreprises à l'exclusion de la formation des handicapés	n.d.	n.d.	f42,5m	f50,4m	f54,0m	f60,2m	n.d.	n.d.	n.d.
Belgique	Formation directement assurée par subventionnés par l'ONEM	n.d.	n.d.	672,1mFB	834,1mFB	927,8mFB	1197,4mFB (-30.9.74)	n.d.	n.d.	n.d.
	En dehors de l'ONEM : cours du soir, "crédits d'heures" (estimation)	n.d.	n.d.	15,9mFB	15,7mFB	7,4mFB	0,51mFB	n.d.	n.d.	n.d.
		n.d.	n.d.	n.d.	1162mFB	2000mFB	3000mFB	n.d.	n.d.	n.d.
Irlande	Dépenses de l'ANCO, du CERT Ltd et de l'IMI, alimentées par les fonds publics	n.d.	n.d.	£2,4m	£3,4m	£3,7m	£6,6m	n.d.	n.d.	n.d.

Notes :

Le Luxembourg et le Danemark n'ont pas été repris dans le tableau car les statistiques n'étaient pas disponibles.

* Estimations réalisées par la source initiale.

(1) Les statistiques sont également disponibles pour 1964 - 1968 inclus.

n.d. = non disponible.

m = million.

Sources :

Dépenses publiques en matière de formation professionnelle des travailleurs adultes (Irlande); document du Ministère de l'emploi (Belgique); documents sur "la formation professionnelle des adultes financée par les fonds publics" fournis au secrétariat de la Commission de la CEE par le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas.

Tableau AT/3

Participants à la formation professionnelle des adultes dans les Etats membres (1) de la Communauté économique européenne

	1970/71 1970	1971/72 1971	1972/73 1972	1973/74 1973	1974/75 1974	1975/76 1975	1976/77 1976	1977/78 1977	1978/79 1978
<u>Royaume-Uni</u> : Les chiffres comprennent les participants à la formation dans les centres de formation, les collèges d'enseignement complémentaire et les établissements gérés par les employeurs et bénéficiant de l'aide de l'Agence des services de formation.	13,500	16,400	31,300	40,300	49,500	62,000	70,000	78,000	88,000
<u>France</u> : Les chiffres indiquent le nombre de participants bénéficiant d'une formation subventionnée par l'Etat.	n.d.	791,000	956,000	954,000	*920,000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<u>R.F.d'Allemagne</u> : Participants bénéficiant d'une première formation ainsi que ceux qui acquièrent des qualifications supplémentaires ceux en cours de réadaptation, ceux qui suivent des programmes d'initiation à l'emploi.	363,000	538,000	525,000	467,000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<u>Italie</u> : Participants bénéficiant de l'aide du fonds national pour la formation professionnelle, y compris les jeunes travailleurs et les chômeurs (2).	306,866	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<u>Pays-Bas</u> : Participants accueillis par les centres de formation, les autres instituts de formation ou formés dans l'entreprise (y compris les chômeurs recrutés pour participer à des programmes spéciaux organisés par l'Etat.)	n.d.	7,503	8,228	8,284	7,561	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<u>Belgique</u> : Formation dispensée ou subventionnée par l'ONEM (total de 1975, abstraction faite de la formation des travailleurs dans l'entreprise, subventionnée par l'Etat).	n.d.	n.d.	14,776	17,456	17,832	*19,000	n.d.	n.d.	n.d.
Participants en dehors de l'ONEM :									
Personnes suivant des cours du soir	n.d.	7,753	6,095	3,862	264	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Personnes bénéficiant de crédits d'heures pour leurs études	n.d.	n.d.	3,052	8,448	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<u>Danemark</u> : Comprend la formation des travailleurs semi-qualifiés, la formation permanente des travailleurs qualifiés et les programmes de réadaptation.	n.d.	n.d.	47,800	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<u>Irlande</u> : Participants suivant les cours organisés par l'ANCO, le CERT Ltd et l'IMI.	n.d.	n.d.	n.d.	9,645	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Notes :

(1) Le Luxembourg ne figure pas, faute de statistiques disponibles.

(2) Les statistiques pour 1968 et 1969 sont également disponibles.

* estimation faite par la source initiale

n.d. : non disponible.

Sources :

Dépenses publiques en matière de formation professionnelle des travailleurs adultes (Irlande); rapport sur l'organisation et la structure de l'enseignement professionnel et technique général (Danemark); document du ministère de l'emploi (Belgique); documents en provenance du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, de la Belgique et des Pays-Bas; secrétariat de la Commission de la CEE "Formation professionnelle des adultes financée par les fonds publics".

Tableau AT/4

Indicateurs de la tendance des dépenses publiques affectées à la formation professionnelle des adultes dans les Etats membres de la Communauté économique européenne

		1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78
		1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Royaume-Uni : Total, à l'exclusion des dépenses du département des services de main-d'oeuvre pour l'Irlande du Nord.										
	(a)	n.d.	£51.6	£43.2	£60.5	£65.3	£79.7	£140.2	£149.0	£162.1
	(b)	n.d.	n.d.	-16%	40%	8%	22%	76%	6%	9%
	(c)	n.d.	100	84	117	127	154	272	289	314
France :										
	(a)	n.d.	n.d.	1419.6F	1773.2F	2065.2F	2468.3F	3013.1F	n.d.	n.d.
	(b)	n.d.	n.d.	n.d.	25%	16%	20%	22%	n.d.	n.d.
	(c)	y	"	100	125	145	174	212	n.d.	n.d.
R.F. d'Allemagne : Dépenses affectées au Bundesanstalt für Arbeit.										
	(a)	327.4DM	782.1DM	1545.2DM	1999DM	2135DM	*2170.4DM	*2295.7DM	2421.4DM	
	(b)	n.d.	139%	98%	29%	7%	2%	6%	5%	n.d.
	(c)	100	239	472	611	652	663	701	740	n.d.
Italie :										
1) Dépenses du ministère du travail par l'intermédiaire d'un fonds spécial de la formation professionnelle;										
	(a)	74016L	74650L	98200L	126809L	151000L	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	(b)	n.d.	0.9%	32%	29%	19%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	(c)	100	100.9	133	171	204	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2) Dépenses de formation professionnelle des autres ministères.										
	(a)	n.d.	n.d.	18079L	21072L	21234L	21733L	n.d.	n.d.	n.d.
	(b)	n.d.	n.d.	n.d.	17%	0.8%	2%	n.d.	n.d.	n.d.
	(c)	n.d.	n.d.	100	117	117	120	n.d.	n.d.	n.d.
Pays-Bas : Formation dans les centres de formation, autres institutions de formation et dans les entreprises, abstraction faite de la formation des handicapés.										
	(a)	n.d.	n.d.	F42.5	F50.4	F54.0	F60.2	n.d.	n.d.	n.d.
	(b)	n.d.	n.d.	n.d.	19%	7%	11%	n.d.	n.d.	n.d.
	(c)	n.d.	n.d.	100	119	127	142	n.d.	n.d.	n.d.
Belgique : Formation directement assurée ou subventionnée par l'ONEM										
	(a)	n.d.	n.d.	672.1FB	834.1FB	927.8FB	1197.4FB	n.d.	n.d.	n.d.
	(b)	n.d.	n.d.	n.d.	24%	11%	29%	n.d.	n.d.	n.d.
	(c)	n.d.	n.d.	100	124	138	178	n.d.	n.d.	n.d.
Irlande : Dépenses de l'ANCO, du CERTLtd, et de l'IMI, organisations financées par les fonds publics.										
	(a)	n.d.	n.d.	£2.4	£3.4	£3.7	£6.6	n.d.	n.d.	n.d.
	(b)	n.d.	n.d.	n.d.	42%	9%	78%	n.d.	n.d.	n.d.
	(c)	n.d.	n.d.	100	142	154	275	n.d.	n.d.	n.d.

Notes :

Le Luxembourg et le Danemark ne figurent pas, les statistiques n'étant pas disponibles.

* Estimations de la source initiale.

(a) Statistiques de la dépense nationale réelle en millions d'unités de la devise nationale.

(b) Pourcentage d'augmentation des dépenses par rapport à l'année précédente.

(c) Indice des dépenses, le premier chiffre figurant dans le tableau étant pris comme année de base (= 100).

n.d. = non disponible.

Source :

Tableau AT/1

Tableau AT/5

Dépenses publiques affectées à la formation professionnelle des adultes dans les Etats membres de la Communauté économique européenne

(en millions d'unités de devise nationale et ventilés pour en indiquer les principaux éléments)

	69/70 1969	70/71 1970	71/72 1971	72/73 1972	73/74 1973	74/75 1974	75/76 1975	76/77 1976	77/78 1977	78/79 1978
<u>Royaume-Uni</u>										
Dépenses faites par :										
l'Agence des services de l'emploi :	n.d.	£47.1	£40.8	£53.3	£63.1	£74.4	£122.7 ⁽¹⁾	£130.4	£142.4	£155.8
les autorités locales compétentes en matière d'enseignement :	n.d.	£ 0.3	£ 0.5	£ 0.5	£ 0.3	£ 0.2	£ 8.3	£ 11.2	£ 11.2	£ 11.2
le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation :						£ 2.3	£ 2.9	£ 3.1	£ 3.1	£ 3.2
Property Services Agency :	n.d.	£ 4.2	£ 1.9	£ 6.7	£ 1.9	£ 3.9	£ 7.4	£ 5.5	£ 6.7	£ 4.1
Les Offices de formation professionnelle (dont le financement s'opère par le prélèvement d'une taxe)	n.d.	n.d.	n.d.	£ 189	£155	£75	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<u>France</u>										
Dépenses affectées à la formation professionnelle des adultes :										
dépenses via FFPS :			385F	433F	504F	582F	719F			
allocation versées aux participants :	n.d.	n.d.	333F	326F	373F	426F	468F			
autres :			402F	550F	591F	868F	1048F	n.d.	n.d.	n.d.
			299F	464F	597F	592F	778F			
<u>République fédérale d'Allemagne</u>										
Formation individuelle :	223DM	393DM	746DM	899DM ⁽³⁾	902DM ⁽³⁾	1959DM	2067DM	2176DM		
allocations versées aux participants	98DM	371DM	769DM	1100DM	1233DM					
aides accordées aux institutions de formation professionnelle :	6DM	18DM	30DM	-(4)	-(4)	211DM	229DM	245DM		
<u>Italie (4)</u>										
Organisation de cours pour les chômeurs :	5560L	6150L	8700L	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
financement des cours pour jeunes travailleurs :	35950L	38400L	57500L	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
autres :	32506L	30100L	32000L							
dépenses consacrées aux programmes organisés directement par le ministère du travail :	n.d.	n.d.	n.d.	46646L	80000L	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
dépenses des régions :				80163L	71000L					
dépenses de formation professionnelle d'autres ministères :	n.d.	n.d.	18079L	21072L	21234L	21733L	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

AT/5 suite

69/70	70/71	71/72	72/73	73/74	75/75	75/76	76/77	77/78	78/79
1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978

Fays-Bas

Dépenses consacrées à la formation

1) dans les centres de formation

F40	F46	F48	F56
F 1.1	F 2.5	F 3.1	F 2.3

2) dans l'entreprise :

3) réadaptation professionnelle

(dans l'entreprise ou dans un organisme de formation)

n.d.	n.d.	F 1.5	F 1.9	F 2.6	F 2.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
------	------	-------	-------	-------	-------	------	------	------	------

4) réadaptation physique des handicapés

F 5.0	F 6.3	F 7.6	F10.0
-------	-------	-------	-------

Belgique

Formation directement organisée ou subventionnée par l'ONEM

en dehors de l'ONEM : cours du soir :

crédit d'heures (estimation)

n.d.	n.d.	672 FB	834 FB	928 FB	1197 FB	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		15.9FB	15.7FB	7.4FB	0.5FB	(-30.9.74)	n.d.	n.d.	n.d.
		n.d.	1162 FB	2000 FB	3000 FB	n.d.			

Irlande (5)

Dépenses

de l'ANCO : 1) dépenses de fonctionnement et d'équipement

£2.02	£2.75	£4.77	£5.45(4-12/74)
	£1.93	£2.73	£1.98(4-12/74)

2) montants versés aux entreprises :

de l'IMI :

n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	£1.39	£0.89(4-12/74)	n.d.	n.d.	n.d.
------	------	------	------	-------	----------------	------	------	------

du CERT :

£0.25	n.d.	n.d.
-------	------	------

Notes et sources

(1) L'importante augmentation des dépenses entre 1974 et 1975 est due essentiellement à la création des offices de formation professionnelle.

(2) Principaux postes de dépenses du budget du Bundesanstalt für Arbeit.

(3) Aides officielles et individuelles ensemble.

(4) Jusqu'en 1972, les dépenses sont celles du ministère du travail par l'intermédiaire du fonds spécial de la formation professionnelle. En 1972, les autorités régionales sont devenues responsables de la plupart des dépenses et les tableaux indiquent la répartition du financement entre le ministère du travail et les régions.

* estimation de la source initiale. n.d. = non disponible.

(5) Dans le cas de l'Irlande, les dépenses de formation incombent totalement aux organisations concernées et non uniquement le montant financé par des subventions d'Etat.

Document sur "la formation professionnelle des adultes financée par les fonds publics" fourni au secrétariat de la Commission de la CEE par la Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas; rapport annuel de l'ANCO et estimation du gouvernement irlandais.

Cependant, malgré toutes ces réserves, il est possible de dégager un certain nombre de caractéristiques intéressantes. Prenons par exemple le tableau AT/2 qui indique les dépenses publiques (en devises nationales) affectées à la formation professionnelle des adultes dans sept des pays de la Communauté. Bien que l'on puisse faire valoir que le terme "formation des adultes" prend une acception différente selon les pays, il est toutefois possible d'opérer une comparaison valable entre ceux-ci, du moment que le contenu de la définition ne varie pas d'année en année, pour ce qui est du taux de croissance des ressources affectées à la formation des adultes (selon les définitions propres à chaque pays).

Il est important de s'entendre sur ce point. Supposons qu'une partie de la formation des adultes qui, en Allemagne, figure dans cette même catégorie soit dispensée en Grande-Bretagne dans le cadre de "l'enseignement complémentaire". Si, dans ce contexte, l'augmentation des dépenses publiques consacrée par l'Allemagne à la formation des adultes est considérablement plus forte qu'en Grande-Bretagne, cela doit conduire à l'un des deux résultats ci-après : ou bien, la somme, quelle qu'elle soit, initialement affectée en Grande-Bretagne à la formation dans le secteur de "l'enseignement complémentaire" devrait augmenter suffisamment pour pouvoir compenser la croissance moins importante de la formation des adultes proprement dite, enregistrée en Grande-Bretagne par rapport à l'Allemagne, ou bien, à défaut d'un tel résultat, il serait normal de conclure que les autorités responsables d'Allemagne accordent à la formation professionnelle une place plus importante, parmi les diverses sollicitations dont fait l'objet le trésor public, que l'autorité britannique correspondante. Le seul cas dans lequel cette déduction serait erronée est celui dans lequel les Allemands ralentiraient en même temps (et dans une égale mesure) le rythme d'expansion de la formation assurée par le système scolaire normal. Dans un tel cas, il s'agirait d'un transfert plutôt que d'une augmentation des ressources affectées à la formation des adultes.

Bien qu'il soit nécessaire de procéder à un examen plus approfondi, il n'existe pas de raison véritablement plausible de conclure que les dépenses publiques de la Grande-Bretagne en matière d'enseignement général ont augmenté plus rapidement que les dépenses correspondantes en Allemagne. Si la croissance de l'un des postes de dépense (enseignement général) s'est développée dans la même proportion en Grande-Bretagne et en Allemagne, tandis que pour l'autre poste (formation des adultes) on constate une différence du fait que l'Alle-

magne y consacre des ressources plus importantes, on peut dire qu'au total ce dernier pays consacre au fil des années des sommes plus importantes à cette activité que la Grande-Bretagne.

Bien que le raisonnement figurant dans les paragraphes précédents puisse apparaître contestable - et sa présentation peu claire - il importe de nouer un dialogue à ce propos dans la Communauté. Ce qui est proposé ici, c'est une manière imparfaite certes, mais pratique de tourner la difficulté de rendre "transparentes" les dépenses que chaque pays consacre à la formation des adultes. De cette façon, on pourrait éviter les nombreux obstacles qui s'opposent à l'obtention de définitions communes pouvant servir de base à la détermination des dépenses précises de chaque pays pour ce secteur de la formation.

Expansion de la formation des adultes dans la CEE

Il n'est pas tellement important de connaître les dépenses publiques affectées à la formation des adultes ou le nombre de participants bénéficiant d'une formation au cours d'une année donnée dans chaque pays de la Communauté. Ce qui importe dans le contexte national mais davantage encore pour la formulation d'une politique communautaire, c'est l'élément dynamique que constitue la croissance de cette activité d'une année à l'autre dans chaque Etat membre. Les difficultés de définition que nous avons déjà signalées peuvent effectivement être évitées à cette fin.

Tout ce que nous avons à faire est supposer, ce qui est relativement réaliste, que les hausses annuelles des dépenses publiques affectées à l'enseignement général n'ont subi de modification significative dans aucun pays de la Communauté (par rapport à leur propre développement antérieur) au cours d'aucune année de la période nous séparant, par exemple, de l'année 1968. Partant de là, si l'on peut montrer que les sommes allouées au type d'activité spécifiquement désigné par le terme de "formation des adultes" ont augmenté davantage dans certains pays que dans d'autres, la différence constituera un précieux indicateur des priorités politiques. Le cadre ainsi créé à des fins d'analyse peut également tenir compte d'objections pouvant se fonder (comme en Grande-Bretagne, pour reprendre cet exemple) sur le fait que l'essentiel de la formation des adultes ne relève pas et ne reçoit pas de subventions du gouvernement mais du secteur privé.

Le cadre de l'analyse étant ainsi établi, les avantages du type d'examen quantitatif tenté ci-après (et dans le tableau AT/2-5) peuvent être considérés comme bien supérieurs aux désavantages éventuels. Si l'on considère l'année initiale on constate, dans chaque cas (tableau AT/2) une hausse considérable des dépenses publiques affectées à la formation professionnelle des adultes (*

Les années de croissance maximale diffèrent d'un pays à l'autre de même en fait que le taux total d'augmentation des dépenses au cours du nombre respectif d'années pour lesquelles des informations sont disponibles en ce qui concerne les pays figurant dans le tableau. Pour permettre une appréciation plus facile de l'évolution dans le temps, le tableau AT/4 donne d'année en année le pourcentage d'augmentation des dépenses publiques dans sept pays de la Communauté. Ce tableau contient également des indices des dépenses publiques en matière de formation professionnelle. Ces indices se fondent sur différentes années de base selon le moment où les données sont devenues disponibles.

Quelle que soit la façon dont on interprète ces chiffres, certaines caractéristiques s'imposent immédiatement, et notamment, l'augmentation rapide des dépenses publiques en Allemagne. En 1972, le financement de cette activité par les autorités publiques allemandes portait sur des sommes six fois plus élevées qu'en 1969. Par la suite, bien que la croissance se soit poursuivie, son taux (d'après les données disponibles) a été beaucoup plus modeste qu'auparavant.

