

DE L'INVENTION
DU CHOMAGE À SA
DÉCONSTRUCTION*

Jérôme Gautié

* Texte rédigé sur la base d'une intervention au colloque «Écrire, compter, mesurer», journées organisées par le Laboratoire de sciences sociales (ENS/EHESS) et le Département d'histoire (ENS), les 21-22 mars 2001 (coord. Natacha Coquery, François Menant, Florence Weber). Je remercie Jean-Claude Barbier, Luc Behagel, Yolande Benarosch, Alain Desrosières et Christian Topalov pour leurs remarques. Je reste évidemment seul responsable des erreurs et opinions contenues dans cet article.

1. Guy Laroque, Bernard Salanié, «Une décomposition du non emploi en France», *Économie et Statistique*, n° 331, 2000, pp. 47-60.

2. Thomas Coutrot, Guillaume Exertier: «La loi des grands noms, ou quand le "non emploi" efface le chômage», in *L'année de la Régulation*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, n° 5, 2001, pp. 253-275.

3. Robert Salais, Nicolas Baverez, Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage*, Paris, Puf, 1986; Christian Topalov, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.

Depuis vingt ans, réapparaissent de façon récurrente des débats particulièrement intenses autour des « chiffres du chômage ». Leurs véritables significations et enjeux ne peuvent être compris que si, au-delà du problème de la comptabilité des chômeurs, on saisit la nature du chômage comme catégorie opératoire – c'est-à-dire, indissociablement, de représentation du monde social et d'action sur ce monde. De façon symptomatique, au-delà des problèmes de mesure, le débat a rebondi récemment en France à un niveau théorique puis assez rapidement idéologique: l'utilisation de la catégorie de « non emploi » plutôt que celle de « chômage » dans une étude d'économistes de renom et membres de l'Institut national de la statistique et des études économiques¹ a suscité de vives polémiques, certains y voyant l'illustration d'une démarche plus générale qui, dans une optique « libérale », tend à se focaliser sur les comportements des individus, soupçonnés pour beaucoup d'entre eux d'être des sans-emploi volontaires².

Pour comprendre ces débats (sur la mesure, et, au-delà, sur la catégorie elle-même), il faut souligner que la focalisation sur la mise en évidence du « bon chiffre », et symétriquement sur les manipulations dont il pourrait faire l'objet, tend à occulter le fait que la catégorie concernée n'est pas le simple reflet d'une « réalité » sociale qui lui préexisterait. Comme l'ont montré des travaux désormais classiques³, le chômage est en effet une construction historique et sociale propre à nos sociétés occidentales – ce qu'oublie trop souvent les économistes, qui ont tendance à considérer les catégories et les lois économiques comme générales dans l'espace et dans le temps – qui découle d'un processus qui s'est fait principalement à la fin du XIX^e au début du XX^e siècle et dans les années trente. Surtout, ces travaux ont souligné avec force que

l'apparition du chômage relève bien d'une invention et non pas d'une simple prise de conscience d'une nouvelle réalité, ni d'une nouvelle appellation d'une réalité très ancienne, le manque de travail, qui aurait pris des dimensions particulièrement importantes avec l'industrialisation⁴.

On peut même aller jusqu'à affirmer que le « chômage » a été la catégorie centrale de la formulation de la question sociale au ^{xx}e siècle. Ces considérations invitent à bien saisir (et, en même temps, garder) le sens de la mesure. Le taux de chômage, comme catégorie standardisée, a connu son « âge d'or », durant les Trente Glorieuses, dans le cadre de régimes d'activité et d'emploi particuliers. Les polémiques actuelles sont, selon nous, un des multiples symptômes d'un processus largement entamé de « déconstruction » de la catégorie de chômage, processus en quelque sorte symétrique à celui qui avait débouché sur son invention il y a un siècle, et qui pose de sérieux défis à l'intervention publique.

