



23

septembre 1997

LE PLEIN EMPLOI AU ROYAUME-UNI ?

Au sein de l'Union européenne, le Royaume-Uni affiche une incontestable particularité : la faiblesse de son taux de chômage. Ce pays aurait-il trouvé la clé du plein emploi ? Les politiques publiques britanniques de l'emploi, celle des Conservateurs ou celle, toute nouvelle, qui se met en place, montrent au contraire que le chômage de longue durée reste un problème crucial. La comparaison avec les situations de la France et d'autres pays comme l'Allemagne et la Suède invite à rompre avec une analyse unidimensionnelle, fondée sur des taux de chômage qui ne traduisent qu'une partie de la réalité économique et sociale. La nécessité se fait de plus en plus pressante de disposer d'indicateurs concernant la population active potentielle et les marges entre le chômage, l'activité et l'emploi.



LA PERSPECTIVE DU PLEIN EMPLOI

Experts et économistes britanniques semblent nombreux à penser que le Royaume-Uni serait à nouveau tendanciellement dans une situation de plein emploi et qu'une demande globale de travail plus élevée déclencherait un regain d'inflation. En mai, juste après l'élection parlementaire, l'économiste Kevin Gardiner

de la société Morgan Stanley prédit que, selon le trend actuel, le Royaume-Uni «sera de retour au plein emploi quelle que soit la définition rigoureuse adoptée, au plus tard dans deux ans»¹. Ce raisonnement est conduit sur la base d'un taux de chômage de «plein emploi» à 5%.

Selon la statistique de juillet 1997 du *Claimant Count* (les bénéficiaires de l'allocation-chômage, voir encadré) le taux de chômage est de 5,5%. Ce chiffre, certes non strictement comparable au taux français

(basé sur les conventions BIT), en représente quand même moins de la moitié. Il y a sept ans, ces deux mesures, d'utilisation courante dans chacun des deux pays, étaient quasiment identiques autour de 10%.

Cela ne veut pas dire que les questions liées au chômage, ainsi défini par le droit aux allocations, aient disparu. C'est le cas, tout particulièrement, du chômage de longue durée (plus de 600.000 personnes, environ 40% des chômeurs du *Claimant count*). De plus, le Royaume-Uni

se caractérise par une proportion plus élevée qu'ailleurs en Europe², de ménages d'âge actif qui n'ont aucun adulte en emploi : il s'agit désormais d'un ménage sur cinq (EPI, 1996).

Deux sources de calcul du chômage

Le *Claimant count*, statistique administrative, recense chaque mois les allocataires de la prestation chômage uniforme (47,90£ hebdomadaires pour les plus de 25 ans, 37,90£ pour les 18-25 ans) ; elle est dénommée, depuis octobre 1996, *Jobseeker's allowance* (JSA).

En revanche, le taux de chômage utilisable dans les comparaisons internationales dérive du *Labour Force Survey* (LFS), fondé sur l'application des critères du BIT.



AU-DELÀ D'UN SIMPLE ET UNIQUE TAUX DE CHOMAGE

La question de la pertinence des mesures concernant l'évolution du marché du travail va au-delà d'une éventuelle controverse entre *Claimant Count* et LFS. En effet, l'analyse de l'écart entre les deux n'apporte pas d'information décisive.

Certes, il existe actuellement un différentiel d'environ un point entre les deux mesures, ce qui est loin d'être négligeable ; cet écart s'accroît en outre depuis quelques années (Lefresne, 1997).

L'accroissement de l'écart est particulièrement lié au renforcement de la sévérité de l'action du service public de l'emploi (*Employment Service*), inaugurée il y a dix ans³. Son orientation constante a consisté à contrôler étroitement les conduites de recherche d'emploi des chômeurs et abaisser les allocations dans le but de renforcer l'incitation à l'activité et à l'acceptation de bas salaires.

Peut-être le point extrême de cette politique a-t-il été atteint en 1996 dans la mise en oeuvre expérimentale de *Project Work*, expérience de *workfare* (rendu caduque par la nouvelle politique travailliste, cf. encadré). Une évaluation publiée au début de 1997 à propos de zones d'emploi de Hull et du Kent, a montré que le résultat de ces dispositifs à participation obligatoire pour les chômeurs indemnisés de plus de deux ans, a été le retour à l'emploi pour 15% d'entre eux et le renoncement à la demande d'allocation pour près d'un tiers⁴.

Il faut donc rechercher d'autres explications à la faiblesse relative du taux de chômage britannique, qu'il soit issu de l'une ou l'autre source. La principale tient au retrait de l'activité des travailleurs, principalement les hommes.