Dans tous les pays figurant dans le tableau AT/4, l'Irlande occupe la seconde place en ce qui concerne l'augmentation des ressources publiques affectées à la formation des adultes. A la différence de l'Allemagne, les informations dont nous disposons pour l'Irlande ne couvrent que les années de 1971 à 1974. Au cours de ces quatre années, ce type de dépenses a quasi triplé (l'indice passant de 100 en 1971 à 275 en 1974).

En Belgique, la formation des adultes a bénéficié en 1972 de montants supérieurs de près de 25 % à ceux de 1971. Au cours de l'année suivante, le rythme de l'expansion s'est ralenti mais représentait toujours une augmentation de plus de 10 %. Cependant au cours de l'année qui a suivi, on a enregistré une hausse plus importante qu'à tout autre moment de la période pour laquelle les informations sont disponibles de telle sorte qu'en 1974, le Trésor public belge consacrait à la formation professionnelle

(*) Pour certains pays, il peut s'agir de montants prévus dans les budgets plutôt que de dépenses finales.

des sommes supérieures de 78 % au montant versé trois ans auparavant.

Au cours de la même période, la hausse correspondante en France était de 74 %. Pour les Pays-Bas elle était d'environ 42 %.

Les chiffres du Royaume-Uni présentent de plus grandes difficultés, tant sur le plan de l'interprétation (ainsi qu'on l'a vu plus haut) que pour la mesure proprement dite du volume des dépenses. Au Royaume-Uni, l'augmentation est répartie sur une période plus longue : en 1974, on constatait une hausse de 54 % par rapport à 1970. En Italie, le taux de croissance a probablement été similaire à celui du Royaume-Uni.

La formation et la crise

On s'accorde généralement à reconnaître la gravité et le caractère exceptionnel de la crise que les économies des pays occidentaux industrialisés connaissent depuis la fin de 1973. A ce propos il est pertinent de se demander quel crédit les politiques de main-d'oeuvre et notamment, pour l'instant, la formation des adultes ont gagné auprès des gouvernements en cette période où l'activité économique se ralentit et où est apparue et persiste une réduction de la demande dont fait l'objet la main-d'oeuvre disponible.

Malheureusement, nous ne disposons pas de suffisamment d'informations pour répondre pleinement à cette question. En outre, il s'impose de procéder aux mises en garde habituelles vu les différences que présentent les réactions des divers pays. On peut néanmoins tenter de se faire une idée. Le chômage a augmenté tout au long de l'année 1974 dans tous les pays de la CEE. Malgré la stagnation croissante des marchés de l'emploi et l'évidence du peu de probabilité d'un redressement de la demande en 1975, rien n'indique que les gouvernements des Etats membres ont envisagé ou considéré raisonnable de tenter d'augmenter le nombre de participants à la formation des adultes en cette période de montée du chômage.

En prenant les hausses des sommes allouées pour indicateurs de la volonté des gouvernements d'utiliser la formation des adultes comme un instrument de politique économique générale, l'on constate qu'à l'exception de l'Irlande, il n'y a eu aucune modification notable des conceptions dans les pays de la Communauté en général. Ainsi que l'indique le tableau

AT/4, la plupart des pays ont maintenu leurs dépenses en matière de formation des adultes à peu près au même niveau de croissance que depuis le début de l'année 1970. Bien qu'il soit possible qu'un changement soit intervenu en 1975 (comme ce fut effectivement le cas en Grande-Bretagne), il ne semble pas à première vue qu'il y ait eu une tendance générale notable à l'expansion de ces programmes au cours de cette année. Ce que nous savons de l'évolution qu'a connue l'Allemagne tend certainement à confirmer cette impression car de 1973 à 1975, l'augmentation des dépenses a été modérée, si on tient compte notamment de la formidable expansion que le pays avait connue auparavant.

Il serait sans nul doute très intéressant de pouvoir soit confirmer soit infirmer cette impression en examinant l'importance réelle du nombre de personnes bénéficiant de l'un ou l'autre type de formation des adultes dans les pays de la Communauté. Mais, ainsi que l'indique le tableau AT/3, les informations disponibles en ce qui concerne la participation des adultes à la formation sont encore plus rares que les données financières.

Il convient de répéter ici les réserves déjà formulées quant à la base des comparaisons tentées. Le tableau AT/3 ne permet pas la comparaison directe de deux pays, vu les problèmes d'acceptation déjà évoqués plus haut.

Toutefois, les chiffres qu'il contient peuvent donner une idée de l'évolution dans le temps de la participation à la formation (dans un contexte national déterminé). L'examen du tableau AT/3 dans cette optique permet de conclure que, s'il y a eu des modifications - dans les pays pour lesquels les données sont disponibles - il s'est agi d'une légère réduction du nombre de participants à la formation des adultes depuis 1973. Il semble en tous cas en être ainsi pour la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. Mais dans chacun de ces cas, la situation peut s'être modifiée au cours de l'année 1975. En Belgique, les chiffres généraux ont probablement été stables tout au long de la période 1972-1975. Le Royaume-Uni fait exception à cette tendance générale de même probablement que l'Irlande.

La formation en tant que mesure anti-cyclique

Rien n'indique clairement que les gouvernements de la CEE ont généralement considéré la formation à grande échelle des adultes comme une mesure anti-cyclique qu'il était possible et souhaitable d'appliquer au cours de

la crise qui s'est installée à la fin de 1973. Cette affirmation générale doit bien entendu faire l'objet de certaines réserves. Cependant, bien que deux pays membres peut-être aient étendu leur programme de formation des adultes au cours de cette période (et l'on peut raisonnablement penser que cette expansion était liée au fait que les autorités responsables attendaient de ces programmes un léger effet anti-cyclique), les gouvernements de la Communauté n'ont dans l'ensemble manifesté aucune intention de s'engager sur cette voie.

En fait, il est peut-être très significatif que les pays (par exemple, l'Allemagne et la France) qui, depuis la fin des années 1960, avaient connu une croissance élevée des ressources consacrées à la formation des adultes n'ont pas procédé immédiatement et naturellement à l'extension rapide de cette activité. Une importante modification de comportement aurait pu intervenir en 1975 mais les informations disponibles, qui, il faut bien le reconnaître, sont assez inégales, montrent qu'il n'en a pas été ainsi. Ces constatations suscitent deux questions. Les gouvernements ont-ils considéré l'extension des programmes de formation des adultes comme une contribution modeste non négligeable à la lutte contre la crise pour l'écartter ensuite délibérément ou cette idée ne leur est-elle tout simplement pas venue à l'esprit ?

D'une certaine manière la seconde question est encore plus intéressante que la première. Se pourrait-il que, bien que l'idée de contribuer, si modestement soit-il, à la stabilisation de la tendance à la baisse par une extension de la formation des adultes ait peut-être été acceptable, les structures de gestion et d'administration n'étaient pas en mesure de l'assumer ? Certains considéreront que ces questions se situent dans l'abstrait et n'intéressent pas directement la politique de main-d'oeuvre. Cependant, il est un fait que depuis le milieu des années 60, la formation des adultes a connu une extension progressive qui, entre autres, semblait refléter les taux latents de croissance du chômage dans les pays de la Communauté. Il est possible mais peu probable qu'il n'y ait pas eu de relations de cause à effet entre ces deux phénomènes.

Les avis sont partagés quant à la façon dont les pays de la CEE se relèveront de la crise actuelle. Les plus optimistes eux-mêmes envisagent la persistance de taux anormalement élevés de chômage peut-être jusqu'en 1977. En outre, quelle que soit l'évolution ultérieure, il existe

de bonnes raisons de penser qu'au moment où la reprise atteindra son sommet, le chômage sera toujours plus élevé qu'il ne l'était au moment où la dernière phase d'expansion avait atteint son zénith. Par conséquent, il importe, tant pour l'avenir immédiat qu'à moyen terme, d'étudier d'urgence et en détail au niveau communautaire, l'utilité et les moyens d'une extension des programmes de formation des adultes et des mesures permettant de corriger les déséquilibres non structurels du marché de l'emploi.

Toute étude de ce genre devra tenir compte du fait qu'il y a de bonnes raisons de penser que le chômage menacera au cours des prochaines années même lorsque la reprise économique sera amorcée et que la production augmentera. Ce décalage entre le relèvement de la production et la croissance de l'emploi est bien connu et est susceptible d'être au moins aussi important lors de la prochaine reprise qu'il ne l'a été dans le passé.

La plupart des gouvernements des Etats membres de la CEE ont montré, par leur comportement sinon par l'unanimité de leurs déclarations, qu'ils étaient convaincus que les programmes publics de formation des adultes constituaient une importante mesure de soutien susceptible de favoriser l'ajustement structurel de leurs économies. La mesure dans laquelle cette conviction doit ou peut être renforcée par des échanges au niveau communautaire reste affaire d'opinion. On conviendra cependant que l'examen au niveau communautaire des possibilités dont disposent les gouvernements pour combattre la menace de chômage pesant sur les prochaines années au moyen de programmes de formation des adultes ne pourrait être que bénéfique.

Calendrier des discussions communautaires

Le programme des discussions menées au niveau communautaire en vue de la formulation d'une politique devrait porter sur deux types de sujets. En premier lieu, il est nécessaire de s'efforcer d'arriver à un consensus en faveur de l'idée générale selon laquelle les gouvernements devraient s'efforcer d'utiliser à grande échelle les programmes de formation des adultes pour éliminer les déséquilibres non structurels des marchés de l'emploi. Le second élément sur lequel devraient porter les discussions consiste à vérifier si l'organisation actuelle (c'est-à-dire les structures d'administration et de gestion) des programmes gouvernementaux de formation des adultes est appropriée ou doit faire l'objet de modifications éventuelles. Il s'agit là d'un domaine dans lequel les pays peuvent bénéficier tout particulièrement d'un échange d'informations sur la façon de gérer l'organisation fonctionnant dans chacun d'entre eux.

Voilà pour ce qui est de l'aspect "offre" d'un rapprochement éventuel au niveau communautaire des diverses façons de concevoir les programmes de formation des adultes. L'autre élément essentiel du calendrier de discussions intéresse l'aspect "demande" et consiste à définir l'action nécessaire pour amener les chômeurs à réagir favorablement à l'extension des programmes publics de formation.

L'un des problèmes qu'il conviendra d'envisager dans ce cadre a déjà été évoqué plus haut. Pour que les grands programmes de formation des adultes puissent être considérés comme un moyen de réduire les déséquilibres du marché de l'emploi (provoqués par une gestion restrictive de la demande), le terme "formation" devrait recouvrir autre chose qu'un simple apprentissage de "la façon de faire". Tout processus formel d'instruction associé à tout type d'enseignement poursuivant un but fonctionnel devrait être compris dans cette acception élargie de la formation.

Formulée de cette façon, l'idée impressionne. Cependant, dans la pratique, la distinction rigide entre la formation telle qu'elle est traditionnellement définie et des activités telles que les programmes d'alphabétisation de groupes défavorisés d'une part, ou, à l'autre extrême, les cours de présentation organisés à l'intention des cadres commerciaux sans emploi (pour ne prendre que deux exemples) a tendance à s'effacer dans la plupart des pays de la Communauté. En fait, l'on ne connaît pas pleinement l'importance des progrès réalisés dans ce sens, précisément parce que l'expérience d'un pays n'est soit pas connue soit pas comprise des autres.

L'offre de possibilités accrues par les programmes publics de formation individuelle devrait également comporter un élargissement de l'accueil, notamment en faveur des personnes actuellement refoulées en raison de leur âge.

Il s'agit essentiellement en l'occurrence de rendre les programmes de formation des adultes accessibles aux jeunes venant de quitter l'école et se trouvant sans emploi en abattant les barrières officielles qui semblent exister dans plus d'un Etat membre.

Le dernier point du programme communautaire pour l'examen de l'extension de la formation des adultes devrait concerner les modalités financières.

Celles-ci devraient être envisagées sous l'angle des budgets nationaux et communautaires. Il serait prématuré d'aborder ces sujets dans le présent rapport. Cependant, l'une des questions financières qu'il est normal d'envisager ici est celle des prestations que l'Etat sert ou pourrait servir aux personnes qui acceptent une offre de formation professionnelle. Le tableau AT 6 rassemble une série de chiffres assez approximatifs concernant la situation britannique. Il n'a pas été possible d'obtenir auprès des autres pays de la Communauté des informations permettant l'établissement de tableaux similaires.

Cette limitation de l'information ne constitue pas un obstacle majeur à la détermination des problèmes susceptibles de se poser dans tous les pays, ceux-ci apparaissant déjà clairement à la lecture du tableau AT/6. Pour la détermination des allocations de formation, les gouvernements devront de toute évidence tenir compte du salaire normal gagné par l'individu dans son occupation antérieure. Un autre facteur qu'il convient de prendre en compte est l'allocation de chômage à laquelle ces mêmes personnes auraient droit si elles étaient sans emploi sans pour autant participer à un programme de formation.

Tableau AT/6

R.U. Allocations de formation et de chômage, exprimées en tant que pourcentage du salaire hebdomadaire moyen, brut et net, d'un travailleur manuel masculin 1966-1976

Salaire hebdomadaire moyen d'un travailleur manuel masculin à temps plein, de + de 21 ans dans toutes les branches relevant du ministère de l'emploi (1)		Allocation de formation de base du TOPS (2)	Montant forfaitaire de l'allocation de chômage (3)	Supplément proportionnel au salaire (4)	Allocation de formation de base plus supplément proportionnel au salaire en tant que % du revenu brut (2)+(4)+1(a) x 100	Allocation de formation de base + supplément proportionnel au salaire en tant que % du revenu net (2)+(4)+1(b) x 100	Allocation de chômage + supplément proportionnel au salaire en tant que % du revenu net (3)+(4) : (1)(a)x100	Allocation de chômage + supplément proportionnel au salaire en tant que % du revenu net (3)+(4) : (1)(b):100
a) Brut	b) net de toutes taxes et contribution à la séc. soc.	Homme célibataire						
(Oct. 1965	19.60	14.82)						
" 1966	20.30	15.25	8.00	4.00	3.75	57.9	77.1	38.2
" 1967	21.38	15.87	8.00	4.50	4.05	56.4	75.9	40.0
" 1968	23.00	16.93	8.00	4.50	4.45	54.1	73.5	38.9
" 1969	24.83	18.15	8.00	4.50	4.95	52.2	71.3	38.1
" 1970	28.05	19.98	8.25	5.00	5.65	49.6	69.6	38.0
" 1971	30.93	22.18	11.00	6.00	6.75	57.4	80.0	41.2
" 1972	35.82	26.31	11.75	6.75	7.00	52.3	71.3	38.4
" 1973	40.92	29.67	12.35	7.35	7.00	47.3	65.2	35.1
" 1974	48.63	33.62	13.60	8.60	8.47	45.4	65.6	35.1
" 1975	50.74	40.68	17.15	9.80	9.37	43.7	65.2	31.6
Jan. 1976	n.d.	n.d.	19.40	11.10	9.75	(48.0)	(71.7)	(34.3)
Couple marié sans enfants (7)								
(Oct. 1965	19.60	15.77)						
" 1966	20.30	16.21	9.25	6.50		64.0	80.2	50.5
" 1967	21.38	16.82	9.25	7.30		62.2	79.1	53.1
" 1968	23.00	17.88	9.25	7.30	comme	59.6	76.6	51.1
" 1969	24.83	19.10	9.25	7.30	pour	57.2	74.3	49.4
" 1970	28.05	21.09	10.25	8.10	homme	56.7	75.4	49.0
" 1971	30.93	23.22	13.70	9.70	célibataire	66.1	88.1	53.2
" 1972	35.82	27.36	14.90	10.90		61.1	80.0	50.0
" 1973	40.92	30.71	15.90	11.90		56.0	74.6	46.2
" 1974	48.63	35.14	17.90	13.90		54.2	75.0	46.0
" 1975	60.74	42.57	23.25	15.90		53.7	76.6	41.6
" 1976	n.d.	n.d.	26.30	18.00		(59.4)	(84.7)	(45.7)
								(65.2) (6)

Tableau AT/6 suite

Couple marié avec deux enfants (5)
- plus allocations familiales

- plus allocations familiales

(Oct.1965	19.99	17.74)							
" 1966	20.70	18.23	10.50	8.35	70.8	80.4	60.4	68.6	
" 1967	21.78	18.92	10.50	9.40	68.6	79.0	63.6	73.2	
" 1968	23.90	19.98	11.00	9.20	69.4	81.8	60.9	72.8	
" 1969	25.72	21.20	11.00	9.20	65.5	79.5	58.5	71.0	
" 1970	28.95	23.19	12.25	10.30	64.9	81.1	58.2	72.7	
" 1971	31.23	25.85	16.00	12.50	74.3	91.5	63.3	77.9	
" 1972	36.72	29.98	17.70	14.20	69.7	85.4	60.2	73.7	
" 1973	41.82	33.30	19.10	15.60	64.6	81.1	56.2	70.6	
" 1974	49.53	38.46	21.90	18.40	63.1	81.3	56.1	72.2	
" 1975	62.24	46.42	27.95	20.60	62.4	83.6	50.6	67.8	(6)
Jan. 1976	n.d.	n.d.	31.60	23.50	(69.2)	(92.7)	(55.8)	(74.9)	

Notes et sources

- (1)(a) Revues éditées par le Ministère de l'Emploi et autres organismes. Octobre 1975 n'est pas encore disponible mais a été estimé sur la base des salaires moyens d'octobre 1974 augmenté du pourcentage publié par le Ministère de l'Emploi.
 (2) Agence des Services de Formation (Training Services Agency).
 (3)(4) Ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale.
 (5) Les enfants sont tous deux censés avoir moins de 11 ans.
 (6) Niveau d'allocations et de prestations de janvier 1976 exprimés en pourcentage des salaires d'octobre 1975.
 (7) Salaire du mari uniquement.

Les suppléments proportionnels au salaire sont calculés, tant pour les participants que pour les chômeurs, à partir des salaires de l'exercice financier antérieur. Nous avons supposé que les gains hebdomadaires moyens du mois d'octobre de l'année fiscale antérieure représentaient la moyenne de l'ensemble de l'année.

n.d. = non disponible.

En outre, il conviendra de tenir compte, en fonction du système fiscal national et des réglementations de sécurité sociale, des revenus de transfert qui sont fonction de la situation familiale de l'individu.

Tous ces problèmes sont soulevés par le tableau AT/6. Cependant, l'élément le plus frappant de ce tableau est la relation entre les allocations de formation en Grande-Bretagne et les rémunérations hebdomadaires moyennes brutes et nettes. Bien que ce type d'estimation pose de gros problèmes (rappelons qu'il convient de traiter les chiffres du tableau AT/6 avec la prudence requise) le rapport unissant les allocations de formation et le niveau des salaires semble avoir connu des variations assez fortuites. En fait, si l'on discerne une certaine logique, c'est une logique à rebours, les allocations semblant précisément représenter une proportion moins importante du salaire au cours des années où le gouvernement cherchait à étendre les programmes de formation des adultes. Il se peut, bien que ce soit peu probable, qu'il s'agit là d'une caractéristique propre au Royaume-Uni que ne présentent pas les autres pays de la Communauté.

Quoiqu'il en soit, il va sans dire que cet aspect de la formation des adultes constitue un domaine qui se prête particulièrement à des échanges de vues entre gouvernements nationaux au niveau communautaire sur les méthodes utilisées.