Le sens de la mesure

Avant de se pencher sur le problème de sa mesure, il convient de rappeler comment la catégorie de chômage s'est construite à la convergence d'une dynamique aux dimensions indissociablement sociale (lutte contre la pauvreté), économique (institution d'un véritable marché du travail) et juridique (élaboration du statut salarié).

Naissance d'une catégorie

Le terme de question sociale, qui, de façon symptomatique, a été remis au goût du jour au cours des années 1990⁵, est apparu au ^{xix}e siècle, pour désigner les dysfonctionnements sociaux liés à la société industrielle. On peut en élargir l'usage dans l'espace et dans le temps, pour désigner de façon large le problème de la mise en péril de la cohésion sociale d'une société donnée⁶. Ainsi, la question sociale ne se réduit pas à l'existence de la misère, qui est présente, sous des formes diverses, dans pratiquement toutes les sociétés : elle surgit quand les problèmes sociaux sont représentés comme tels, c'est-à-dire quand ils sont conçus comme renvoyant à la société dans son ensemble, parce qu'étant causés par le système social et/ou parce que mettant en péril ce système. Ses formulations renvoient donc, de façon indissociable, à des représentations et modalités d'action de la société sur elle-même. En adoptant une perspective historique longue

4. C. Topalov, *Naissance du chômeur...*, *op. cit.*

5. Voir notamment Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995 ; Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil, 1995.

6. R. Castel définit ainsi la question sociale comme « une aporie fondamentale sur laquelle une société expérimente l'énigme de sa cohésion et tente de conjurer le risque de sa fracture ». Voir R. Castel, *Les métamorphoses...*, *op. cit.*, p. 18.

DOSSIER

Débats et controverses

Jérôme Gautié
*De l'invention
du chômage à sa déconstruction*

dans le prolongement de la superbe fresque de Robert Castel⁷, on peut affirmer que le chômage apparaît comme la formulation contemporaine de la « question sociale », après la pauvreté dans la société d'Ancien Régime – dont la figure centrale était le vagabond – et le paupérisme au XIX^e siècle – ce terme désignant plus spécifiquement la conjonction du travail et de la misère dans la société industrielle naissante.

Pour comprendre comment on passe à la fin du XIX^e siècle de la focalisation sur les pauvres à l'invention du chômage, il faut retracer comment cette dernière est née de la volonté de réformateurs sociaux de rationaliser le fonctionnement du marché du travail, dans un souci à la convergence des préoccupations sociales (le problème de la pauvreté) et productivistes (assurer une main-d'œuvre stable et performante à une industrie en plein essor). Ceci se traduira notamment en Angleterre à la veille de la Première Guerre mondiale par la mise en place de bureaux de placement dont le rôle est avant tout de trier les bons sans-emploi des mauvais⁸. Les premiers sont les travailleurs valides temporairement dépourvus d'emploi, du fait de la mauvaise conjoncture économique. Ceux-là doivent être aidés. Les seconds sont inemployables ou paresseux, et relèvent par là de l'assistance ou de la répression. Le chômage acquiert aussi un statut dans la théorie économique grâce notamment à Alfred Marshall, le grand économiste anglais de la période, très impliqué dans les débats sociaux de son époque⁹: en introduisant notamment le concept de productivité marginale, central dans le paradigme de l'économie néoclassique qu'il contribue à fonder, il donne un fondement théorique à la distinction entre les employables des inemployables. Ces derniers sont ceux dont la productivité est trop faible pour pouvoir être employés au salaire courant, fût-il de subsistance, et qui relèvent soit de l'assistance, pour les handicaps qui ne peuvent être modifiés, soit, pour la plupart, de la politique de formation, destinée à accroître leur capital humain. Au-delà des chômeurs, le concept de « chômage » trouve sens dans la représentation en termes de marché, c'est-à-dire la rencontre d'une offre et d'une demande débouchant sur un prix d'équilibre, le salaire: il est défini par l'écart positif entre l'offre et la demande de travail.