Une analyse des données du LFS (EPI, 1996) a montré que le total de la population active est resté stable de 1992 à 1995⁵. Dans cette période, l'emploi a crû et le chômage fortement baissé. Mais, dans le même temps, le taux d'activité des hommes d'âge actif a brutalement diminué (augmentation de 9% du nombre

des inactifs). D'autre part, la même étude montre que la probabilité de sortir de l'inactivité vers l'emploi ou le chômage est restée constamment supérieure à 25% jusqu'en 1991, pour chuter nettement après (17% en 1995). Il est donc vraisemblable que le retrait d'activité des hommes adultes explique une part de la faiblesse du taux de chômage.

Toutefois, cette explication n'entraîne pas obligatoirement la conclusion que ce phénomène serait lié à une sorte de chômage «caché». Elle peut être aussi expliquée par les retraits liés à la retraite anticipée aussi bien que par l'engagement des jeunes dans l'éducation supérieure.

Mais elle est en revanche corroborée par une étude qui montre que, depuis une quinzaine d'années, le nombre des bénéficiaires des *prestations d'invalidité permanente* a explosé (2,5 millions au total en 1995 ; Beatty et al., 1997).

L'insatisfaction quant à la pertinence des indicateurs actuels du marché du travail n'est ni nouvelle ni spécifique à la Grande Bretagne (CERC-Association, 1997 ; Guillemot, 1997). Elle peut être réduite grâce à la multiplication des indicateurs.



PLUSIEURS NOTIONS DU PLEIN EMPLOI

Un tel travail, de toutes façons nécessaire, est exposé à la variété des conceptions normatives de référence quant à l'emploi et au chômage (Barbier, 1993). Dans la

Welfare-to-work : un «workfare» à l'anglaise

Avant d'être écartés du pouvoir, les Conservateurs avaient conçu un vaste programme de «workfare» pour 100.000 personnes, qui n'a pas dépassé le stade expérimental.

La notion de *workfare*, est d'origine nord-américaine, (mélange de *work* et de *welfare*). Il s'agit, schématiquement, de dispositifs (de mise au travail ou en formation) où les chômeurs de longue durée sont engagés obligatoirement, sous peine de perdre leurs allocations (Barbier, 1996).

L'inspiration du nouveau gouvernement travailliste et celle de son prédécesseur ne sont pas sans points communs (Finn, 1997)*. Ceci se manifeste en particulier par la reprise du thème (mis à l'ordre du jour aux Etats Unis) de la nécessité de lutter contre la dépendance de l'aide sociale (*welfare dependency*), tout particulièrement pour les jeunes.

La principale mesure annoncée pour 1998 et les années suivantes par le gouvernement du *Labour*

consiste en un programme de «welfare-to-work» pour ces derniers. En 1998-99, quatre options seront proposées à 250.000 jeunes au chômage depuis au moins six mois : un emploi subventionné dans le secteur marchand ; dans une association ; dans un chantier d'environnement, ou, enfin, une formation à plein temps. Le gouvernement a précisé qu'il n'y aurait pas de cinquième option «de vie inactive avec une allocation» (Finn, 1997). Les refus des jeunes seront sanctionnés par des suspensions temporaires, (définitives au troisième refus) des allocations chômage.

D'autre part, des emplois subventionnés dans le secteur marchand seront proposés à 175.000 chômeurs de plus de deux ans (les conditions de l'obligation de participer restent à préciser).

* Par exemple, le professeur R. Layard, conseiller spécial du nouveau gouvernement, pour qui le paiement de prestations chômage sans limite de durée équivaut à «financer l'oisiveté» (Finn, 1997).

catégories : les personnes disponibles qui déclarent vouloir travailler mais ne recherchent pas d'emploi ; les autres inactifs qui déclarent vouloir travailler ; les personnes qui participent aux dispositifs de politique publique d'emploi⁶ et celles qui travaillent à temps partiel en souhaitant travailler à temps plein (comptées en équivalents-temps plein). La «*slack labour force*» s'élève à 5,4 millions de personnes, contre 2,3 (chiffre de l'enquête LFS du printemps 1996) et correspond donc à un «taux de chômage» de 15, 2% contre 6,4%.

De leur côté, des chercheurs de Sheffield (Beatty et al., 1997) parlent de «chômage caché» et calculent un «chômage réel» qui, en raison de l'explosion des sorties d'activité vers l'incapacité permanente, ressort à deux fois le chiffre officiel du *Claimant count*.



MULTIPLICATION DES INDICATEURS ET COMPARAISON INTERNATIONALE DE «PLEIN EMPLOI»

comparaison internationale, les difficultés sont accrues.

La visée de mesurer «une population active au sens large» est commune à deux travaux britanniques. L'étude de l'EPI (1996) propose un indicateur d'absence d'emploi (*joblessness*) qui ajoute aux chômeurs du classique LFS les travailleurs découragés et ceux qui, dans cet «équivalent» de l'enquête emploi française, déclarent qu'ils désirent travailler. Selon cette acception, le nombre des «chômeurs» passe de 2,3 millions (enquête trimestrielle

de l'hiver 1995) à 4,3 millions. On obtiendrait actuellement, avec de telles conventions, un «taux de chômage» de plus de 10%. Le *plein emploi* correspond ici à une situation où «toute personne qui désire un emploi est en mesure d'en trouver un».