5. PROTECTION CONTRE LES LICENCIEMENTS COLLECTIFS

Nature du problème

Les licenciements collectifs sont l'expression des différences entre le marché du travail et les marchés des produits ou des capitaux. La main-d'oeuvre n'est pas homogène en ce sens qu'une unité ne peut se substituer parfaitement à une autre, pas plus qu'elle ne présente de mobilité d'une profession, d'un secteur ou d'une zone géographique à l'autre à la différence des produits et des capitaux.

Parmi les facteurs déterminant l'importance et le type de main-d'oeuvre employée dans une entreprise (qu'il s'agisse du secteur public ou privé), les premiers et les plus évidents sont les techniques utilisées et la production à atteindre. La modification de l'un ou l'autre de ces facteurs peut provoquer une baisse de la demande de main-d'oeuvre d'une entreprise, baisse qui à son tour est susceptible de provoquer des licenciements collectifs. Ce processus est générateur de conflits entre les intérêts privés des individus sur le plan de l'emploi et les besoins de l'entreprise elle-même. Considérés sous un angle plus vaste, les licenciements collectifs illustrent particulièrement le conflit entre les objectifs de la politique gouvernementale qui vise, d'une part, au dynamisme de la production et de l'emploi et d'autre part, à satisfaire les aspirations des travailleurs qui désirent la sécurité de l'emploi et du revenu. Ces phénomènes et cette discordance entre les objectifs font partie du système économique occidental depuis de nombreuses décennies. Bien que les preuves soient encore trop peu nombreuses pour permettre une certitude, il semble probable qu'un nouvel ensemble de facteurs intervient actuellement dans les décisions relatives aux licenciements collectifs.

Dans quelle mesure, demandent chaque jour davantage les travailleurs, doit-on accepter l'idée que l'homme doit s'adapter aux machines qui elles-mêmes suivent l'évolution des techniques ? Est-il admissible que toutes les décisions importantes des entreprises soient inspirées par la priorité accordée au service du capital, les conséquences que subit la main-d'oeuvre n'étant qu'une simple séquelle de ces décisions de gestion ? En posant ces questions, les travailleurs semblent exercer des pressions croissantes en vue de modifier la nature du système industriel occidental qui accorde implicitement

une primauté à la machine et à la production, l'homme n'étant qu'un accessoire. Les mesures prises en vue de réduire la nécessité des licenciements collectifs et leurs conséquences défavorables sont donc des mesures destinées à combattre, dans un domaine donné, les effets néfastes du fonctionnement de ce système.

Tout examen des méthodes d'utilisation des licenciements collectifs en tant qu'instrument de politique de main-d'oeuvre doit partir de l'évidence suivante : les entreprises qui doivent réduire leurs effectifs limogent sans aucun doute ceux des travailleurs qui sont le moins adaptés à leur processus de production. Les entreprises préfèrent sans aucun doute déterminer elles-mêmes et selon leurs propres critères de quels travailleurs ou de quels groupes de travailleurs elles se passeront le plus facilement. Lorsqu'elles choisissent les personnes à licencier, les entreprises se laissent naturellement guider par les qualifications et capacités des individus concernés. Ainsi, un comportement rationnel de la part des entreprises peut amener le fardeau des licenciements collectifs à peser précisément sur les travailleurs dont les perspectives d'emploi sur le marché du travail sont les moins bonnes. Les politiques de recrutement des entreprises se fondent sur des critères qui refusent l'accès à l'emploi aux personnes dont les qualifications sont réduites, qui appartiennent au groupe d'âge le plus élevé ou dont le potentiel d'épanouissement professionnel n'est pas évident. Bien que l'efficacité commerciale puisse bénéficier de ce système de sélection (tant en ce qui concerne les recrutements que les licenciements) qui semble exercer la fonction de répartition normalement remplie par un marché, il n'est pas juste que le fardeau des ajustements structurels de l'industrie pèse sur les travailleurs qui n'ont guère de qualifications à vendre ou dont le potentiel de développement au moyen de l'investissement consenti par l'employeur dans sa formation n'est pas immédiatement décelable.

Si les procédures de sélection destinées à déterminer quels travailleurs doivent être licenciés sont laissées sous le seul contrôle des entreprises, celles-ci, si elles se comportent logiquement, licencieront essentiellement les travailleurs qui occupent des emplois routiniers, de niveau peu élevé qui ne nécessitent ni qualifications, ni expérience. En général, l'offre de ce type de main-d'oeuvre excède la demande dans la plupart des économies industrielles occidentales. Par conséquent, les travailleurs licenciés appartenant à cette catégorie doivent faire face à une concurrence sévère

de la part des personnes se trouvant dans la même situation.

Fondement des politiques

L'examen des licenciements collectifs en tant qu'objectifs de la politique de main-d'oeuvre doit se fonder sur le principe selon lequel l'expansion et la contraction des effectifs des entreprises est la caractéristique essentielle des économies dynamiques.

D'autre part, on peut se demander s'il s'indique pour autant de considérer le licenciement collectif des travailleurs comme la solution automatique et souhaitable à la nécessité d'un changement structurel ou à l'apparition d'une évolution cyclique néfaste sur le marché des produits.

On peut considérer, et non seulement en se plaçant du point de vue des travailleurs, que les licenciements collectifs doivent poursuivre un objectif bien déterminé et présenter des avantages sensiblement plus élevés que leurs désavantages pour justifier l'important bouleversement que subit la vie des personnes dont l'emploi est supprimé. En outre, si les licenciements sont l'aboutissement d'un processus rationnel, il devrait être possible d'élaborer par le raisonnement, des concepts et des critères permettant de résoudre le problème qu'ils constituent. Ces critères doivent tenir compte non seulement des maux qui frappent l'économie (tant sur le plan individuel que national ou communautaire) mais également de la vie sociale ainsi que des relations qui unissent ces deux types d'objectifs.

La réflexion constitue en partie la base sur laquelle doit se fonder la politique en matière de licenciements collectifs. L'autre partie de cette base, ce sont les institutions et l'organisation permettant de traduire les idées dans la réalité. Il est raisonnable de considérer que les institutions et l'organisation administrative seront fonction des idées que les autorités responsables espèrent concrétiser. Les systèmes destinés à régler les licenciements collectifs peuvent se fonder sur la loi ou sur la persuasion. La négociation collective entre travailleurs et employeurs peut également être utilisée pour régler le processus de licenciement collectif. La quatrième possibilité consiste à ce que les gouvernements influent sur l'esprit de rentabilité des entreprises en les obligeant à donner une compensation financière au travailleur licencié.

Chacune de ces méthodes est utilisée dans l'un ou l'autre pays de la CEE pour régler les licenciements collectifs; certains pays en utilisent une combinaison.

Méthode communautaire

D'une part, la reconnaissance de la nécessité des licenciements collectifs pour des raisons économiques et d'autre part, l'égale nécessité qu'il y a d'éviter que les individus affectés par cet impératif économique ne subissent un préjudice ont conduit à la recherche au niveau communautaire d'une ligne de conduite en matière de licenciements collectifs, étant donné que les politiques et les procédures en la matière différaient beaucoup d'un pays membre à l'autre.

La proposition de directive du Conseil en vue de l'harmonisation des législations des Etats-membres en matière de licenciements collectifs, formulée initialement par la Commission en 1973, avait pour double objectif d'optimiser les bénéfices que l'économie retire des licenciements collectifs et de réduire autant que possible le préjudice social et économique que subit le travailleur. En soumettant cette proposition de directive au Conseil, la Commission faisait observer que la comparaison des dispositions en vigueur dans les pays de la Communauté en matière de licenciements collectifs faisait apparaître des différences notables en ce qui concerne les conditions et les procédures ainsi que les mesures prises pour atténuer les conséquences néfastes des licenciements pour les travailleurs.

L'harmonisation, déclarait la Commission, était nécessaire non seulement à cause de l'importance des différences entre les divers pays mais plus encore parce que la variation du niveau de protection des travailleurs menacés de licenciement est susceptible d'exercer une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun, en ce qu'elle crée des disparités dans les conditions de concurrence, de nature à influencer les décisions des entreprises en ce qui concerne leur localisation et leur recrutement. Ce fait était illustré, dans l'argumentation de la Commission, par le fait que toute entreprise amenée à appliquer un plan de réorganisation interne comportant la fermeture partielle ou totale de certains établissements ferait dépendre le choix de l'usine ou du secteur dans lequel les effectifs seraient réduits du niveau de protection des travailleurs.

Les différences que présentent actuellement les dispositions nationales régissant les licenciements collectifs pouvaient, considérait-on, facilement donner lieu à des comportements qui, bien qu'entièrement rationnels du point de vue de l'entreprise individuelle, pouvaient nuire au progrès social et économique dans les Etats membres et dans la Communauté tout entière, en accentuant les disparités régionales et en contribuant à la création de zones de sous-emploi massif. L'interdépendance des marchés nationaux qui découle de l'intégration économique augmenterait, pensait-on, la tendance des entreprises à réduire leurs coûts, encouragées qu'elles seraient dans cette voie par le durcissement de la concurrence sur les marchés nationaux. En outre, les pressions exercées par le progrès technologique et l'évolution vers la rationalisation, la coopération et la concentration que subissent les entreprises du fait du fonctionnement du marché commun étaient susceptibles d'avoir de profondes répercussions sur la sécurité de l'emploi des travailleurs.

La Commission entendait maintenir le dynamisme du marché de l'emploi en contrepartie de l'évolution structurelle et technologique des processus de production. Elle n'a par conséquent jamais eu l'intention d'empêcher la main-d'oeuvre de s'engager dans un secteur différent d'une entreprise donnée ou dans une entreprise différente où l'expansion permet le recrutement. La directive du Conseil se proposait d'établir dans chaque Etat membre, un cadre de garanties adéquates et largement comparables, cadre dans lequel les mouvements souhaitables de la main-d'oeuvre pourraient s'effectuer le plus efficacement possible et avec un minimum de coûts pour l'individu ainsi que de coûts socio-économiques pour la collectivité.

Un argument supplémentaire en faveur de l'harmonisation des réglementations et procédures nationales en matière de licenciements collectifs dans la Communauté est celui de la justice sociale. A mesure que le marché commun s'est développé au cours des années, les travailleurs des divers Etats-membres sont arrivés progressivement à des situations comparables sur le plan de l'emploi. Etant donné ce rapprochement en ce qui concerne les perspectives d'emploi, il n'est guère aisé de justifier du point de vue social des dispositions en matière de licenciements collectifs qui ont une incidence différente sur les travailleurs de chaque pays. Toute justification qui eût été possible à une époque donnée a perdu tout son sens du fait de l'application de la disposition prévoyant la libre circulation

des travailleurs dans la Communauté. En outre, la Commission, considérant l'engagement ainsi que l'aspiration exprimés par l'article 117 du Traité CEE, a exprimé l'avis que la meilleure façon d'éliminer l'effet préjudiciable des disparités entre les dispositions réglant les licenciements collectifs était d'harmoniser celles-ci de façon telle à contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre.

La Commission avait l'intention d'amener les Etats membres à adopter des attitudes identiques en ce qui concerne trois aspects de la politique en matière de licenciements collectifs. En premier lieu, la Commission cherchait à faire reconnaître le droit des travailleurs de faire entendre leur voix lors de l'évaluation et du règlement des cas de licenciements collectifs. En second lieu, la Commission entendait garantir, dans tous les Etats membres, la participation directe et efficace du ministère de l'emploi (ou de l'institution semi-étatique compétente en matière d'emploi) à la solution des difficultés qu'entraînent les licenciements collectifs. Enfin, la Commission semble avoir eu l'intention de permettre à l'administration chargée du marché de l'emploi d'accorder aux travailleurs une protection plus importante que celle qu'ils étaient en mesure d'obtenir par la négociation avec leurs employeurs.

Objectifs des politiques en matière de licenciements collectifs

La reconnaissance du principe selon lequel il est parfois nécessaire de réduire les effectifs des entreprises ne permet pas automatiquement de conclure que c'est au travailleur de faire preuve de souplesse et de mobilité. On peut envisager le problème sous un angle différent et tout à fait logique et considérer que l'entreprise elle-même doit se charger d'une partie du fardeau que constitue la réduction des effectifs afin de protéger partiellement le travailleur des désavantages qu'entraînent les licenciements, l'aider à chercher un nouvel emploi et à acquérir des qualifications et des perspectives de promotion pour son nouvel emploi.

L'une des façons les plus répandues d'envisager le problème des licenciements collectifs procède d'une conception du système de production qui considère la demande de main-d'oeuvre comme secondaire, ou comme dérivée et résiduelle. Cette façon de voir se manifeste lorsque les entreprises établissent leur planification dans un ordre qui commence par la production, passe par le capital fixe pour aboutir en fin de compte à la main-d'oeuvre.

Le respect de cet ordre fait reposer la majeure partie, sinon la totalité du fardeau de l'ajustement sur la main-d'oeuvre. Pour que cette méthode aboutisse à des résultats, il est nécessaire que l'individu qui reste au service de l'entreprise s'adapte à un nouvel emploi. L'ajustement représente un fardeau beaucoup plus lourd encore pour les travailleurs qui sont licenciés par l'entreprise et doivent trouver un autre travail, qu'il y ait ou non une période intermédiaire de chômage.

Le comportement des entreprises qui pose en principe le droit de provoquer des licenciements collectifs et la nécessité de ceux-ci pour s'adapter aux conditions économiques, a progressivement fait l'objet de contraintes croissantes. De nombreux Etats membres ont pris des dispositions légales pour assurer la sécurité de l'emploi. Dans certains cas, ces dispositions ont été de pair avec de nouvelles lois concernant la responsabilité des entreprises envers les travailleurs et la reconnaissance d'intérêts autres que ceux des actionnaires. Le renforcement de la participation des travailleurs à la prise de décision dans l'entreprise est une caractéristique du temps présent. Que cette évolution en faveur de la participation soit assurée par la négociation collective ou fondée sur la législation nationale, son résultat direct et général est la restriction de la liberté qu'a l'employeur de recourir au licenciement collectif lorsqu'il l'estime nécessaire.

En ce qui concerne le rythme de l'évolution ainsi que la mesure dans laquelle les travailleurs sont protégés contre les menaces de licenciement collectif, les Etats membres de la CEE diffèrent largement l'un de l'autre ce qui n'est guère surprenant. Les conséquences de cette situation peuvent utilement être analysées. En ce qui concerne ses besoins et sa consommation de main-d'oeuvre, une entreprise opère sur deux types de marché de l'emploi. Dans son marché de l'emploi "interne", l'entreprise dispose d'un système d'encouragements associé au niveau de qualification de l'individu et à son potentiel de perfectionnement. Nous ne disposons guère de connaissances exactes en ce qui concerne la façon dont la majorité des entreprises d'un pays gèrent leurs marchés de l'emploi internes; c'est ainsi par exemple qu'on ne dispose pas d'informations valables sur les critères qu'utilisent les entreprises pour déterminer lesquels de leurs travailleurs auront la possibilité d'acquérir des qualifications nouvelles pas plus qu'on n'a de certitude quant aux critères selon lesquels les entreprises

choisissent ceux de leurs travailleurs qui seront promus à des postes supérieurs comportant davantage de responsabilités. Bien qu'une observation générale permette de conclure que de nombreux membres du personnel des entreprises changent d'emploi sur le plan du marché de l'emploi "interne" (et ce changement peut souvent être plus important que celui qu'implique le passage d'un employeur à l'autre), les critères utilisés par les entreprises pour régler ces mouvements ne sont connus qu'imparfaitement.

Quel que soit le moment, les opérations de main-d'oeuvre d'une entreprise particulière se déroulent essentiellement dans le cadre du marché de l'emploi interne. L'entreprise n'opère sur le marché de l'emploi "externe" que dans la mesure où elle recrute de nouveaux travailleurs soit pour étendre ses effectifs, soit pour remplacer les travailleurs qui ont volontairement quitté son service. Il s'agit là de la relation normale entre le marché de l'emploi interne à l'entreprise et le marché plus vaste que constitue le marché de l'emploi externe dans lequel le premier s'inscrit. Par contre, la survenance d'un licenciement collectif suscite une interaction beaucoup plus importante entre les marchés internes et externes.

Le licenciement collectif représente l'extériorisation d'une crise survenant sur le marché de l'emploi interne de l'entreprise. Les causes de cette crise peuvent être soit externes, du fait d'une modification de la demande du produit, soit être provoquée par des décisions de gestion à propos de nouveaux investissements impliquant à la fois un accroissement de la production et une réduction de la main-d'oeuvre. Quelle que soit sa cause immédiate, le licenciement collectif est un événement qui consiste à décharger le marché de l'emploi interne à l'entreprise d'un problème le concernant (problème dont il est responsable et sur lequel il exerce un contrôle) pour en charger le marché de l'emploi externe dans lequel la responsabilité incombe aux autorités publiques. De toute évidence, plus grande est la liberté qu'ont les entreprises d'extérioriser ce problème et les coûts qu'il entraîne, plus grande leur faculté de réagir rapidement aux modifications de la demande d'un produit ou aux innovations technologiques. Dans de telles conditions, les entreprises sont plus concurrentielles que lorsque la liberté de manoeuvre est restreinte par des règles concernant les licenciements collectifs des travailleurs. Si ces règles restrictives ont une incidence plus importante dans un Etat membre que dans l'autre, elles finissent par créer des conditions de concurrence inégales sur un marché commun.

Compte tenu de ces éléments, il y a de bonnes raisons de considérer que les objectifs des politiques en matière de licenciements apparaissent sous un jour différent selon que c'est l'entreprise, les travailleurs de cette entreprise ou les autorités publiques qui apprécient la situation. Les diverses versions successives de la proposition de directive du Conseil en matière de licenciements collectifs faite par la Commission s'efforçaient d'atteindre certains objectifs favorables aux travailleurs ainsi que de renforcer l'intervention des autorités publiques en cas de licenciement collectif.

La négociation des licenciements collectifs

Afin de transformer les situations nécessitant le licenciement collectif de travailleurs en un instrument positif de politique de l'emploi, il est nécessaire, ainsi que l'avait tenté la Commission dans son premier projet de directive, de rendre obligatoire une analyse explicite de la nécessité des licenciements collectifs et d'établir un cadre approprié. L'importance des discussions, le degré d'explicitation, les participants légitimes à la discussion constituent des problèmes fondamentaux à propos desquels on constate des divergences de vues entre les Etats membres de la Communauté. Ces divergences portent toutefois davantage sur des problèmes de détail que sur les principes, à la seule exception, jusqu'il y a peu, de l'attitude britannique.

Dans tous les Etats membres, à l'exception de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, la loi exige que les employeurs consultent les représentants des travailleurs à propos de la nécessité de licenciements. Dans certains Etats membres, la consultation est plus importante que dans d'autres, ce qui traduit, d'une part, le caractère impératif et la valeur de la loi et, d'autre part, les exigences supplémentaires définies par la négociation collective. Les conditions minimales générales exigent que les représentants des travailleurs soient informés avec suffisamment d'avance pour avoir le temps d'examiner la proposition de licenciement collectif et de préparer les déclarations qu'ils souhaiteront faire à l'employeur. Il est à noter que dans aucun pays de la CEE la loi n'oblige l'employeur à négocier les licenciements collectifs : il est simplement tenu d'informer et de consulter les représentants des travailleurs. Toutefois, dans certains secteurs ou branches, notamment en Allemagne, les conventions collectives portent des

dispositions négociées par les représentants des employeurs et les syndicats pour le règlement des licenciements collectifs. De tels accords précisent non seulement la procédure détaillée qu'il convient de suivre lorsqu'une entreprise envisage un licenciement collectif mais prévoit également des critères formels pour déterminer les groupes de travailleurs qui bénéficieront d'une protection ainsi que l'importance de celle-ci.