On en reste encore là à des classifications d'individus, mais on reconnaît que la situation de certains d'entre eux renvoie non pas à leurs caractéristiques propres (handicap

7. *Ibid.*

8. Sur tous ces points, voir C. Topalov: « Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle », *Les Temps Modernes*, n° 496-497, 1987, pp. 53-92; *Naissance du chômeur...*, *op. cit.*

9. Haim Barkai, « Travail, emploi et salaires dans l'économie néoclassique: les conceptions marshalliennes au tournant du siècle », in Malcolm Mansfield, R. Salais, Noël Whiteside, *Aux sources du chômage 1880-1914*, Paris, Belin, 1994, pp. 153-182.

ou comportement), mais au fonctionnement de l'ensemble du système. Sous cet aspect, l'action et l'œuvre de William H. Beveridge vont jouer un rôle déterminant. Ce dernier commence en effet sa carrière comme travailleur social, expérience qu'il prolonge par une réflexion d'ensemble sur le marché du travail¹⁰. Celle-ci marque un pas décisif dans l'élaboration de la catégorie de « chômage » en distinguant les différentes causes (saisonnier, conjoncturel cyclique, ou structurel d'inadéquation), qui renvoient à l'analyse du système économique dans son ensemble : on passe alors d'une collection d'individus – les « pauvres », les « indigents » ou les « chômeurs » – à un phénomène macrosocial, le « chômage ». Le tout n'est pas égal à la somme des parties : ce n'est pas un hasard si en France à la même époque, c'est un auteur très marqué par le durkheimisme, Max Lazard, qui définit lui aussi le chômage comme un fait social irréductible aux individus qui le composent¹¹.

Cette volonté de rationaliser le marché du travail doit enfin se comprendre par rapport à la transformation très progressive du « rapport salarial » à la fin du XIX^e siècle. Celui-ci, aussi bien en Angleterre qu'en France, bien que selon des modalités différentes (urbaines dans le premier pays, plus rurales dans le second) est encore assez peu stabilisé à cette époque. Les entreprises font notamment face à une rotation des travailleurs assez importante, qui les met sous la menace d'une pénurie de main-d'œuvre à certaines périodes, notamment en France, où la pluri-activité (beaucoup d'ouvriers sont aussi agriculteurs) est encore très répandue, mais aussi en Angleterre, où la solidarité des quartiers ouvriers peut servir de base de repli pour résister à la mise au travail dans des conditions trop mauvaises¹². Mais symétriquement, cette faible attache à l'entreprise se traduit pour les ouvriers par une très forte précarité qui les met à la merci du moindre ralentissement conjoncturel.

La relative et très lente stabilisation du salariat va s'accompagner, notamment dans le cas français, d'une construction juridique, reflétant en partie une nouvelle réalité qui est celle des grandes entreprises. À la conception du droit civil, qui fait du contrat de travail un simple contrat d'échange entre deux individus – le contrat de louage de service, auquel l'économie néoclassique fait écho en faisant du travail un bien et service quelconque qui s'échange sur un marché comme un autre¹³ – va succéder celle du droit du travail, qui inscrit la relation de

10. William H. Beveridge, *Unemployment, a Problem of Industry*, London, New York, Longmans, Green and Co, 1909.

11. Voir C. Topalov, *Naissance du chômeur...*, *op. cit.*, chap. XIII.

12. Pour le cas français, voir Gérard Noiriel, *Les ouvriers dans la société française*, Paris, Seuil, 1984 ; pour le cas anglais, C. Topalov, « Invention du chômage et politiques sociales... », *op. cit.*

13. Sur ce point, voir aussi B. Reynaud, « Le contrat de travail dans le paradigme standard », *Revue française d'économie*, n° 4, 1988, pp. 157-194.

DOSSIER

Débats et controverses

Jérôme Gautié
*De l'invention
du chômage à sa déconstruction*

travail dans la durée, et qui en fait un lien de subordination entre un individu et une entité collective, l'entreprise. Du point de vue juridique, essentiel pour établir les frontières nécessaires à la mesure, le chômage pourra être conçu comme le négatif de l'emploi défini comme l'inscription sociale et juridique de la participation des individus à la production des richesses. Mais cette construction s'étale sur des décennies: le «chômage» comme catégorie a précédé la mise en place du rapport salarial fordiste dont l'extension lui donnera tout son sens¹⁴.