Fondée sur une conception similaire du plein emploi, une deuxième étude (Convery, 1996) propose de mesurer une «*slack labour force*» («population active au sens large en non emploi»). Elle ajoute au chiffre issu de l'enquête LFS plusieurs autres

Déjà ardu dans un même pays, ce débat ouvre sur les difficultés de comparaisons internationales, que les conventions du BIT n'épuisent pas. Le calcul d'une éventuelle «population active au sens large en non emploi» est délicat dès qu'on traverse les frontières. Des estimations grossières permettent de poser l'hypothèse selon laquelle il y a sans doute de 15 à plus de 20% de la population en âge de travailler en Europe qui se

trouve dans une situation de «non-emploi».

Mais, si l'on cherche à repérer précisément les sous-catégories qui constitueraient une telle population, on se heurte à d'innombrables embûches. Ainsi, en France, l'Enquête Emploi publie le nombre des personnes à temps partiel qui désireraient travailler à temps plein, mais pas en équivalent temps plein ;

en Allemagne, traditionnellement, les statistiques des bénéficiaires de la politique d'emploi incluent les chômeurs partiels, ce qui n'est pas le cas en France. De même, les dispositifs de politique d'emploi sont *hétérogènes* selon les pays. Outre que le contexte social des réponses influence les mesures du chômage (Besson et Comte, 1992), malgré les conventions unifiées, c'est, plus

généralement, la cohérence sociétale des marchés du travail qu'il faut prendre en compte.

C'est pourquoi, pour aller vers leur meilleure comparabilité en Europe, de considérables investissements sont encore nécessaires. Il faut sans doute passer par des réflexions sur les «modèles» de politiques publiques d'emploi et les régimes d'activité (Gazier, 1996 ; O'Reilly, 1996 ; Barbier, 1997).

Jean Claude Barbier

RÉFÉRENCES

- Barbier J.C., 1993, «Chômage : éclatement des représentations et indicateurs de mesure», *Droit social*, n°7-8, juillet-septembre, p. 629-637.
- Barbier J.C., 1996, «Comparer *workfare* et insertion ?», *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, p. 7-27.
- Barbier J.C., 1997, *Les politiques de l'emploi en Europe*, Domino, Flammarion, Paris.
- Beatty C., Fothergill S., Gore T., Herrington A., 1997, *The real level of unemployment*, Sheffield Hallam University, Sheffield.
- Besson J.L., Comte M., 1992, «La notion de chômage en Europe», rapport pour la MIRE, 434 p.
- CERC Association, 1997, «Chiffrer le chômage, des enjeux de société», Dossier n°1.
- Convery P., 1996, «How many people are unemployed ?», *Working Brief*, The Unemployment Unit, London, October, p. 23-26.
- Employment Policy Institute (EPI), 1996, «Employment audit», Issue n°1, summer, London.
- Finn D., 1997, «The stricter benefit regime and the new deal for the unemployed», miméo, Portsmouth University, 19 p.
- Gazier B., 1996, «Evolution des marchés du travail et des politiques d'emploi : vers une approche comparative», in Friot B. et Rose J., dir., 1996, *La construction sociale de l'emploi en France*, L'Harmattan, Paris, p. 225-233.
- Guillemot D., 1996, «La population active : une catégorie statistique difficile à cerner», *Economie et Statistique*, n°300, p. 39-53.
- Lefresne F., 1996, «Le marché du travail britannique crée-t-il des emplois ?», *Chronique internationale de l'IRES*, juillet, p. 21-24.
- Lefresne F., 1997, «Royaume- Uni, les chiffres du chômage», *Chronique internationale de l'IRES*, mai, p.15-20.
- O'Reilly J., 1996, «Theoretical considerations in cross-national employment research», Discussion paper, WZB, Berlin, 32p.

NOTES

1. *The Independent*, 15/5/97, p. 26.
2. *The Economist*, 19/4/1997.
3. Elle culmine avec l'instauration de la JSA, qui se rapproche de l'*Income Support*, prestation généraliste d'aide sociale qui couvre les pauvres (environ un ménage sur quatre à l'heure actuelle). L'*Income Support* est calculé en référence aux revenus familiaux, à la différence de la JSA, qui, dans les six premiers mois, n'est pas sous conditions de ressources du ménage.
4. *The Independent*, 27/2/97, «The Tories were right : *workfare* really works» (P. Toynbee).
5. Cette stabilité succédait à une diminution importante (Lefresne, 1996).
6. Il s'agit pour l'essentiel des programmes *Youth Training* et *Employment Training*.

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone 01-45-92-68-00
Télécopie 01-49-31-02-44
Mél : cee@msh-paris.fr

Directeur de publication : A. Fouquet
Responsable édition et presse : A. Azouvi
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : ICEP
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 245 - septembre 1997