Il a été dit plus haut que les licenciements collectifs soit représentaient la réaction des gestionnaires à l'action d'un ensemble déterminé de forces opérant sur le marché, soit procédaient de changements d'ordre technique (dont les gestionnaires sont également responsables).

Sur un marché totalement libre, la réaction aux licenciements collectifs pourrait consister en la réaffectation à d'autres emplois des personnes licenciées grâce au fonctionnement des mécanismes du marché de l'emploi. Ce processus de reclassement de la main-d'oeuvre pourrait exiger que les personnes concernées changent de métier et éventuellement aillent s'établir dans une autre partie du pays. La main-d'oeuvre n'étant pas capable de mobilité sans friction, que ce soit du point de vue professionnel ou géographique, un certain nombre des personnes licenciées devront nécessairement passer au moins par une période de chômage transitoire avant de trouver un emploi nouveau.

En outre, l'offre de main-d'oeuvre n'est pas homogène : Les travailleurs licenciés diffèrent l'un de l'autre en fonction de leur niveau de qualification, de leur expérience, de leur position dans la hiérarchie professionnelle du marché de l'emploi interne à l'entreprise qu'ils quittent et en fonction de leur âge. Ces différences de caractéristiques que présente l'offre de main-d'oeuvre qui arrive sur le marché à la suite d'un licenciement collectif ont leur contrepartie : la segmentation de la demande de main-d'oeuvre émanant des entreprises. Lorsqu'ils recrutent de nouveaux travailleurs, les employeurs expriment leurs préférences en ce qui concerne les capacités, les qualifications, l'expérience et l'âge. Il serait extrêmement naïf de croire que l'offre de main-d'oeuvre qui arrive sur le marché à la suite d'un licenciement collectif peut être immédiatement et automatiquement absorbée par la demande émanant des employeurs en quête de nouveaux effectifs. L'idée selon laquelle les licenciements collectifs sont souhaitables repose toute entière sur la conviction que la main-d'oeuvre

remerciée peut rapidement et efficacement être reclassée dans d'autres emplois où elle pourra contribuer à l'expansion de la production. Le fait de permettre les licenciements collectifs lorsque leur résultat n'est pas du type que l'on vient de décrire mais consiste à amener sur le marché de l'emploi des personnes qui ne font l'objet d'aucune demande (soit parce que la demande globale de l'économie est trop faible, soit parce que les travailleurs licenciés ne correspondent pas à la demande existante) peut s'avérer entièrement rationnel pour ce qui est du comportement économique d'entreprises déterminées mais, si l'on considère l'économie dans son ensemble, ne peut certainement contribuer à l'optimisation du bien-être. En d'autres termes, les licenciements collectifs réduisent les coûts de l'entreprise qui remercie ses travailleurs mais imposent des coûts aux travailleurs licenciés et à l'Etat.

Si l'on considère les choses globalement, les bénéfices qu'obtient l'entreprise par le licenciement de certains de ses travailleurs peuvent être considérablement dépassés par le préjudice que subit le travailleur licencié, préjudice auquel s'ajoutent les coûts incombant à l'Etat pour la garantie de son revenu au cours de la période de chômage. Ainsi que le montre l'examen (chapitre 7) du bénéfice que représente pour l'Etat le fait qu'une personne cesse d'être en chômage, les licenciements collectifs qui, au lieu de provoquer un reclassement des travailleurs, aboutissent à un chômage persistant constituent un lourd fardeau pour le contribuable. Par conséquent, les négociations sur la nécessité des licenciements collectifs et sur la nature et l'incidence véritable d'une telle opération devraient non seulement réunir les représentants des travailleurs et les dirigeants de l'entreprise concernée mais comporter également la pleine participation de l'organisme public principalement chargé des questions de main-d'oeuvre.

L'un des arguments en faveur de la participation des autorités publiques à ces négociations est d'ordre défensif. En effet, il est possible que plus efficace sera leur action en faveur de l'amélioration de la rapidité et de l'efficacité du marché de l'emploi "externe", plus les entreprises tendront à gérer leur marché de l'emploi "interne" de façon à atteindre leurs propres objectifs plutôt que ceux de leurs travailleurs. Si grâce aux efforts d'un service public de l'emploi amélioré, le marché de l'emploi externe est en mesure de trouver rapidement des emplois nouveaux pour les travailleurs licenciés par les entreprises, ce fait pourrait en

soi inciter les employeurs à accélérer le rythme des recrutements et des licenciements pour améliorer la gestion de leur marché de l'emploi interne. S'il en était ainsi, la réelle amélioration du fonctionnement du marché de l'emploi obtenue grâce aux efforts des organismes publics serait annulée par la modification du comportement des entreprises. L'action menée au niveau national (et communautaire) doit veiller à concilier les besoins économiques des entreprises et les besoins socio-économiques des individus et des collectivités auxquelles ils appartiennent. Les décisions en matière de licenciements collectifs doivent être précédées d'une analyse explicite des coûts économiques susceptibles d'incomber aux individus concernés ainsi que des autres coûts économiques qui incomberont à la collectivité dans son ensemble, par le biais des dispositions prises par l'Etat pour le versement des allocations de chômage. Ces coûts économiques sont associés au fonctionnement du marché de l'emploi externe à l'entreprise.

En général, les politiques publiques de main-d'oeuvre se cantonnent dans leur propre domaine et que les entreprises en font autant. Ce cloisonnement est renforcé par le raisonnement qui consiste à attribuer un rôle social à la politique publique de main-d'oeuvre et un rôle économique à l'action des entreprises.

Cette conception générale est amplement confirmée par la situation qui existe dans certains pays de la CEE, quoique nullement dans tous. Il importe qu'elle évolue dans le sens de l'établissement de relations plus nettes entre les politiques publiques et les intérêts des entreprises. Une évolution dans ce sens ne signifie pas qu'il faille imposer des coûts et des contraintes supplémentaires aux entreprises. Les fonds que les autorités publiques dépensent pour faire face aux coûts qui prennent naissance sur le marché de l'emploi externe (par exemple, les coûts de recyclage des personnes privées d'emploi ou la garantie du revenu des chômeurs) pourraient tout aussi bien, du moins en partie, être dirigés vers les marchés de l'emploi internes que constituent les entreprises en vue de réaliser des objectifs de politique d'ensemble. Ainsi, par exemple, chaque fois qu'une entreprise semble devoir licencier certains de ses travailleurs, l'examen des coûts qu'entraîne cette décision devrait logiquement porter tant sur les coûts privés de l'entreprise que sur les dépenses publiques qu'entraînerait le versement d'allocations de chômage aux travailleurs licenciés et le financement de leur recherche d'un emploi. Ce type d'appréciation peut se faire dans une optique purement économique et c'est sur

cette base que l'usage intensif du chômage partiel a été encouragé, au cours de la dernière crise, par les autorités publiques allemandes, cette solution étant jugée préférable aux licenciements collectifs.

Rôle joué par le gouvernement et les pouvoirs publics dans les licenciements collectifs

Dans tous les pays membres à l'exception de l'Italie, la charge que l'entretien d'un chômeur représente pour le contribuable est très importante. Les travailleurs âgés de plus de 40 ans et dont le niveau de qualification n'est guère élevé n'ont généralement que peu de perspectives de réemploi lorsqu'ils perdent leur travail. En cas de perte d'emploi, bien que celle-ci puisse être la conséquence d'un comportement efficace de la part de l'entreprise considérée individuellement, ce sont les autorités publiques qui doivent supporter les coûts.

Cette considération doit être pleinement et explicitement retenue dans l'examen de la décision d'une entreprise de procéder à des licenciements collectifs. Les représentants des pouvoirs publics doivent participer à l'analyse que fait l'entreprise de la nécessité des licenciements collectifs afin de sauvegarder les intérêts des contribuables ainsi que pour renforcer la protection dont bénéficient les travailleurs de l'entreprise. Dans sa formulation actuelle, la politique des pouvoirs publics en matière de licenciements collectifs est, dans presque tous les pays de la CEE, une politique défensive. Une orientation positive implique l'offre d'un nombre maximum d'options tant à l'entreprise qui éprouve le besoin de réduire ses effectifs qu'aux individus auxquels cette action causera un préjudice.

Lorsqu'un licenciement collectif est envisagé, l'analyse doit logiquement porter sur trois éléments. Il convient d'abord de se demander quelle est la solution qui sert le mieux les intérêts de l'entreprise. En second lieu, il convient d'envisager les intérêts du travailleur, en tenant compte de ses perspectives potentielles sur le marché de l'emploi, de sa perte d'ancienneté, de la demande dont ses qualifications font l'objet. Enfin, il convient d'évaluer la charge qui incombera au trésor public (c'est-à-dire les dépenses publiques qu'il conviendra de consentir).

Cette analyse devrait être inspirée par la volonté d'organiser les

licenciements collectifs de façon à minimiser les coûts qui procèdent des caractéristiques du fonctionnement du marché de l'emploi.

A supposer que la première analyse détaillée montre de façon convaincante qu'une importante réduction des effectifs est essentielle à la viabilité d'une entreprise, le second stade de l'analyse devrait s'attacher à sélectionner des personnes qui seront licenciées. Dans chacune des phases de cette analyse, il convient de tenir compte de la contribution que les pouvoirs publics peuvent apporter tant à l'entreprise qu'à l'individu. Il convient d'évaluer ce que l'Etat est en mesure de faire. En premier lieu, on envisagera l'aide financière que l'Etat peut offrir à l'entreprise et aux individus. Il importe également d'examiner quelle contribution les pouvoirs publics sont susceptibles d'apporter par le biais du vaste éventail de mesures qui sont à la disposition des pouvoirs publics. Par exemple, une contribution très importante pourrait être l'utilisation systématique et souple de la retraite anticipée (financée par les régimes nationaux de retraite) dans toutes les situations de licenciement collectif. Les mesures publiques de formation et de recyclage des adultes doivent également être prises en considération, en envisageant notamment la possibilité de permettre à l'entreprise elle-même d'organiser ce recyclage - en bénéficiant également de subventions publiques. Ces possibilités, quoique importantes, ne constituent qu'une illustration de la méthode souple, pluridimensionnelle qu'il est possible de substituer aux méthodes actuellement appliquées aux licenciements collectifs.

La réaction des Etats membres à la proposition de directive du Conseil en matière de licenciements collectifs, faite par la Commission a été circospecte. Cette réserve était sans nul doute en partie imputable à une certaine réticence à s'engager au niveau communautaire en ce qui concerne des problèmes qui sont essentiellement d'ordre intérieur et qui de plus sont politiquement très délicats. En outre, la froideur témoignée par les gouvernements nationaux envers la formulation initiale de la directive proposée par la Commission s'explique également par le fait que celle-ci semblait vouloir renforcer les droits des travailleurs par rapport aux prérogatives de la direction. En conséquence, la directive finalement adoptée est une directive anodine, qui ne représente aucun progrès par rapport aux dispositions nationales existant dans la plupart des pays de la CEE.

Les initiatives communautaires, que ce soit en matière fiscale ou dans le domaine de la politique monétaire, sont le mieux accueillies lorsque l'action commune, soit limite les dégâts, soit permet de progresser plus rapidement en direction d'objectifs spécifiques que les pays, agissant seuls, ne peuvent le faire. Afin d'élargir les possibilités de reclassement positif de la main-d'oeuvre, au terme d'un licenciement collectif, chaque pays de la CEE doit être instruit des méthodes qui rencontrent le plus de succès dans les autres pays et avoir l'assurance qu'une action innovatrice de leur part ne se heurterait pas à la désapprobation des autres pays de la Communauté. Des discussions, aboutissant à la proposition d'une action communautaire destinée à créer des rapports dynamiques entre les décisions des entreprises en matière de licenciements collectifs et les institutions politiques qui sont responsables du marché de l'emploi et influent sur lui, pourraient véritablement amener un changement que les pays, considérés individuellement, ne sont guère susceptibles de provoquer.

Conclusions et objectifs pour l'avenir

Les marchés de l'emploi ne peuvent fonctionner de façon à garantir directement une réaffectation aux travailleurs qui perdent leur emploi. Dans le système actuel, cet élément frictionnel se traduit par le chômage. Cependant, il devrait être possible d'assurer la transition entre l'emploi perdu et le nouvel emploi permanent en offrant aux travailleurs des options intermédiaires explicitement temporaires que pourra choisir le travailleur qui a perdu son emploi.

Il serait idéal que les travailleurs puissent passer directement des entreprises, des secteurs ou des catégories professionnelles obligées de réduire leurs effectifs à des entreprises, secteurs ou catégories professionnelles en expansion, sans devoir chômer dans l'entretemps. Mais la demande structurelle de main-d'oeuvre et les mécanismes institutionnels qui régissent les marchés de l'emploi (mobilité géographique imparfaite, obstacles à la mobilité professionnelle due partiellement à l'inadéquation des niveaux de formation, et parfois à l'opposition des syndicats) donnent lieu à un chômage structurel/frictionnel même lorsque la demande globale garantit le plein emploi. Cela vaut la peine de se demander si l'action des pouvoirs publics pourrait s'efforcer d'offrir d'autres solutions que le chômage. La politique de main-d'oeuvre pourrait dans ce cas offrir

un certain éventail d'options à l'individu. L'une des possibilités offertes consisterait à bénéficier des allocations de chômage et à rester sans emploi en attendant qu'un emploi approprié, créé par le marché, devienne disponible à un moment donné.

Ceci est la façon "normale" de garantir le fonctionnement des marchés de l'emploi dans tous les pays occidentaux industrialisés.

L'idée d'une action positive en faveur de la main-d'oeuvre déracinée par les licenciements collectifs constitue l'application spécifique d'une approche globale qui, d'une manière certes hésitante et incertaine s'est efforcée de trouver des solutions autres que le modèle passif faisant aveuglement confiance aux forces agissant sur le marché de l'emploi. L'une des façons de restructurer ce modèle de fonctionnement du marché de l'emploi consiste pour les pouvoirs publics à offrir aux chômeurs une "occupation de transition". L'intervention des pouvoirs publics est nécessaire car le marché n'est guère susceptible d'engendrer spontanément des emplois de transition permettant à une personne d'opérer la transition entre la perte de son emploi antérieur et son engagement pour un nouvel emploi permanent. Tout en garantissant au chômeur le droit aux prestations de chômage (et en n'exerçant sur lui aucune pression pour qu'il renonce à cette première option), il conviendrait de lui offrir deux autres solutions. En premier lieu, il devrait faire l'objet d'une offre de recyclage, présentée de façon attrayante.

En cas de licenciement collectif, cette possibilité de formation devrait être pleinement utilisée. Les fonctionnaires des services publics de l'emploi, les représentants des organisations professionnelles ainsi que la direction de l'entreprise que quitte le travailleur, devraient tous s'appliquer à signaler les possibilités de formation à l'individu qui est sur le point de perdre son emploi. La présentation des possibilités offertes ainsi que de l'essentiel des conditions revêt une grande importance. Une solution utilisée dans la pratique mais à titre expérimental en Allemagne fédérale et aux Pays-Bas, consiste à ce que l'Etat verse de l'argent aux employeurs pour qu'ils engagent des chômeurs qui reçoivent alors une formation dans un cadre de travail véritable plutôt que dans un centre de formation professionnelle pour adultes. Pour que cette option soit viable ainsi qu'attrayante pour l'individu, les allocations versées aux participants doivent être considérablement plus élevées que la garantie du revenu que lui

assure l'indemnisation du chômage. En outre, l'employeur qui assure la formation d'un travailleur licencié devrait recevoir la pleine compensation de ses dépenses ainsi qu'avoir l'assurance de ne pas être tenu de fournir un emploi au travailleur concerné à la fin de sa période de formation.

Ainsi, pour le traitement de tout licenciement collectif, les travailleurs concernés doivent être amenés à faire un choix réaliste entre diverses options à savoir, d'une part, le chômage passif financé par les allocations de chômage et, d'autre part, une formation qui non seulement augmenterait leur pouvoir concurrentiel sur le marché de l'emploi mais également leur assurerait, pendant la durée du processus de formation, un revenu de niveau considérablement plus élevé que celui associé à la première option. Si attrayante soit-elle et si valable soit son contenu, l'option de formation, bien qu'adoptée par beaucoup plus de personnes que ce n'est le cas actuellement, ne conviendrait pas à tous les travailleurs licenciés. C'est là qu'il importe de mener une politique innovatrice. Plutôt que de laisser les individus retomber simplement dans le chômage passif, il convient de mettre à leur disposition un ensemble de "professions de transition". Les travailleurs seraient engagés pour des emplois dont la création n'est pas fonction du marché. Un programme de ce type devrait être lancé par les pouvoirs publics. Toutefois, pour sa gestion et son fonctionnement, il est nécessaire qu'il y ait une collaboration étroite entre les employeurs, les syndicats et l'instrument de la politique menée par l'Etat (c'est-à-dire l'organisme national qui est responsable de la gestion du marché de l'emploi).

Bien que le niveau des rémunérations de la "profession de transition" doit être plus élevé que celui des allocations de chômage ou des allocations de formation, ceci n'entraînerait pas nécessairement d'importantes dépenses supplémentaires pour le Trésor public. Le niveau de rémunération devrait être inférieur au salaire antérieur de l'individu parce que la "profession de transition" lui serait présentée comme une solution temporaire. Le programme serait présenté comme une méthode permettant aux individus à la fois de gagner un salaire et contribuer à la collectivité en attendant que les forces qui sont à l'oeuvre sur le marché du travail (assistées par les services publics de l'emploi) lui offrent un emploi créé par le marché, emploi correspondant à ses qualifications et son expérience et comparable, sur le plan du salaire, à l'emploi perdu lors du licenciement collectif.

6. POLITIQUES REGIONALES DE L'EMPLOI

Toutes les analyses de la politique régionale de l'emploi portent sur l'équilibre ou plus précisément sur l'amélioration de l'équilibre entre les rythmes de développement économique des différentes régions géographiques d'un pays à mesure que l'économie de ce pays évolue. Le déséquilibre à corriger peut être mesuré au moyen du produit intérieur brut de la région. Il peut également être évalué en se fondant sur les différents taux d'augmentation des revenus individuels régionaux. Ce qui importe davantage aux fins du présent rapport, c'est que le rétablissement de l'équilibre peut être considéré et évalué en fonction de l'égalisation des possibilités d'emploi ou de la répartition plus équitable du chômage dans les diverses parties du pays.

Certains verront dans cette énumération la liste traditionnelle des objectifs de politique régionale (et des méthodes permettant de mesurer leur réalisation). Les conceptions les plus récentes rejettent l'idée - et la façon de procéder - qui considère la politique régionale comme une ponction coûteuse opérée sur les régions les plus développées d'un pays pour soutenir les régions "en déclin". Les tenants de cette opinion considèrent que le transfert, à l'intervention du gouvernement, de ressources provenant de certaines parties du pays vers les régions présentant un déséquilibre structurel sert tout autant les objectifs nationaux globaux qu'ils profitent aux régionaux bénéficiaires.