De la comptabilité des chômeurs à la mesure du chômage

L'élaboration de la catégorie statistique va jouer un rôle fondamental dans l'appréhension de cette nouvelle réalité macrosociale qu'est le chômage. L'agrégat statistique permet d'abstraire et en même temps d'objectiver, et ainsi de rompre avec l'approche moralisante dans laquelle risque de rester prisonnière l'approche individualisante. En même temps, il va permettre progressivement de conceptualiser en retour le cas individuel en termes de probabilité, et, par là, comme une modalité particulière de la survenance d'un risque, conçu au niveau global comme «social». La voie est ouverte à l'indemnisation par un système d'assurance sociale.

La technique des sondages, qui apparaît aux États-Unis dans les années trente¹⁵ va permettre de passer d'une simple comptabilité exhaustive des chômeurs – qui avait commencé en France avec le recensement de 1896¹⁶ – à une estimation du chômage au niveau national, renforçant ainsi le travail d'objectivation permettant en retour de considérer les chômeurs comme victimes d'un aléa économique. La globalisation liée au travail de mesure procède d'un double mouvement de «délocalisation» – notamment en rupture avec les enquêtes monographiques du XIX^e siècle – et de «désindividualisation» – avec les enquêtes reposant sur la technique du sondage, on fait plus que simplement compter des individus concrets pour les classer selon leurs caractéristiques propres. Elle s'illustre dans le fait que, plus que le nombre de chômeurs, c'est le taux de chômage – qui rapporte le nombre de chômeurs à l'ensemble de la population active – qui devient l'indicateur de référence.

Il n'en reste pas moins qu'une estimation du premier est indispensable pour calculer le second. Il est donc nécessaire de définir de façon univoque ce qu'est un chômeur. Vue ainsi la définition du Bureau international du

14. Sur la relation de travail dans la grande entreprise comme définissant en «négatif» le chômage, voir R. Salais, N. Baverez, B. Reynaud, *L'invention...*, *op. cit.*, chap. II et III.

15. Les débats sur la mesure du chômage ont été particulièrement vifs aux États-Unis durant l'entre-deux-guerres, notamment à la suite de la crise de 1929, voir Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993, chap. VI.

16. Voir R. Salais, N. Baverez, B. Reynaud, *L'invention...*, *op. cit.*

travail (BIT) s'imposera plus tard comme le standard international: est considérée comme chômeur toute personne de plus de quinze ans dépourvue d'un emploi salarié ou non (c'est-à-dire n'ayant pas travaillé au moins une heure au cours de la semaine de référence de l'enquête statistique), à la recherche active d'un emploi, et immédiatement disponible pour occuper cet emploi.

La catégorie de chômage, on l'a souligné, résulte de la convergence d'un triple point de vue :

- un point de vue juridique, qui exige que le négatif du chômage, l'emploi, salarié ou non, soit défini de façon claire ; de fait, on l'a noté, c'est avant tout l'emploi salarié qui sert de référence ;

- un point de vue économique, qui débouche sur une analyse du chômage en termes de mobilisation des facteurs de production en vue de la création de richesse ; le chômage est alors interprété comme un indicateur d'une sous utilisation du facteur travail (d'où le terme aussi de sous-emploi, longtemps utilisé comme synonyme), et donc de manque à gagner pour la collectivité dans son ensemble ;

- un point de vue social, enfin, qui est plus celui des individus: le chômage est la cause majeure de la privation de ressources, et, consécutivement, la facteur potentiel de désinsertion sociale.