Selon cette analyse, les régions donatrices d'un pays gagnent à fournir une aide aux régions les moins prospères, le gain réalisé pouvant être d'ordre politique, social ou économique ou encore être une combinaison des trois. En réduisant les différences injustes entre les régions défavorisées et les régions prospères, un pays peut éviter les conflits politiques internes et l'inégalité sociale. Sur un plan plus strictement économique (mais à un niveau d'abstraction tout aussi élevé), le bénéfice réalisé peut résider dans la diminution du taux d'inflation grâce à une répartition plus régulière de la demande d'emploi entre les différentes régions d'un pays.

Deux ensembles d'objectifs sous-tendent toutes les politiques régionales. En premier lieu, on trouve les politiques et actions qui intéressent

Les régions les moins prospères (les régions bénéficiaires). Il convient notamment de citer l'action menée pour adopter une structure industrielle traditionnelle à la configuration actuelle de la demande. Dans le cadre de ce processus, les politiques régionales visent à reconstruire et à renouveler l'infrastructure afin d'endiguer le déclin provoqué par l'émiettement de l'industrie traditionnelle. En général, le développement de l'infrastructure dans le cadre d'un programme d'assistance aux régions défavorisées vise non seulement à rendre leur valeur à ces régions mais également à provoquer une nouvelle croissance économique.

Les activités de ce type, destinées à régénérer les régions défavorisées nécessitent un apport de ressources pour assurer le développement de l'infrastructure sur une échelle et à un rythme que ne connaît pas le reste du pays. En d'autres termes, on entreprend un ensemble d'actions spécifiques destinées particulièrement à satisfaire les besoins d'une région défavorisée.

Le second ensemble d'actions consiste en l'application particulière - dans les régions défavorisées - de mesures générales prises ou financées par les gouvernements. Le "régionalisme" nouveau style s'inspire de l'idée selon laquelle une échelle géographique différente pour la mise en oeuvre d'activités relevant traditionnellement de l'Etat présente des avantages pour les régions défavorisées. Cette opinion se fonde sur l'idée que l'évolution institutionnelle qui permet une exécution des fonctions gouvernementales normales tenant compte judicieusement et directement des difficultés spécifiques aux régions défavorisées représente une différence essentielle même lorsque les politiques proprement dites ne varient pas.

Nouvelle façon d'aborder les politiques régionales

Il n'existe aucune méthode infaillible pour déterminer dans quelle mesure les impulsions en faveur de la politique régionale procèdent purement de considérations politiques. Il existe moins d'incertitude en ce qui concerne les causes fonctionnelles du regain d'intérêt manifesté sur le plan national pour la régionalisation de la détermination et de la mise en oeuvre des politiques. Ce processus a tout particulièrement été encouragé par le besoin d'une analyse beaucoup plus explicite des rapports entre les secteurs d'activité - c'est-à-dire entre les diverses parties du secteur public ou entre ce dernier et le secteur privé.

En ce qui concerne l'intervention des pouvoirs publics, les autorités responsables s'intéressent de plus en plus à l'organisation verticale des systèmes de prise de décisions et de transfert des ressources (passage de l'échelon central aux échelons inférieurs de la prise de décision et de l'administration), bien que les problèmes à traiter soient souvent d'ordre général. Par exemple : les décisions publiques en matière de logement influencent manifestement et doivent prendre en compte les réseaux de transport, les structures scolaires et les équipements médicaux et sanitaires (hôpitaux y compris) etc... Cette répercussion de la demande intéresse le pays dans son ensemble. Cependant, l'examen explicite de l'interaction est davantage nécessaire lorsqu'il existe un programme national d'aide aux régions défavorisées.

Le souci du développement harmonieux du logement, de l'infrastructure routière, des équipements scolaires et sanitaires doit également s'inspirer d'un autre ensemble de considérations. Il a fallu prendre de difficiles décisions pour concilier les besoins de l'industrie d'une part et la préservation de l'environnement et l'organisation d'activités de loisirs d'autre part. Tous ces éléments doivent à leur tour être envisagés à la lumière des objectifs initiaux de l'aide aux régions défavorisées, objectifs parmi lesquels prédomine la régénération de l'offre d'emploi.

L'expérience acquise a fait reconnaître le fait que les exigences de la planification matérielle ne peuvent être dissociées des mesures visant à l'accélération du rythme de la croissance économique et au relèvement du niveau de l'emploi. Cette conception de la politique régionale repose essentiellement sur la conviction que les planifications économique, matérielle et sociale doivent aller de pair pour améliorer le bien-être total. Par conséquent, les politiques régionales auxquelles a été donné ce nouveau contenu sont des moyens d'améliorer les structures économiques de régions déterminées ainsi que de répondre à leurs besoins matériels et sociaux dans la perspective globale des besoins, des ressources et des potentiels nationaux.

Davantage d'expédients que de politiques ?

On peut généraliser assez justement en disant que tous les pays de la CEE disposent, dans la pratique, davantage d'un éventail d'expédients qu'ils dénomment "politique régionale" que d'un ensemble cohérent de programmes qui méritent réellement le nom de "politique". Il en est ainsi depuis la fin de la guerre. Les dépenses les plus importantes de tous les pays de la Communauté en matière d'assistance aux régions défavorisées sont celles de la Grande-Bretagne.

Dans le cadre du programme initial d'aide aux "zones de développement" l'assistance en Grande-Bretagne était ponctuelle même lorsque d'importantes sommes d'argent étaient en jeu. La législation récente portant sur la situation régionale (par exemple l'Industry Act de 1972) n'a pas modifié cette situation fondamentale. La législation existante permet au gouvernement britannique de dépenser une importante partie des fonds publics pour aider les régions défavorisées mais l'on peut difficilement soutenir que l'on a acquis une meilleure compréhension des causes fondamentales du déséquilibre du développement régional.

Bien qu'aucun pays n'ait pratiqué une politique cohérente, l'aide apportée par les fonds publics a généralement produit des résultats substantiels. Sans elle, le déclin des régions défavorisées aurait été plus rapide et plus accentué. Les critiques adressées aux dépenses d'ordre régional doivent être considérées dans cette optique. Il est sans doute significatif que ni les industriels ni les syndicats n'ont fait objection à l'utilisation des fonds publics en faveur de la politique régionale. Les critiques émanaient généralement des partis politiques de droite ou du centre mais même elles ont été discrètes.

En Grande-Bretagne notamment, même si les tentatives faites par les gouvernements successifs pour redonner vie aux régions défavorisées du pays ne peuvent prétendre à des résultats spectaculaires, l'on peut soutenir avec une certaine exactitude que le pays aurait souffert un grave préjudice si les fonds publics n'avaient été injectés dans des entreprises qui se sont souvent avérées non viables sur le plan commercial. Indépendamment du fait qu'elle a endigué le déclin, l'aide régionale s'est traduite, par des investissements massifs qui à nouveau, n'étaient pas viables sur le plan strictement commercial. Il en va de même de nombreuses dépenses gouvernementales (par exemple en Ecosse) consacrées à l'accroissement et l'amélioration des routes, à la création de l'infrastructure nécessaire à l'établis-

sement de nouvelles activités industrielles, à l'amélioration des communications générales ainsi que des conditions de vie et de travail des collectivités.

Le critère du chômage

Est-il opportun d'apprécier le besoin d'aide d'une région déterminée à son niveau de chômage ? Dans l'affirmative, ne faut-il pas en conclure que le succès de la politique régionale doit être évalué en fonction des emplois nouveaux et de la baisse du niveau de chômage ? Il s'agit là de questions essentielles. Supposons que, comme cela a été fait dans la pratique, le critère d'admission au bénéfice de l'aide régionale soit essentiellement le niveau de chômage, qu'advient-il de ce critère lorsque le niveau national de chômage s'élève (comme c'est le cas dans l'ensemble de l'Europe depuis 1974) et lorsque les disparités régionales se modifient ?

Poser ces questions, c'est mettre en évidence le dilemme permanent devant lequel se trouvent les gouvernements lorsqu'il s'agit de politique régionale. Le niveau peu élevé de l'activité économique, l'élévation anormale du niveau général de chômage dans les pays de la CEE et la probabilité de la persistance de moyennes nationales de chômage élevées ne font qu'accentuer ce dilemme. Pour commencer, la persistance de niveaux nationaux moyens de chômage relativement élevés pendant quelque période que ce soit met en évidence la fausse opposition entre les politiques nationales et les aspects particuliers de la politique gouvernementale que l'on considère comme spécifiquement régionaux.

Même pendant les meilleures périodes, celles de croissance forte et d'expansion de l'économie, l'histoire nous enseigne que le détournement de ressources nécessaires à la correction des déséquilibres régionaux est beaucoup trop important pour qu'aucun gouvernement puisse le considérer comme faisable. Ainsi que nous l'avons déjà vu plus haut (et que nous le verrons plus en détail ci-après), même les grands programmes de redistribution des ressources mis en oeuvre par ceux des pays de la CEE qui déploient le plus d'énergie pour assister les régions défavorisées n'ont, dans le meilleur des cas, réussi qu'à endiguer ou freiner ce qui aurait été le déclin "naturel" de ces régions.

Importance de l'effort

Tous les problèmes coutumiers se posent lorsqu'il s'agit d'évaluer quantitativement les dépenses nationales en matière de développement régional. On se heurte à des difficultés de définition, portant notamment sur des problèmes tels que l'inclusion ou l'exclusion des dépenses affectées au développement de l'infrastructure, la différenciation des encouragements fiscaux (par exemple, à l'investissement) qui ont à la fois une dimension nationale ainsi qu'une utilisation régionale différenciée.

On peut toutefois dire avec une certaine certitude que, si l'on considère le volume annuel total des dépenses publiques en matière d'assistance régionale, celles-ci sont considérablement plus élevées au Royaume-Uni, et en Italie que dans les autres pays de la CEE. Le tableau R/1 indique les chiffres des dépenses de ces deux pays. D'importantes analyses des dépenses publiques en matière de développement régional ont été entreprises par la CEE. Il serait superflu d'en répéter ici les résultats.

Tableau R/1 - Dépenses en matière de développement régional en devises nationales et en dollars US au Royaume-Uni et en Italie

	en millions de £	en millions de \$US
Royaume-Uni (1)		
Subventions à l'investissement	80	
LEA (2)	50	
REP	100	
TOTAL	230	552

	milliards de Lires	millions de \$US
Italie (3)		
1950 - 1965 (4)	148	235
1966 - 1969 (4)	308	493
1965 - 1970 (5)	446	750

Notes et sources

- (1) Taux annuel 1970/71 : Le facteur régional dans le développement économique (page 66), O.C.D.E. 1970.
- (2) Local Employment Acts (lois sur l'emploi régional) : dépenses brutes, les recettes provenant de cette activité ne sont pas prises en compte.
- (3) Moyenne annuelle
- (4) K. Allen et M.C. MacLennan, Regional Problems and Policies in Italy and France, Allen & Unwin 1970, (Tableau 3.1).
- (5) Le facteur régional etc..., O.C.D.E. 1970.

Le tableau R/1 permet néanmoins d'illustrer les problèmes sous-jacents. Bien que ce soit évident, il convient cependant de rappeler que les dépenses totales ne peuvent être mesurées avec efficacité que rétrospectivement et avec un décalage considérable. Par conséquent, aucun système de contrôle ne peut espérer obtenir des chiffres actuels et réalistes mais est obligé de se fonder sur les projections des dépenses et les séries chronologiques historiques.

Si nous prenons d'abord le Royaume-Uni, les dépenses en matière de développement régional ont été de 522 millions de dollars en 1970. Sur les 540 millions de livres que représente l'ensemble des subventions à l'investissement au Royaume-Uni, 182 millions ont été injectés dans des régions en développement. Environ 80 millions de cette somme représentent le traitement préférentiel direct (résultant de la différence entre les taux de subventions généralement applicables et ceux octroyés aux régions assistées).

L'aide régionale au titre des lois sur l'emploi local a été d'environ 50 millions de livres en 1970/71 (cependant le montant était inférieur l'année suivante). Environ 12 millions ont été consacrés à la mise en place par les pouvoirs publics d'usines préconstruites; environ 18 millions de livres ont été distribués sous forme de prêts (les deux rapportant bien entendu des bénéfices qui constituent la rémunération du capital investi). Le reste de ces 50 millions de livres a été distribué sous forme de subventions. En outre, l'on estime de source officielle que la prime régionale à l'emploi (au taux de l'époque) versée aux employeurs appartenant aux régions en voie de développement s'élevait environ à 100 millions de livres par an.

Les chiffres mentionnés pour l'Italie dans le tableau R/1, ne représentent que les dépenses de la Caisse pour le développement du Mezzogiorno. Les estimations pour la période 1950/1965 figurant dans ce tableau sont inférieures au montant réel parce que certaines sommes ont été consacrées après 1965 à la réalisation de programmes entamés antérieurement. Malgré ces restrictions, le taux de croissance des dépenses de la Caisse pendant les 20 années couvertes par le tableau est remarquable.

Un grand changement est intervenu avec la loi du 25 juin 1965 qui a prolongé le mandat de la Caisse jusqu'en 1980 et lui a confié la mission "d'intensifier davantage encore l'industrialisation afin d'amener le Sud de l'Italie au même niveau que le reste du pays". Si important qu'il a été

ce changement, celui qui est survenu après la loi d'octobre 1971 est encore plus considérable.

L'entrée en vigueur de cette nouvelle loi a été de pair avec une modification profonde de la structure des services centraux chargés du développement du Mezzogiorno; un nouveau type de planification a été instauré et une somme de 3 125 milliards de lires a été allouée à la Caisse pour ses dépenses de 1971 à 1975. Si ce programme avait été mis en oeuvre (il est malaisé de déterminer ce qu'il en a été effectivement), les dépenses annuelles moyennes de la période quinquennale auraient été de 625 milliards de lires soit 1 milliard de dollars ce qui représente environ le double des dépenses consacrées au développement régional au début des années 70 au Royaume-Uni.

La confiance que l'on peut accorder à ces chiffres est affaire d'opinion. Il n'est toutefois guère possible de contester le fait que, non seulement au Royaume-Uni et en Italie, mais dans la plupart des pays de la Communauté, les dépenses publiques affectées à des objectifs politiques spécifiquement régionaux semblent avoir augmenté en valeur absolue jusqu'en 1972. Cependant, la tendance à l'accroissement de l'aide financière ainsi que les autres méthodes d'assistance n'ont manifestement pas été suffisantes pour réduire la nécessité qu'il y a de poursuivre un effort en faveur de l'amélioration de l'équilibre régional dans la plupart des pays de la CEE. En effet, dans certains Etats membres, les problèmes régionaux restent aussi difficiles et graves qu'ils l'étaient au moment où l'on a commencé à s'y consacrer sérieusement.

Disparités de l'offre d'emploi

Ainsi que l'ont démontré notamment les enquêtes effectuées par la Commission, les résultats obtenus par les politiques régionales en matière de création d'emploi sont difficiles à saisir et très malaisés à apprécier. A ce problème s'ajoutent les conséquences de l'absence de toute information fiable sur le coût réel de la création d'emplois nouveaux dans les régions défavorisées. C'est malheureusement toujours le cas bien que l'on ait réalisé un progrès considérable grâce au rassemblement d'une importante information descriptive sur les mesures mises en oeuvre dans le cadre de la politique régionale par les pays de la CEE.

Toute tentative d'appréciation des résultats de la politique régionale en fonction de l'augmentation des emplois nouveaux se heurte au problème important que constitue la coexistence, dans toutes les zones envisagées, d'industries en déclin et d'industries en expansion. En outre, dans la plupart des pays (et notamment dans les deux qui ont mis en oeuvre les programmes d'aide régionale les plus importants, les mesures gouvernementales utilisées ont connu de très nombreux changements.

La mesure dans laquelle ces divers éléments font obstacle à l'évaluation des conséquences qu'a la politique régionale pour l'emploi peut être appréciée par référence au Royaume-Uni. Bien qu'il soit possible de quantifier les emplois (dans des entreprises manufacturières) apportés dans les régions assistées par des entreprises se situant initialement en dehors de ces régions (600.000 depuis la fin de la guerre), il n'est pas possible de savoir de façon définitive si aucun de ces emplois nouveaux n'aurait été créé en l'absence de mesures spéciales d'aide à ces régions.

Ceci dit, l'on peut supposer raisonnablement qu'en l'absence d'aides spécifiques, ce type d'apport d'emplois n'aurait guère été possible. L'on peut sans doute se fier davantage aux résultats des mesures spéciales destinées à préserver l'emploi dans les usines "propres" aux régions assistées : au Royaume-Uni, l'on a estimé que pendant la période 1966-1970, la prévention des pertes potentielles a porté sur quelque 40.000 emplois.

Si l'on additionne tous ces éléments, l'on peut considérer en gros que la politique régionale britannique a permis d'augmenter l'offre d'emploi dans le secteur manufacturier de quelque 30 à 40.000 unités chaque année dans les régions bénéficiant de la politique régionale.

A cette création élémentaire d'emplois, il convient d'en ajouter d'autres. Les emplois dans le secteur manufacturier ont également engendré d'autres offres d'emplois dans le secteur des services. Outre ces emplois, il faut tenir compte de l'effet général de multiplication. Nonobstant les nombreuses imperfections que comporte notre système d'appréciation, l'on peut cependant considérer que, dans l'ensemble, la politique régionale britannique a sans doute permis de créer chaque année quelque 60.000 emplois dans les parties du pays visées par la politique régionale.

Coût par emploi

S'efforcer de découvrir combien coûte dans un pays quelconque de la Communauté la création d'un nouvel emploi permanent dans le cadre de la politique régionale, c'est tenter l'impossible. Les informations disponibles sont inégales et les coûts qu'elles indiquent diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Dans ce cas, davantage encore que pour la formation, les problèmes de définition et d'acceptation revêtent une importance capitale. En outre, le rapport au niveau des concepts entre l'aide régionale et la création d'emplois nouveaux n'est nullement établi avec précision.

Le coût par emploi des investissements d'infrastructure est fonction d'un tel nombre de variables locales, nationales (et, en fait, internationales) qu'il est pratiquement impossible à quantifier.

L'on peut bien entendu mettre au point des méthodes permettant de cerner les relations entre les investissements et l'infrastructure dans les régions défavorisées et la création d'emplois nouveaux. Cependant, ce type d'exercice pourrait satisfaire les théoriciens sans indiquer avec précision ni certitude quels sont soit les rapports de cause à effet entre ce type d'investissement et l'emploi, soit les capitaux nécessaires à la création d'un nouvel emploi (ce qui constitue notre préoccupation immédiate).

Les difficultés que pose l'estimation de l'investissement direct nécessaire à la création d'emplois nouveaux sont moins nombreux mais cependant les chiffres obtenus font toujours l'objet de controverses et de discussions. Il est par exemple très difficile de distinguer entre les dépenses brutes et nettes de l'Etat. L'importance du chiffre varie énormément selon que l'on tient compte, par exemple, des éléments recouvrables ou non recouvrables des dépenses publiques. Il est malaisé de déterminer quel est le nombre d'emplois dont la création est due à des aspects déterminés de la politique ou des dépenses régionales, étant donné le décalage entre la mise de fonds et l'apparition d'emplois nouveaux.