Il est intéressant de souligner que la définition du chômage du BIT repose avant tout sur le point de vue économique¹⁷. Ainsi, le fait de ne travailler ne serait-ce qu'une heure dans la période de référence exclut du chômage: l'objectif est bien de cerner l'ensemble de la main-d'œuvre concourant à la production. Mais privilégier cette façon de voir ne posait pas trop de problèmes durant les Trente Glorieuses: les trois points de vue convergeaient en grande partie. Travailler au moins une heure signifiait, pour la majorité des travailleurs, dont la part croissait continûment du fait de l'extension du salariat, travailler à plein temps dans le cadre d'un contrat de travail salarié (avec les protections fordistes associées) et accéder à un montant de ressources permettant d'échapper à la pauvreté.

Âge d'or du chômage et mythe du plein emploi

Outre ce travail d'élaboration statistique, les années trente vont aussi permettre d'achever la construction du chômage comme catégorie opératoire en en faisant un objectif prioritaire de la politique économique. L'œuvre de l'économiste John M. Keynes¹⁸ est centrale de ce point

17. Sur ce point, voir aussi Jean-Louis Faure, « Présentation générale des catégories en usage pour la mesure de l'emploi et du chômage », atelier n° 5: « Emploi-chômage, faut-il faire évoluer la mesure ? » in ANPE, *Premiers entretiens de l'emploi*, Noisy-le-Grand, Département des études et statistiques de l'ANPE, 1999, pp. 165-178.

18. John M. Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 1936 (éd. angl. *The General Theory of Employment interest and money*, London, Macmillan and Co, 1936).

DOSSIER

Débats et controverses

Jérôme Gautié
*De l'invention
du chômage à sa déconstruction*

de vue, puisqu'elle fonde un nouveau paradigme dans le cadre duquel se justifie l'intervention publique, en même temps que se définissent ses modalités d'action. La grande force du keynésianisme est en même temps de réconcilier l'économique et le social, que le XIX^e siècle, on l'a vu, pensait contradictoires¹⁹. C'est W. H. Beveridge²⁰, encore lui, qui achève cette intégration en faisant du plein emploi l'objectif de l'État providence. Les Trente Glorieuses, jusqu'au début des années soixante-dix, marquent ainsi le règne des politiques de plein emploi, et à travers elle, celui de la science macroéconomique, qui pense avoir trouvé les recettes permettant d'obtenir une croissance stable et infinie. Le pilotage de l'économie s'opère notamment grâce aux modèles macroéconométriques, qui représentent en équations le fonctionnement d'ensemble de l'économie, et où le chômage apparaît comme une variable au même titre que, par exemple, la consommation des ménages ou l'investissement des entreprises. Cette période marque bien l'âge d'or du chômage en tant que variable objectif de l'intervention publique.

La faiblesse du taux de chômage durant les Trente Glorieuses, de l'ordre de 2 à 3 % dans les pays d'Europe occidentale et au Japon, de 4 à 5 % aux États-Unis, amène rétrospectivement à considérer cette période comme celle du « plein emploi ». Cependant, ce dernier doit être référé à la spécificité des régimes d'activité et d'emploi nationaux²¹, eux-mêmes résultant de l'articulation « marché du travail-systèmes de protection sociale-famille » propre à chaque pays. Cette dernière détermine en effet les modalités d'accès aux ressources économiques pour les différents membres d'une société, ou encore, les différentes modalités de répartition de ces ressources. La « répartition économique » renvoie aux revenus que les individus tirent de leur participation à l'activité productive ; cette participation s'institutionnalise dans nos sociétés dans une combinaison d'éléments sociaux et juridiques que l'on nomme emploi. La « répartition sociale » renvoie aux transferts dont peuvent bénéficier les individus en provenance d'institutions qui prélèvent et redistribuent des revenus. La « répartition domestique », enfin, regroupe tous les transferts fondés sur un lien personnel – le plus souvent d'ordre familial – entre l'émetteur et le receveur.

La catégorie de chômage a été construite, on l'a vu, pour objectiver, et de ce fait traiter, l'exclusion involontaire de la répartition économique, cette dernière étant,

19. J.-M. Keynes préconise notamment la redistribution en faveur des faibles revenus, qui ont une propension à consommer plus importante, pour soutenir l'activité économique.