Il se pose également des problèmes en ce qui concerne les divers coûts des différents instruments de politique qui fonctionnent en même temps. En outre, pour obtenir des coûts nets, les calculs doivent tenir compte de la

récupération par le gouvernement d'une partie de ses mises de fond. Ces récupérations s'opèrent par l'intermédiaire de l'impôt individuel et de l'impôt sur les sociétés. Elles s'opèrent également de façon indirecte mais non moins considérable par la réduction des allocations de chômage versées aux personnes sans emploi. Il se pose également le problème de savoir si les dépenses publiques consacrées à ce type d'aide doivent être considérées en prix constants ou en prix courants.

Compte tenu de tous ces éléments, on peut estimer grosso modo sans trop d'inexactitude que le capital nécessaire en Grande-Bretagne à la création d'un nouvel emploi industriel (en prix courant) s'élève à quelque 10 000 £. Le cinquième environ de cette somme constituerait le fonds de roulement tandis que les 8000 £ restantes constitueraient le capital fixe et les stocks. Pour que les taux d'activité dans les régions assistées de Grande-Bretagne atteignent le niveau que connaissent les autres régions du pays, il conviendrait d'y créer de 750 000 à un million d'emplois nouveaux.

Si la politique régionale britannique vise sérieusement à égaliser l'offre d'emploi dans les différentes parties du pays, il convient de se fixer ce chiffre comme objectif. Si l'on se fonde sur les calculs approximatifs figurant ci-dessus, le coût de l'opération se situerait entre 7,5 et 10 milliards de livres (ou de 18 à 24 milliards d'unités de compte).

Ces chiffres représentent de 7,5 à 10 % du PIB britannique. Si l'on considère le niveau actuel des dépenses britanniques en matière d'assistance régionale, il faudrait un peu plus de 43 ans pour qu'un investissement de cet ordre soit consacré aux régions où l'offre d'emploi est peu élevée. Il est possible que ces dépenses, estimées pour la Grande-Bretagne, ne soient pas représentatives du type de dépenses qui serait nécessaire dans d'autres pays de la Communauté pour développer l'emploi dans les régions défavorisées. Néanmoins, il constitue déjà une indication de l'ordre de grandeur susceptible de s'appliquer à la plupart des Etats membres de la CEE.

Croissance de l'emploi et politique régionale

Si approximative que soit l'estimation des coûts, les chiffres donnés ci-dessus pour illustrer le cas britannique montrent avec beaucoup de clarté tant l'importance du problème régional que l'échec relatif des politiques

gouvernementales qui ont tenté d'y apporter une solution. En effet, malgré ce qu'on s'accorde à reconnaître comme l'effort le plus important et le plus soutenu consenti pour résoudre les problèmes régionaux, l'on déclare de source officielle que "la correction du déséquilibre régional a été l'objectif des gouvernements successifs du Royaume-Uni depuis près de quatre décennies. Beaucoup a déjà été fait mais aucune solution n'est encore en vue". (*)

Le problème se ramène essentiellement à une question de mobilité. Si le travail et le capital étaient parfaitement mobiles, il n'y aurait pas de problème régional. Les deux quitteraient les régions dans lesquelles les perspectives (ou les bénéfices) sont peu nombreux pour se diriger vers les régions de plus haut rapport. Il en irait ainsi jusqu'à ce qu'un équilibre soit atteint et que le mouvement s'arrête de lui-même. Les populations de chaque région apparaîtraient également prospères (à la comparaison de chaque groupe avec le groupe correspondant) et bien qu'il subsisterait des différences de revenus moyens (ou de niveau de vie), personne n'aurait intérêt désormais à passer d'une région à l'autre; de même, le rendement marginal du capital serait également pareil dans toutes les régions, mettant ainsi fin à la nécessité de mouvements ultérieurs.

Dans la réalité, ce mouvement générateur d'équilibre n'est guère constaté. L'ajustement entre régions est limité et partiel. Certes, les travailleurs et les entreprises se déplacent. L'on constate une émigration de la main-d'oeuvre qui recherche de meilleures possibilités d'emplois dans les régions les plus prospères. Il est hors de doute, que, même sans encouragements de la part du gouvernement, le capital et les entreprises se déplaceraient vers les régions où la main-d'oeuvre et les ressources matérielles sont nombreuses et sous-employées, mais assez rarement et dans des circonstances très particulières.

Les différences que présente le chômage d'une région à l'autre sont dues dans une très faible mesure aux différences d'efficacité entre les divers marchés locaux de l'emploi. Le chômage élevé qui sévit dans les régions défavorisées est également imputable, mais dans une mesure moindre, aux caractéristiques matérielles ou d'autres caractéristiques individuelles de l'offre de main-d'oeuvre qui rendent celle-ci moins efficace que celle des parties favorisées du pays.

(*) Cmd. 4942, HMSO, mars 1972.

Un taux de chômage supérieur à la moyenne dans certaines régions d'un pays ne peut fondamentalement s'expliquer que par des différences de pression de la demande de main-d'oeuvre. Il en résulte (cf. Framework of Regional Economics in the UK, A.J. Brown, 1972) que les niveaux régionaux de salaires ne sont pas tous équilibrés c'est-à-dire qu'ils ne se présentent pas de façon à rendre la région défavorisée suffisamment concurrentielle par rapport au reste du pays pour que toute l'offre de main-d'oeuvre soit utilisée.

Lorsque le système de fixation des salaires d'un pays est de nature à réduire les différences entre les régions, ce rapprochement salarial est probablement obtenu au prix d'une accentuation des différences de taux de chômage entre les régions concurrentielles et les régions qui le sont moins. Ou encore, pour inverser la proposition, si les régions qui connaissent un chômage élevé pratiquaient des salaires inférieurs à ceux des autres parties du pays (il a été estimé qu'une accentuation de l'ordre de 10 % des différences entre les régions les plus et les moins favorisées de Grande-Bretagne était nécessaire), ceci permettrait une répartition plus équilibrée de l'offre d'emploi (et du chômage) dans l'ensemble du pays. Bien entendu, même si cette différenciation des salaires devait voir le jour et exercer une influence favorable sur la situation de l'emploi dans les régions défavorisées, ce ne peut être du jour au lendemain.

Les différences salariales qui résultent du fonctionnement du marché (ou de la négociation collective) peuvent être complétées ou annulées, dans ce contexte, par une mesure telle que la prime à l'emploi régional, appliquée en Grande-Bretagne.

Cette mesure - instaurée en 1966 - consiste en le versement aux employeurs par l'Etat d'une somme en espèces pour chaque travailleur employé dans une entreprise (d'une région défavorisée) appartenant au secteur manufacturier. La dépense annuelle a été de 100 millions de £ jusqu'en août 1974, date à laquelle le montant de la prime a doublé.

D'autres pays de la Communauté font intervenir sur une échelle réduite certains éléments intéressant la main-d'oeuvre dans le concours financier qu'ils apportent par leurs programmes d'aide régionale. En général, ces types d'assistance axés sur la main-d'oeuvre prennent la forme de subventions spéciales destinées à financer le perfectionnement professionnel. Cette

formule part du principe que toute aide ainsi apportée à l'employeur réduit le coût initial de la main-d'oeuvre et constitue dans cette mesure, un encouragement au recrutement de main-d'oeuvre locale par les entreprises attirées dans les régions défavorisées au moyen d'incitations portant sur le coût du capital fixe.

La prime britannique à l'emploi régional constitue l'unique et remarquable exemple de tentative faite par un gouvernement pour réduire directement les coûts salariaux d'un employeur d'une région défavorisée au moyen d'une subvention. La prime a été réclamée par quelque 17500 entreprises employant au total quelque 1,6 million de travailleurs.

Si la prime à l'emploi régional avait été présentée comme un engagement ferme (on a parlé de sa suppression dès le lancement du programme) et si les employeurs de la branche concernée avaient été amenés à réaliser qu'elle allait être versée sans limitation de temps (la valeur nominale de la prime étant relevée afin de préserver sa valeur réelle) il aurait été possible de déterminer grâce à elle si les entreprises étaient amenées à transporter la production dans des régions où les coûts devenaient alors effectivement moins élevés. Malheureusement, bien que la prime ait permis de réduire les coûts salariaux des employeurs du secteur manufacturier dans les régions défavorisées, la mesure n'a pas été appliquée assez longtemps ni été assortie de garanties suffisantes pour permettre une évaluation adéquate de son incidence sur les décisions des entreprises quant à l'augmentation de l'emploi dans ces régions.

Incitation pour le capital, dissuasion pour l'emploi ?

Parmi les nombreux points d'interrogation que suscitent les politiques régionales des pays de la CEE (ainsi que d'autres pays industrialisés), deux éléments se détachent avec une remarquable netteté. Tout d'abord, les réductions de coût accordées par le gouvernement pour encourager les entreprises à s'installer dans les régions défavorisées sont presque entièrement axées sur les coûts d'investissement. En second lieu, de nombreux pays de la CEE ont ceci de commun que les "encouragements régionaux" peuvent considérablement réduire les coûts totaux d'une entreprise.

Pour fournir des preuves à l'appui du premier point (selon lequel les incitations sont axées sur le capital), il n'est besoin que d'énumérer les types d'encouragement utilisés dans tous les pays dans le cadre de leurs programmes d'assistance régionale. La liste ci-après ne prétend pas être exhaustive mais il est peu probable qu'un quelconque encouragement public au développement régional ne puisse relever de l'un des éléments énumérés:

- subventions pour l'acquisition d'équipements, d'usines ou de machines;
- fourniture d'usines et de zones industrielles à prix réduit;
- octroi de prêts au taux du marché ou à des taux spécialement favorables à titre d'intervention dans les coûts d'investissement;
- réduction de l'imposition des bénéficiaires pendant une période fixée d'avance;
- taux favorables d'amortissement des dépenses en capital à des fins fiscales;
- réduction ou suppression des charges nationales, des impôts locaux, des frais de licence ou autres charges analogues;
- réduction de certains types de coûts (par exemple, cotisations de sécurité sociale et frais de transport) lorsqu'ils relèvent du contrôle de l'Etat;
- intervention dans les coûts de main-d'oeuvre.

L'élément important qui se dégage de cette liste a déjà été signalé : sauf au Royaume-Uni (et en dehors de la Communauté, en Suède), toutes les mesures destinées à encourager les entreprises à s'installer et à fonctionner dans les régions défavorisées sont fondées sur la réduction des dépenses en capital. A cet égard, ainsi qu'on l'a déjà vu, ces encouragements revêtent un grand intérêt pour les entreprises. On considère généralement que ces encouragements exercent un effet considérable sur la structure des coûts des entreprises bénéficiaires. Il existe également de nombreux éléments indiquant que certaines entreprises décident de s'installer dans les régions défavorisées à cause de l'existence de ces encouragements.

Bien que tout cela soit vrai, il faut également convenir que l'efficacité des encouragements est relativement modeste si l'on considère l'ensemble des décisions prises par les entreprises sur le plan économique. Dans aucun des pays qui disposent de programmes de développement régional d'une quelconque importance, (dans lesquels les encouragements à l'industrie privée constituent l'une des activités principales), l'on ne considère fermement

que ces mesures peuvent provoquer une modification considérable de la répartition régionale de l'industrie.

En outre, il existe de bonnes raisons de considérer que les entreprises qui sont attirées vers les régions défavorisées par les encouragements ne sont pas nécessairement celles qui conviennent le mieux si l'on considère que l'objectif que doit poursuivre la politique de développement régional est l'augmentation rapide de l'offre d'emploi.

Dans tous les pays (à l'exception d'une mesure spécifique prise au Royaume-Uni) les encouragements en matière de politique régionale consistent en une contribution de l'Etat à la réduction des coûts d'investissement des entreprises. Ces mesures permettent aux entreprises d'acquérir des zones industrielles et des bâtiments, des machines, des outils et des équipements pour un coût moins élevé que si elles s'installaient (ou s'agrandissaient) dans les régions concurrentielles du pays. Ainsi, les encouragements régionaux sont non seulement axés sur la réduction des coûts d'investissement (plutôt que sur l'emploi d'une main-d'oeuvre plus nombreuse) mais sont également fermement centrés sur l'acquisition de nouvelles immobilisations et ne servent quasi généralement pas à réduire les coûts de fonctionnement d'une entreprise. Ces encouragements au développement régional, n'opèrent pas, de par leur nature, de distinction entre les industries à forte densité de capital et celles à forte densité de main-d'oeuvre. Ils sont dispensés aux deux types d'activités et leur existence bénéficie à celles des industries à forte intensité de main-d'oeuvre qui existent (ou cherchent à s'étendre ou s'établir) dans les régions défavorisées. Mais cette absence de différenciation constitue en elle-même un désavantage pour les industries à forte intensité de main-d'oeuvre - et partant, nuit à l'objectif de création maximale d'emplois poursuivi par les politiques régionales.

Ce résultat est dû au fait que les encouragements utilisés réduisent davantage les coûts des entreprises qui sont de grandes utilisatrices de capital et qui sont organisées de façon à minimiser les coûts de fonctionnement (coûts dans lesquels la main-d'oeuvre joue généralement un grand rôle) tout en conservant un appétit vorace pour un renouvellement rapide des immobilisations. Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour comprendre qu'une telle structure de production ne peut guère contribuer à la réduction du chômage et à l'absorption d'une main-d'oeuvre plus nombreuse.

L'augmentation du capital réduit-elle l'offre d'emploi ?

Un système économique qui, conformément à une certaine école de pensée, mesure l'efficacité (qu'il s'agisse de l'efficacité d'une entreprise ou de l'économie générale) à la productivité définie comme la production par homme est habité par une force qui le pousse à substituer aussi rapidement que possible le capital de la main-d'oeuvre. Les tenants de cette conception de l'économie applaudissent aux résultats, décrits ci-dessus, des encouragements financiers distribués aux entreprises dans le cadre des préoccupations régionales.

Toute industrie moderne, alléguera-t-on, a par nature tendance à accroître son intensité capitalistique, ce qui ne peut qu'accroître son efficacité.

Il n'y aurait guère d'intérêt, dira-t-on encore, à encourager l'utilisation accrue du facteur travail si ceci doit conduire (comme il découle normalement des prémisses) à une combinaison inefficace ou non concurrentielle des facteurs dans le système de production. En bref, d'après ce raisonnement, les politiques régionales qui s'attachent à promouvoir les industries à forte intensité capitalistique sont bonnes. Cependant, aucun gouvernement mettant en oeuvre un programme de politique régionale d'une certaine importance ne peut être tout à fait à l'aise s'il considère que le système d'encouragement financier pratiqué actuellement ne permet guère de promouvoir les industries qui sont grandes utilisatrices de main-d'oeuvre et partant, en mesure de contribuer considérablement à l'augmentation des possibilités d'emploi dans les régions défavorisées.

Bien qu'il ne soit pas surprenant que les gouvernements n'aient guère été disposés à sortir de ce grave dilemme - qui soulève des difficultés tant théoriques que pratiques - il existe de bonnes raisons de contester le rapport coût-efficacité des encouragements actuels de politique régionale si on les considère en fonction de l'objectif que constitue la création d'emplois dans les régions où sévit un chômage élevé. La Communauté met en oeuvre des politiques spécifiques et dispose d'une administration spéciale pour les problèmes de politique régionale. Toutefois, la prise de

décision et la structure administrative sont distinctes de la prise de décision et des structures administratives des affaires sociales de la CEE (desquelles la main-d'oeuvre relève essentiellement). Certes, tant au niveau communautaire que national, les responsables de la politique régionale tentent de coordonner leur action avec celle des responsables des problèmes de main-d'oeuvre. Néanmoins, l'on peut émettre des doutes sérieux sur les résultats qu'obtiennent les mesures d'encouragement financier actuelles par rapport à l'un des objectifs les plus importants de la politique régionale à savoir l'accroissement de l'offre d'emploi.

Tout un ensemble de problèmes intéressant directement la main-d'oeuvre méritent d'être examinés dans le cadre de la politique régionale. L'absence de prospérité dans certaines régions est imputable, tout au moins partiellement, aux caractéristiques de la main-d'oeuvre dont elles disposent. Dans les pays où apparaissent des disparités régionales du fait que certaines régions sont handicapées par des industries qui constituent une charge ou sont en déclin, on constate également une dépréciation des connaissances professionnelles et des qualifications de la main-d'oeuvre. Le réapprovisionnement en qualifications constitue, dans ces conditions, un besoin généralisé mais l'ouverture de possibilités de formation revêt une importance capitale, notamment pour permettre l'adaptation de la main-d'oeuvre à un nouvel éventail de connaissances professionnelles et de qualifications répondant aux besoins du nouveau type de développement industriel.

Bien que ce problème mérite que tous les gouvernements y consacrent leur attention, il revêt généralement une importance toute particulière dans les pays où la formation professionnelle et technique s'opère normalement dans l'entreprise. En effet, une région en déclin de ce type voit son parc industriel se rétrécir, ce qui réduit par là même les possibilités d'accès à la formation. En outre, il se pose évidemment un autre problème : les personnes qui accèdent à la formation seront formées dans le cadre d'une structure industrielle axée essentiellement sur des techniques et des produits dépassés plutôt que sur les solutions nouvelles vers lesquelles les régions défavorisées doivent se tourner dans un but de création d'emplois.

L'accent mis par les gouvernements dans l'application des mesures régionales sur les encouragements d'ordre financier et le développement de l'infrastructure peut dans certaines occasions détourner les ressources et l'intérêt de la formation et de l'enseignement. Il peut, par exemple,

conduire à une appréciation inexacte (par exemple dans le centre - ouest de l'Ecosse) de l'importance de la main-d'oeuvre qualifiée susceptible d'être absorbée par les nouvelles entreprises industrielles. L'offre de main-d'oeuvre disponible peut certes représenter un certain potentiel de qualifications mais il est probable qu'elles diffèrent de celles que souhaiteront les entreprises nouvelles qui viendront s'établir. Faute de consentir un effort tout particulier pour adapter (par la formation et l'enseignement) la main-d'oeuvre disponible, les mesures d'ordre financier destinées à encourager les entreprises à s'établir dans des régions dont le potentiel est peu élevé pourraient ne pas fournir d'emplois nouveaux aux personnes pour lesquelles les programmes d'aide régionale ont expressément été conçus.

Abandonnons la formation pour envisager d'autres mesures touchant au marché de l'emploi, susceptibles de servir les objectifs de promotion de l'emploi de la politique régionale. Il convient tout d'abord d'envisager le rôle que doivent jouer les mesures d'encouragement de la mobilité géographique. Les gouvernements ont généralement eu beaucoup de mal à définir leur position en la matière. Encourager fortement l'émigration des habitants des régions défavorisées peut provoquer des conséquences néfastes tant pour ces régions que pour les régions d'accueil.

Dans la plupart des pays de la CEE il existe des programmes, généralement d'importance mineure, destinés à aider financièrement ou d'autre façon les personnes qui souhaitent quitter les régions en déclin pour s'installer dans des parties du pays où la demande de main-d'oeuvre est élevée.

L'on a tendance à intensifier ces programmes pendant les périodes du cycle économique où le taux national général de chômage est élevé. On peut se demander si le choix de ces périodes est judicieux. Si l'émigration de la main-d'oeuvre appartenant aux régions défavorisées se révèle en valoir la peine, il est sans doute préférable de l'encourager au moment où le niveau général de la demande de main-d'oeuvre est élevé (et par conséquent, plus élevé encore dans les régions d'accueil potentielles). Cette question appelle des commentaires et pourrait également faire l'objet d'un dialogue entre les Etats membres au niveau communautaire.

Pour que la mobilité géographique puisse contribuer en partie à la solution de la pénurie d'emplois dans les régions défavorisées, il convient

de réunir deux conditions essentielles. Tout d'abord, il faut assurer un flux d'informations (à l'initiative des services publics de l'emploi) à l'intention des personnes susceptibles de chercher un emploi ailleurs. Outre cette information, le service public de l'emploi devrait fournir une aide financière permettant de faire face aux coûts du changement de domicile et, en cas de besoin, assurer une formation. Les réalisations en la matière de la plupart des pays de la Communauté ont dans la pratique été assez marginales. Le coût du déplacement et la perte de revenus au cours des périodes de recherche d'un emploi ou de recyclage peuvent être considérables pour les individus et dissuader fortement l'émigration des habitants des régions défavorisées.

Le second grand obstacle à la mobilité géographique est le logement. Il s'agit là d'un problème complexe, spécialement lorsque le "migrant" potentiel bénéficie dans sa région d'origine d'un logement à loyer modéré fourni par la municipalité. Mais même en l'absence de cette contrainte, le logement pose de graves difficultés à cause des différences soit de loyer soit du prix des logements entre les régions en déclin et celles où la demande de main-d'oeuvre est élevée. Cette situation n'est pas facile à résoudre. Cependant, les pays peuvent s'instruire mutuellement et les échanges d'information au niveau de la CEE pourraient se révéler bénéfiques.

Récapitulation et matières à discussion

Bien que le principal objectif des politiques régionales des pays de la CEE soit la création d'emplois dans les régions de potentiel peu élevé, l'on peut dire sans grand risque d'être contredit que ces politiques brillent par l'absence d'éléments spécifiquement axés sur la main-d'oeuvre. L'essentiel de l'effort gouvernemental se traduit par des mesures financières destinées à encourager les investissements et le développement de l'infrastructure.

L'on peut considérer pour le moins que des mesures manquent d'équilibre et qu'une action délibérément centrée sur les problèmes de main-d'oeuvre s'avère souhaitable tant en soi que pour donner un contenu plus valable au type d'aide régionale le plus généralement pratiqué.

Ce changement d'orientation devra essentiellement comporter un examen approfondi et détaillé de la façon dont opèrent actuellement les mesures financières destinées à encourager les investissements dans les régions défavorisées. Certes, nul ne considère que l'intensité de la main-d'oeuvre doit

être encouragée au détriment de l'efficacité mais l'on peut formuler des doutes légitimes quant à la valeur du raisonnement en forme de cercle vicieux qui veut que moins l'on utilise le facteur travail, plus grande est l'augmentation de l'efficacité de l'industrie. Cette opinion est, en tout cas, confirmée par la réduction du coût du capital par rapport au coût de la main-d'oeuvre qui résulte de la structure actuelle des encouragements financiers distribués dans le cadre de la politique régionale. L'autre élément agissant au détriment de l'emploi dans les mesures gouvernementales actuelles (non seulement au niveau des politiques régionales mais aussi de l'économie générale), est l'augmentation des coûts de main-d'oeuvre due à la liaison des charges de sécurité sociale à l'importance des effectifs d'une entreprise.

7. CREATION D'EMPLOIS ET POLITIQUES DE LA MAIN-D'OEUVRE

Dans le chapitre 5 ci-dessus, nous avons abordé la question des "professions de transition", c'est-à-dire des emplois temporaires "créés" en supplément des emplois qui résultent des activités coutumières des secteurs public et privé. Cet examen relativement limité d'une option politique difficile et apparemment originale a été effectué dans le cadre de l'examen de solutions de rechange susceptibles d'être offertes aux travailleurs touchés par les licenciements collectifs.

Toutefois, la question de ces emplois "non engendrés par le marché" doit être considérée dans une optique plus vaste tenant compte des niveaux de chômage et des perspectives professionnelles de groupes, autres que les travailleurs licenciés, qui rencontrent des difficultés sur le marché de l'emploi. Dans ce contexte, les difficultés propres aux demandeurs d'emplois appartenant aux régions défavorisées peuvent être laissées de côté; en effet, les problèmes que rencontrent ces régions ne sont que l'accentuation des difficultés que l'on rencontre ailleurs (et par conséquent, les remèdes doivent simplement y être appliqués avec davantage de force).

Une question de terminologie

Toute discussion des mesures gouvernementales pour la promotion de l'emploi est sujette à confusion. En premier lieu, les techniques utilisées pour la gestion de la demande globale sont elles-mêmes créatrices (ou réductrices) d'emplois. Les politiques fiscales et monétaires sont des moyens dont les gouvernements font traditionnellement usage pour déterminer le niveau de l'emploi (et du chômage); en les utilisant pour déterminer la demande globale, les gouvernements ont, depuis la seconde guerre mondiale, agi sur le marché des biens et services afin de créer une demande de main-d'oeuvre suffisante pour atteindre l'objectif du plein emploi, les résultats variant d'un pays à l'autre.

Les techniques traditionnelles de gestion de la demande globale agissent tant sur le secteur privé que sur le secteur public. Aussi est-ce davantage une question de forme que de fond lorsqu'on dit que l'emploi, par exemple dans l'industrie manufacturière, l'industrie hôtelière et la restauration (pour prendre des activités du secteur privé) est créé par la demande

existant sur le marché et que les emplois dans l'enseignement ou les services sociaux ne sont pas engendrés de la même manière. Certes, la production de l'enseignement, des services sociaux et des administrations publiques n'est pas payée directement par les décisions personnelles des individus de dépenser de l'argent pour bénéficier des services qu'ils rendent mais la production de ces services (publics) est absorbée par des individus qui, en leur absence, devraient dépenser directement des sommes en espèces pour bénéficier de pareils services. Par conséquent, quoique au second degré l'emploi dans les services assurés par les pouvoirs publics peut avec raison être considéré comme engendré par le marché.

Que dire cependant de la nature de l'emploi manufacturier relevant du secteur public ? Il ne semble pas y avoir de grandes difficultés à répondre à cette question, étant donné que l'activité gouvernementale ou para-gouvernementale en matière de production de biens consiste la plupart du temps en la fabrication de produits à vendre. Et, bien qu'une partie, grande ou petite, du coût total de ces produits puisse à l'occasion ou même pour de longues périodes être supportée par le gouvernement plutôt que par le consommateur, l'emploi dans ce secteur (qu'il s'agisse de mines, d'usines automobiles ou d'aciéries nationalisées) est largement soutenu par la demande totale du marché et ne dépend que marginalement des subventions accordées par l'Etat.

Les réponses sont en revanche beaucoup moins directes lorsque le soutien du gouvernement est accordé à l'industrie privée dans le cadre d'une politique régionale destinée à promouvoir l'emploi dans les régions défavorisées d'un pays. La demande d'emploi créée de cette façon dans une région en déclin ne peut être considérée comme le résultat de la demande du marché qu'en faussant considérablement l'acception du terme. Cependant, lorsqu'ils fournissent une assistance de ce type, les gouvernements prétendent toujours qu'ils ont l'intention d'assurer la viabilité de la région bénéficiaire et ils veulent et espèrent qu'en temps opportun ces mesures d'assistance pourront être réduites et que les entreprises appartenant à ces régions seront en mesure d'opérer de manière autonome sur le marché.

Si confus que soit le raisonnement qui considère une croissance de l'emploi due à l'aide apportée par l'Etat aux régions comme résultant du fonctionnement du marché, raisonner autrement ne ferait qu'accroître encore la confusion. En tout cas, l'élément auquel il convient de s'attacher est

que l'aide aux entreprises des régions défavorisées est considérée par le gouvernement qui l'apporte comme une mesure temporaire; autrement dit, c'est une façon d'accroître l'efficacité du mécanisme du marché mais en établissant les lignes directrices pour la répartition des ressources sur une base d'évaluation globale (pour l'économie dans son ensemble) plutôt qu'en se fondant sur les coûts particuliers des entreprises proprement dites.

Un même ensemble de considérations est à la base d'un autre type de mesures (nouvellement instaurées dans certains pays) appliquées de façon plus intensive dans d'autres pays où elles existaient déjà), à savoir les subventions versées par l'Etat aux entreprises pour qu'elles gardent des travailleurs qu'elles auraient autrement été obligées de licencier au cours de la crise depuis 1974. Une variante de ces subventions visant au maintien des effectifs de l'entreprise est le versement par les pouvoirs publics de certains pays du solde du salaire d'un travailleur lorsque son employeur ne peut lui offrir du travail que pendant une partie de la semaine.

Là encore, on peut discuter de la question de savoir si l'emploi ainsi garanti grâce à l'intervention du trésor public peut véritablement être considéré comme engendré par le marché. A cette question, il convient de répondre que des procédés de ce type ne sont pas conçus pour agir dans le sens du marché mais pour mettre certains des coûts des entreprises à la charge du trésor public de façon à ce que le résultat (approximatif) soit une réduction des coûts si l'on considère conjointement les secteurs public et privé.

La question de savoir si l'emploi résultant de l'aide régionale et l'emploi garanti contre l'extinction cyclique au moyen de subventions de l'Etat sont des emplois engendrés par le marché peut certes faire l'objet de débats interminables et non concluants. D'autre part, il n'est guère probable que s'ouvre un débat sur la nature artificielle de l'emploi créé par un programme financé par l'Etat tel le Job Creation Programme (Programme de création d'emploi) en Grande-Bretagne. Par essence, un programme de ce type cherche sans équivoque à créer de nouveaux emplois dans des activités pour lesquelles il n'existe pas de marché - même au sens très large dans lequel ce terme a été interprété dans les paragraphes précédents du présent chapitre.

Chômage et régimes de sécurité sociale

Depuis le milieu des années 1960, on constate un intérêt croissant dans certains pays de la CEE pour les rapports éventuels entre l'amélioration des régimes de sécurité sociale, et notamment de l'allocation de chômage, et le niveau de chômage. On assiste à la naissance d'une opinion, dont l'exactitude est toujours à confirmer, selon laquelle l'amélioration de la garantie du revenu au cours des périodes de privation d'emploi a été telle qu'elle contribue au relèvement des niveaux de chômage parce qu'une partie (non spécifiée) de la population active opte volontairement pour cette solution.

Nous ne connaissons pas les chiffres nationaux du chômage avec suffisamment de détails pour confirmer ou infirmer cette opinion. Il est bien entendu indéniable que les allocations de chômage (comme d'autres prestations de sécurité sociale), considérées en tant que proportion du salaire des travailleurs, sont actuellement plus favorables aux chômeurs qu'elles ne l'étaient, dans la plupart des pays de la CEE, au cours des années 50. Par conséquent, il peut être rationnel et attrayant pour un individu, selon les circonstances dans lesquelles il vit (importance du revenu familial total, nombre d'enfants, salaire antérieur etc....) de choisir de continuer à bénéficier de l'allocation de chômage plutôt que d'accepter le salaire correspondant à un emploi, spécialement si l'on tient compte de l'abaissement du seuil d'imposition dans de nombreux pays de la Communauté en période d'inflation relativement accélérée.

Bien que le niveau actuel du chômage dans la CEE doit sans nul doute faire la part de ce chômage "volontaire", rien n'indique qu'il représente une partie importante ou significative du chômage global. Une influence bien plus importante est exercée sur le chômage par l'action stabilisatrice des niveaux supérieurs de garantie de revenu lorsque les autorités s'efforcent de réduire la demande globale.

Le tableau JC/1 s'efforce de calculer approximativement les effets exercés sur l'importance de l'emploi et des dépenses de consommation, les allocations de chômage étant exprimées en tant que différentes proportions des dépenses de consommation par personne.

Tableau JC/1 : Effets exercés sur le chômage et la demande globale par le relèvement du niveau des prestations de sécurité sociale en Grande-Bretagne

(1)	<u>Valeurs de 1951</u>		<u>Valeurs de 1973</u>	
	(2)	(3)	(4)	(5)
Le pourcentage des dépenses moyennes de consommation que représente l'allocation de chômage se situant à	Nombre	Réduction de consommation par personne (en £ sterl.)	Nombre	Réduction de consommation par personne (en £ sterl.)
20 %	287.698	352,8	341.111	1.428,0
30 %	328.798	308,7	358.984	1.249,5
40 %	411.598	246,6	418.814	1.071,0
50 %	460.317	220,5	502.577	892,5
60 %	575.397	176,4	628.221	714,0
70 %	767.196	132,3	837.628	535,5
80 %	1.150.794	88,2	1.256.443	357,0
90 %	2.301.587	44,1	2.512.885	178,5

Informations supplémentaires et sources

	1951	1973
Dépenses de consommation (en millions de livres)	10.150 (1)	44.855
Population active civile (en milliers)	23.003 (2)	25.129
Dépenses moyennes de consommation (1) : (2) (£)		
Un pour cent des dépenses de consommation (en milliers de livres)	101.500	448.550

Ce tableau est fondé sur le National Income Blue Book.

Les chiffres figurant dans le tableau ne sont que des illustrations des effets probables (dans diverses hypothèses) plutôt que la représentation spécifique de ce qui c'est passé ou une base permettant de faire des prédictions exactes pour l'avenir. En outre, bien que ce tableau soit établi sur la base d'informations provenant du Royaume-Uni, des schémas analogues apparaîtraient sans doute en ce qui concerne les autres pays de la CEE.

La colonne 1 du tableau n'indique pas le montant réel de l'allocation de chômage mais, pour ainsi dire, le "pouvoir d'achat" de ce revenu de transfert exprimé en tant que pourcentage des dépenses de consommation nationales globales divisées par la population active civile. Il est à noter que les dépenses de consommation moyennes (ainsi que la consommation par personne) reprises dans ce tableau sont beaucoup plus élevées qu'elles ne le sont en réalité étant donné le fait que toute la consommation a été attribuée à la population active civile.

Etant donné cette hypothèse simplifiée, la quantité de chômage nécessaire (colonnes 2 et 4) pour susciter une baisse de un pour cent des dépenses totales de consommation est sans doute beaucoup moins élevée qu'elle ne le serait dans la réalité. Les illustrations données par le tableau sont incontestablement limitées sur le plan de la théorie et des données. Néanmoins, le point essentiel se dégage avec netteté : à cause des justes améliorations de la garantie du revenu des chômeurs, les gouvernements qui sont amenés à réduire la demande globale pour contenir l'inflation ou corriger le déséquilibre de la balance des paiements doivent maintenant entreprendre une action impliquant l'aggravation du chômage s'ils veulent obtenir le même degré de contraction de la demande qu'auparavant.

Pour plus de clarté, prenons les chiffres du tableau JC/1. Si la garantie du revenu en cas de chômage, en valeurs de 1951, étant suffisante pour maintenir les 50 % des dépenses moyennes de consommation, une augmentation du nombre total de chômeurs de l'ordre d'environ 460.000 aurait été nécessaire pour provoquer une réduction de un pour cent des dépenses totales de consommation. Mais si l'effet de garantie du pouvoir d'achat exercé par l'allocation de chômage est maintenant de 70 % (ce qui est sans doute une sous-estimation), la quantité supplémentaire de chômage nécessaire pour obtenir une réduction de la consommation totale du même ordre (qu'en 1951) dépasse probablement les 837.000. En d'autres termes, il n'est pas exagéré de dire que, pour obtenir la même contraction de la demande en 1973 qu'en

1971, il faudrait une fois et demie le même nombre de chômeurs.

Les allocations de chômage, stabilisateurs de la demande globale

Le problème examiné ci-dessus a été examiné de différentes manières dans un certain nombre de pays de l'O.C.D.E. (*).

Cette analyse a mis en évidence les difficultés que posent la mesure et l'interprétation dans ce secteur des transferts de revenus (les différences d'un pays à l'autre sont parfois très marquées), d'autant plus que nous connaissons une crise d'une gravité non encore ressentie depuis les années trente. La conclusion intermédiaire de l'étude est que "pour une augmentation de chômage (d'après la définition nationale) de un pour cent, l'augmentation des versements de transfert doit en moyenne représenter un tiers de point du PIB - c'est-à-dire environ 0,5% du revenu disponible des ménages".

Cette étude de l'O.C.D.E. considère que les revenus de transfert résultant du versement de l'allocation de chômage, bien que d'importance non négligeable, sont loin de compenser le déficit de production et de revenu qui découle de l'accroissement du chômage. En outre, selon son auteur, bien que, dans certains pays, la garantie du revenu remplace dans une large mesure le salaire antérieur, elle ne représente pas grand chose lorsqu'il s'agit de stabiliser le cycle économique.

Lorsqu'on a examiné ci-dessus les chiffres du tableau JC/1, on a considéré que le relèvement du niveau des allocations de chômage impliquait qu'il convenait d'augmenter le volume du chômage pour obtenir une réduction donnée de la demande globale. L'étude précitée de l'O.C.D.E. soutient l'opinion contraire : plus important est l'effet de stabilisation de la demande globale exercé par les allocations de chômage, plus grande est sa capacité de combattre le déficit de production et de revenu qui lui-même avait provoqué le chômage.

(*) Axel Mittelstadt, Allocations - chômage et indemnités connexes dans les sept grands pays - perspectives économiques de l'O.C.D.E., Etudes spéciales, Juillet 1975.

Coût du chômage

L'O.C.D.E. a établi des statistiques des recettes publiques de ses Etats membres sur une base comparable. En utilisant ces statistiques et d'autres données, il est possible de calculer le bénéfice que représente pour les gouvernements des pays de la CEE le fait qu'une personne cesse d'être en chômage et tire dorénavant son revenu de son travail. Le tableau JC/2 indique les flux financiers au départ du trésor public et constitue une indication du coût du chômage pour la société dans son ensemble. Ce tableau ne tente pas d'évaluer les coûts économiques que représente pour la collectivité la perte de production qui résulte du chômage.

Cette approche, si restreinte soit-elle, se heurte déjà à de sérieuses difficultés théoriques et pratiques lorsqu'il s'agit d'estimer l'importance de la modification que subissent les recettes de l'Etat lorsqu'une personne sans emploi et bénéficiant de l'allocation de chômage change de situation et occupe un emploi lucratif. On ne peut pas non plus attendre un trop haut degré de précision des éléments figurant dans le tableau. Il est pratiquement impossible de faire preuve de beaucoup d'exactitude, étant donné la complexité des régimes de sécurité sociale et des systèmes fiscaux de chaque pays ainsi que la difficulté d'établir des comparaisons d'un pays à l'autre. Cependant, ainsi qu'on le verra, même des erreurs d'appréciation allant jusqu'à 10 ou 15 % ne pourraient infirmer les conclusions exposées ci-après.

Malgré ces réserves, le tableau JC/2 permet d'apprécier de façon frappante l'importance des coûts ainsi que la valeur de l'argument qui s'oppose au relèvement du niveau de chômage par les politiques gouvernementales.

Tableau CJ/2 Recettes récupérées par l'Etat dans les pays de la CEE lorsqu'un chômeur (1) trouve un emploi (exprimé en tant que pourcentage des salaires)

	R.U.	FRANCE	ALLEM.	ITALIE	P.B.	BELG.	IRL.	LUXEMB.	DANE.
Cotisations de sécurité sociale									
du salarié	6	8	14	7	19	11	3	11	6
de l'employeur(2)	6	39	14	n.d.	19	37	3	11	1
Impôts sur le revenu (3) (4)									
homme célibataire	20	7	16	3	14	11	19	14	35
homme marié (avec 2 enfants)	11	0	8	2	11	8	9	4	28
Impôts (indirects) sur la consommation de biens et de services (5)	2	9	6	4	6	7	4	5	8
Total des éléments de recettes ci-dessus									
dont bénéficie l'Etat :									
homme célibataire	34	63	50	14	58	65	29	41	50
homme marié (avec 2 enfants)	25	56	42	13	55	63	19	31	43
Bénéfice que représente pour l'Etat l'épargne de l'allocation de sécurité sociale versée aux chômeurs (6)	65-72	90	80	17	80	60	65	60	90
Recettes totales pour l'Etat									
homme célibataire	99-106	153	130	31	138	125	94	101	140
homme marié (avec 2 enfants)	90- 97	146	122	30	135	123	84	91	133
Recette finale pour l'Etat (7)									
homme célibataire	98-105	139	112	30	122	114	91	90	101
homme marié (avec 2 enfants)	89- 96	138	111	29	121	114	81	86	101

Notes et sources

- (1) Ouvrier de l'industrie manufacturière, salaire moyen par catégorie de travailleurs en 1972.
- (2) (3) (5) Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E. 1965-1972 : annexe I, tableau 9; annexe I, tableau 3, partie 3, tableau 8.
- (4) Y compris l'impôt local sur le revenu pour les pays où il est perçu.
- (6) Principales sources : réponses de la Commission des Communautés Européennes à la question écrite n° 719/74 au Parlement européen : Hansard, 16 juillet 1975; Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E. 1965-1972. Les difficultés posées par les méthodes de calcul rendent ces chiffres moins sûrs que les autres données figurant dans ce tableau.
- (7) Les calculs pour le poste "recettes totales de l'Etat" partent de l'hypothèse qu'aucun impôt sur le revenu ou sur la consommation n'est perçu sur les allocations de chômage. Comme cette hypothèse provoque une surestimation de la recette de l'Etat, les deux dernières rangées du tableau recalculent cette recette en supposant tous les impôts payés, au taux normal, sur les allocations de chômage (à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni où seul l'impôt sur la consommation a été déduit).

n.d. = non disponible.

Le calcul se fonde sur les statistiques relatives aux cotisations de sécurité sociale (des travailleurs et des employeurs) et aux impôts qu'engendre le fait qu'une personne cesse d'être chômeur et trouve un emploi et à l'allocation de chômage qui ne doit plus lui être versée. L'Etat tire des recettes de chacune de ces trois sources.

Les lois des pays de la CEE garantissent aux chômeurs un revenu dont le niveau est généralement en rapport avec leur salaire antérieur. La proportion de revenu garantie de la sorte diffère d'un pays à l'autre et ne peut être calculée avec une totale certitude pour chaque pays. Mais pour un chômage durant de six à douze mois, le revenu garanti atteint jusqu'à 90 % du salaire antérieur au Danemark et en France (y compris les allocations complémentaires indemnisant le chômage conjoncturel) et n'atteint que 17 % en Italie.

Outre le coût de l'allocation de chômage, le trésor public enregistre une autre perte (dans le cadre du régime de sécurité sociale) lorsqu'un travailleur devient chômeur, du fait de la cessation du versement de ses cotisations de sécurité sociale ainsi que celles de son employeur. Et, pour sortir du cadre de la sécurité sociale, même lorsque l'allocation-chômage est soumise à l'impôt sur le revenu, la recette fiscale est évidemment moins élevée lorsqu'un travailleur est en chômage que lorsqu'il est occupé. En outre, bien que les taxes sur la consommation de biens et services soient prélevées sur l'allocation de chômage, les recettes sont réduites dans la mesure où les dépenses du chômeur et son profil de consommation sont modifiés.

Les estimations contenues dans le tableau JC/2 concernent un ouvrier de l'industrie manufacturière, touchant le salaire moyen pour ce secteur (les salaires moyens de 1972 sont repris de la publication de l'O.C.D.E.

Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E. 1965-1972). Le fait que les salaires de cette catégorie de travailleurs aient été considérablement relevés depuis 1972 ne modifie guère les calculs, étant donné que l'imposition et les autres postes pertinents ont plus ou moins suivi cette évolution.

Les trois premiers postes du tableau JC/2 montrent les prélèvements opérés par l'Etat sous la forme de cotisations de sécurité sociale (y compris la cotisation patronale), d'impôts sur le revenu et d'impôts sur la consom-

mation, exprimés en pourcentage du salaire brut du travailleur. L'addition de ces postes donne la recette totale que tire l'Etat du salaire du travailleur (4e poste du tableau). Deux ensembles de chiffres sont donnés afin de montrer la différence du traitement fiscal appliqué aux personnes mariées et aux célibataires.

La recette (estimée) que représente pour l'Etat le fait de ne pas avoir à verser l'allocation de chômage constitue le cinquième poste du tableau. Ce chiffre est moins exact que les autres chiffres du tableau pour les raisons exposées ci-dessus. Néanmoins, il donne une indication valable des coûts en question. La recette totale réalisée par l'Etat (avant-dernier poste du tableau) est la somme des gains en provenance de chacune des sources : fiscalité, cotisations de sécurité sociale et allocations de chômage), lorsque l'individu considéré trouve un emploi.

Le résultat de ces estimations est frappant. En France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique, au Danemark et en Grande-Bretagne, l'Etat réalise un bénéfice (par l'accroissement des recettes et la diminution des dépenses) supérieur à la rémunération totale des individus qui cessent d'être en chômage et trouvent un emploi.

La somme "Recettes totales de l'Etat" a été recalculée pour apparaître sous la rubrique "Recettes finales de l'Etat" dans les deux dernières rangées du tableau. L'objet de ce nouveau calcul est de faire entrer en ligne de compte les facteurs dont l'action a pour effet de réduire la recette brute de l'Etat telle qu'elle figurait dans le poste précédent du tableau. Même après cette correction, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et au Danemark, le bénéfice financier que représente pour l'Etat la remise au travail d'un chômeur reste toujours plus élevé que le salaire brut que touche celui-ci lorsqu'il retrouve un emploi.

Cette analyse permet de conclure que si l'Etat consacrait des sommes très importantes pour maintenir les gens au travail au lieu de leur verser des allocations de chômage, cela ne conduirait pas à une augmentation mais à une réduction du déficit budgétaire. Cette analyse indique que les gouvernements sous-estiment gravement le coût du chômage. Cette méconnaissance de la véritable incidence économique du chômage crée une confusion considérable quant au rôle des dépenses publiques. Des dépenses publiques utilisées de façon sélective afin de créer davantage d'emplois (par exemple, en

subventionnant l'emploi industriel ou en créant des emplois temporaires dans des branches ne résultant pas de l'activité du marché) ne constitueraient pas une charge nette : autrement dit, elles n'aggraveraient pas le déficit budgétaire.

Une action de ce type pourrait s'efforcer en même temps de remédier aux causes structurelles du chômage et de contribuer au rétablissement de la demande totale. Mais une telle relance de la demande serait anti-inflationniste. Les personnes qui pourraient retourner au travail consommeraient davantage (mais non, ainsi que le démontrent nos chiffres, beaucoup plus) que lorsqu'elles étaient en chômage. Cependant, à la différence de la période de chômage, au cours de laquelle la consommation se poursuivait sans qu'il y ait production, le réemploi entraînerait la production de biens et services complémentaires (ainsi qu'un bénéfice financier pour le trésor) qui permettrait d'éviter les hausses de prix.

Programmes de "création d'emplois"

Bien qu'il n'ait été ni clairement ni explicitement exprimé (certainement pas du moins en ce qui concerne le débat public), ce raisonnement a sous-tendu l'action entreprise par de nombreux gouvernements des pays de la Communauté pour limiter l'effet générateur de chômage de la crise qui sévit depuis 1974. Il ne serait guère utile d'énumérer les actions de ce type entreprises par les gouvernements. Elles vont de la participation gouvernementale au salaire des travailleurs à des mesures telles que le programme de création d'emploi mis en oeuvre au Royaume-Uni à l'intention des groupes qui sont particulièrement désavantagés sur le marché de l'emploi.

En se fondant sur l'hypothèse relativement raisonnable selon laquelle le rythme prévu de la reprise économique n'est guère susceptible de ramener, au cours des deux ou trois prochaines années, le chômage au niveau qui était normal pour les pays de la Communauté à la fin des années 60, il pourrait être opportun d'organiser au niveau communautaire une concertation des politiques de création d'emplois tenant compte des coûts financiers réels du chômage même s'il ne s'agit pas de coûts pleinement économiques).

Nous admettons volontiers que les chiffres du tableau JC/2 peuvent présenter d'importantes marges d'erreurs. Cependant, ce tableau établit clairement la nécessité d'une analyse explicite et complète au niveau communautaire des rapports entre les systèmes de garantie du revenu des chômeurs et les objectifs de gestion de la demande au niveau macro-économique, tels que l'envisagent les gouvernements des Etats membres.

ÉTUDES

parues à ce jour dans la série «politique sociale» (1) :

8093 -- N° 1

La formation professionnelle des jeunes dans les entreprises industrielles, artisanales et commerciales des pays de la CEE

Septembre 1963, 126 p. (f, d, i, n), FF 14,-; FB 140,-

8047 -- N° 2

La réglementation des congés payés dans les six pays de la Communauté

1962, 130 p. (f, d, i, n), FF 10,-; FB 100,-

8058* -- N° 3

Étude sur la physionomie actuelle de la sécurité sociale dans les pays de la CEE

1962, 130 p. (f, d, i, n), FF 9,-; FB 90,-

8059* -- N° 4

Étude comparée des prestations de sécurité sociale dans les pays de la CEE

1962, 145 p. (f, d, i, n), FF 14,-; FB 140,-

8060* -- N° 5

Financement de la sécurité sociale dans les pays de la CEE

1962, 164 p. (f, d, i, n), FF 10,-; FB 100,-

8091 -- N° 6

Le droit et la pratique des conventions collectives dans les pays de la CEE

Juin 1963, 63 p. (f, d, i, n), FF 5,-; FB 50,-

8108 -- N° 7

L'emploi agricole dans les pays de la CEE --

Tome 1 : Structure

1964, 61 p. (f, d, i, n), FF 7,-; FB 70,-

8123* -- N° 8

l'emploi agricole dans les pays de la CEE --

Tome II : Évolution et perspectives

1964, 51 p. (f, d, i, n), FF 6,-; FB 60,-

8135* -- N° 9

Le chômage et la main-d'oeuvre sous-employée --

Mise en œuvre d'une méthode de recherche -- Belgique

1965, 176 p. (f, d, i, n), FF 12,-; FB 120,-

8140* -- N° 10

Les salaires dans les branches d'industrie --

Filatures de coton -- Industrie du caoutchouc -- Construction navale et réparation de navires

1965, 65 p. (f, d, i, n), FF 5,-; FB 50,-

(1) Les signes abrégés f, d, i, n et e indiquent les langues dans lesquelles les textes ont été publiés (français, allemand, italien, néerlandais et anglais).

Études parues à ce jour dans la série «politique sociale» :

8151* — N° 11

Étude comparative des normes législatives régissant la protection des jeunes travailleurs dans les pays membres de la CEE

1966, 113 p. (f, d, i, n), FF 10,—; FB 100,—

8172* — N° 12

Les salaires dans les branches d'industrie — Construction métallique — Imprimerie — Confection

1966, 77 p. (f, d, i, n), FF 6,—; FB 60,—

8175 — N° 13

La protection de la maternité dans les six pays de la CEE

1966, 42 p. (f, d, i, n), FF 5,—; FB 50,—

8184 — N° 14

Les systèmes de la durée du travail dans les États membres de la CEE compte tenu en particulier de la situation dans les secteurs :

industrie automobile — industrie électrotechnique — industrie textile — industrie des fibres artificielles et synthétiques — industrie du caoutchouc — industrie chimique

1966, 126 p. (f, d, i, n), FF 15,—; FB 150,—

8185* — N° 15

Les régimes complémentaires de sécurité sociale dans les pays de la CEE

1966, 98 p. (f, d, i, n), FF 12,—; FB 120,—

8193* — N° 16

Les services de la main-d'œuvre des États membres de la Communauté —

Exposé de synthèse

1967, 134 p. (f, d, i, n), FF 14,—; FB 140,—

8199 — N° 17

Le travail dominical dans les États membres de la CEE compte tenu en particulier de la situation dans les branches d'industrie :

fabrication de ciment — industrie de la porcelaine et de la céramique — fabrication de la pâte, du papier et du carton — production de fibres artificielles et synthétiques — industrie du lait

1967, 124 p. (f, d, i, n), FF 8,—; FB 80,—

8204 — N° 18

La réglementation des congés payés dans les États membres de la CEE — État début 1966

1967, 124 p. (f, d, i, n), FF 12,50; FB 125,—

8227 — N° 19

Critères à la base de la fixation des salaires et problèmes qui y sont liés pour une politique des salaires et des revenus

1967, 98 p. (f, d, i, n), FF 8,—; FB 80,—

8274 — N° 20

Le financement de la sécurité sociale dans l'agriculture

1970, 83 p. (f, d, i, n), FF 14,—; FB 125,—

8275 — N° 21

Les incidences économiques de la sécurité sociale

1970, 203 p. (f, d, i, n), FF 33,—; FB 300,—

Études parues à ce jour dans la série «politique sociale» :

8377 – N° 22

L'Information relative aux revenus et aux patrimoines dans les pays de la Communauté

1972, 43 p. (f, d, i, n), FB 100,—

8410 N° 23

Les effets des réductions d'effectifs dans l'industrie charbonnière sur les régimes de sécurité sociale des mines et spécialement sur les régimes de pension

1972, 100 p. (f, d, i, n), FB 150,—

8459 – N° 24

La dynamique du chômage et de l'emploi

1976, 110 p. (f, e, n), FB 240,—

8723 – N° 25

Le travail temporaire

Étude comparée des dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans les États membres des Communautés européennes

1976, 80 p. (f, d, e), FB 75,—

8719 – N° 26 (en préparation)

8850 – N° 27 (en préparation)

8852 – N° 28 (en préparation)

8851 – N° 29 (en préparation)

8853 – N° 30 (en préparation)

8967 – N° 31 (en préparation)

8968 – N° 32 (en préparation)

8969 – N° 33 (en préparation)

8970 – N° 34 (en préparation)

8971 – N° 35 (en préparation)

8966 – N° 36 (en préparation)

**Analyse comparative des instruments de la politique
de l'emploi dans certains pays membres**

Luxembourg : Office des publications officielles
des Communautés européennes

1977 – 162 p. – 17,6 x 25 cm

Collection «Études», Série politique sociale n° 37

FR

N° de catalogue : CG-SN-77-001-FR-C

FB 140	DKr 22,95	DM 9,10	FF 18,80
Lit 3300	Fl 9,50	£ 2.25	\$ 3.85

Essai d'étude comparée des instruments de la politique de main-d'œuvre dans les États membres de la Communauté, la présente étude a plus particulièrement comme objectif de déterminer comment l'emploi de ces instruments pourrait permettre d'améliorer la situation de l'emploi dans la Communauté au cours des trois prochaines années.

Certains instruments sont destinés au premier chef à adapter l'offre de main-d'œuvre aux besoins des entreprises et des secteurs économiques. Ces mesures ont trait notamment à l'organisation des services publics de l'emploi. Elles concernent également l'élaboration des programmes de formation de recyclage offerts aux adultes à l'initiative des gouvernements. Ces programmes et leur évolution probable sont examinés dans le chapitre 4.

Concernant les mesures directes de création d'emplois, il semble très difficile d'évaluer avec précision le coût d'un nouvel emploi (non temporaire) résultant des effets de la politique régionale.

Enfin, face à la quasi-impossibilité de retrouver d'ici à 1980 un niveau de chômage beaucoup moins élevé, semblable à celui des années 60, il est fondamental d'essayer de développer au niveau communautaire des politiques spécifiques de création d'emplois tout en tenant étroitement compte du coût réel du chômage.

Bureaux de vente

Belgique – België

Moniteur belge – Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42 –
Leuvenseweg 40-42
1000 Bruxelles – 1000 Brussel
Tel 512.00.26
CCP 000-2005502 27 –
Postrekening 000.2005502-27

Sous-dépôt – Agentschap
Librairie européenne –
Europese Boekhandel
Rue de la Loi 244 – Wetstraat 244
1040 Bruxelles – 1040 Brussel

Danmark

J H Schultz – Boghandel
Montergade 19
1116 København K
Tel. 14 11 95
Girokonto 1195

BR Deutschland

Verlag Bundesanzeiger
Breite Straße – Postfach 108006
5000 Köln 1
Tel (0221) 210348
(Fernschreiber Anzeiger Bonn
08882595)
Postcheckkonto 83400 Köln

France

Service de vente en France des
publications des Communautés
européennes
Journal officiel
26 rue Desaix
75732 Paris – Cedex 15
Tel (1) 5786139 – CCP Paris 23-96

Ireland

Stationery Office

Beggars Bush
Dublin 4
Tel. 688433

Italia

Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi 10
00198 Roma – Tel (6) 8508
Telex 62008
CCP 1/2640

Agenzia di Roma
00187 Roma - Via XX Settembre
(Palazzo Ministero
del Tesoro)

Grand-Duché de Luxembourg

Office des publications officielles
des Communautés européennes
5, rue du Commerce
Boîte postale 1003 – Luxembourg
Tél. 490081 – CCP 19 190-81
Compte courant bancaire
BIL 8-109/6003/300

Nederland

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat
s-Gravenhage
Tel (070) 814511
Postgiro 425300

United Kingdom

H M Stationery Office

P O Box 569
London SE 1 9NH
Tel 01-9286977, ext 365
National Giro Account 582-1002

United States of America

European Community Information
Service

2100 M Street NW
Suite 707
Washington, D.C. 20037
Tel (202) 872-8350

Schweiz – Suisse – Svizzera

Librairie Payot

6, rue Grenus
1211 Genève
Tel 31 89 50
CCP 12-236 Genève

Sverige

Librerie C E Fritze
2 Fredsgatan
Stockholm 16
Post Giro 193 Bank Giro 73/4015

España

Libreria Mundi-Prensa
Castello 37
Madrid 1
Tel 2754655

Autres pays

Office des publications officielles
des Communautés européennes

5, rue du Commerce
Boîte postale 1003 – Luxembourg
Tél. 490081 – CCP 19 190-81
Compte courant bancaire
BIL 8-109/6003/300

FB 140,- DKr 22.95 DM 9,10 FF 18,80 Lit 3300 Fl 9.50 £ 2.25 \$ 3.85

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Boîte postale 1003 - Luxembourg

N° de catalogue: CG SN 77 001 FR C