20. W. H. Beveridge, *Full employment in a free society*, London, George Allen and Unwin, 1994.

21. Un régime d'activité et d'emploi renvoie à la répartition de l'activité et de l'emploi entre les différentes catégories socio-démographiques (jeunes, vieux, hommes, femmes). Voir Jean-Claude Barbier, Jérôme Gautié (éd.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, Puf, 1998, notamment le dernier chapitre sur l'avenir des politiques de l'emploi.

durant les Trente Glorieuses, principalement réservée aux hommes. En effet, dans la plupart des pays occidentaux, une grande, voire la majeure partie des femmes, n'étaient ni en emploi ni au chômage, et comptabilisées comme «inactives», c'est-à-dire ne faisant pas partie de l'offre de travail. Celles qui étaient sur le marché du travail avaient, pour leur part, tendance à s'en retirer plus facilement – rejoignant l'inactivité – en cas de ralentissement conjoncturel, le cas extrême étant le Japon où, pendant cette période, les flexions du taux d'activité féminin permettait de maintenir pratiquement constant le taux de chômage malgré les fluctuations de l'activité économique. La pertinence du taux de chômage comme indicateur restait donc en grande partie limitée aux hommes. Le chômage était d'autant plus un fléau qu'il retraçait l'exclusion de l'emploi du *breadwinner*, dont dépendaient les autres membres de la famille, aussi bien pour leur consommation que, très souvent, pour l'acquisition d'une protection sociale. C'est plus particulièrement le cas dans des pays comme la France, où l'accès aux droits à la sécurité sociale est avant tout lié à l'occupation d'un emploi; les inactifs peuvent en bénéficier en tant qu'«ayants droit», rattachés à un actif employé; de façon générale, la familialisation des politiques sociales y relie étroitement répartition domestique et répartition sociale, en contraste avec d'autres pays comme, par exemple, les pays scandinaves, où la protection sociale a une base universaliste et individualiste. Au-delà des femmes, les autres «catégories marginales» comme les jeunes et les vieux relevaient de façon croissante de la répartition domestique et/ou sociale.

Les évolutions depuis les années soixante-dix se traduisant par la flexibilisation accrue des marchés du travail, la «crise» des États providence et la déstabilisation de l'institution familiale, ont débouché sur de nouvelles articulations entre les trois formes de répartition. Ces mutations se sont traduites par un affaiblissement renforcé de la pertinence de la catégorie de chômage, et surtout de sa mesure, pour ces «catégories marginales». Mais l'ébranlement de la catégorie de chômage dépasse le problème de ces seules catégories.

Crise de la catégorie de chômage et multiplication des indicateurs

Plusieurs indices laissent penser que l'on assisterait aujourd'hui à un processus par bien des aspects symétrique

DOSSIER

Débats et controverses

Jérôme Gautié
*De l'invention
du chômage à sa déconstruction*

à celui de l'invention du chômage, et à la résurgence de certaines problématiques qui rappellent celles de l'âge de la pauvreté et du paupérisme. L'histoire des vingt dernières années est en effet celle de la divergence progressive des points de vue économique, social et juridique, à la convergence desquels, on l'a vu, la catégorie de chômage prenait sens. Aussi, cette dernière, telle que sa mesure statistique a permis de la formaliser, est de plus en plus remise en cause, comme catégorie de représentation (de la réalité du marché du travail) et d'action (des pouvoirs publics). Il convient, dans un premier temps, de rappeler le rôle dans ce processus de la fragilisation progressive de l'emploi salarié fordiste comme norme, notamment dans un pays comme la France où la dimension juridique de cette dernière est importante. On peut repérer ensuite les modalités de cette « déconstruction » du chômage aussi bien aux États-Unis qu'en Europe. Elle débouche sur un éclatement de la mesure et une multiplication des indicateurs.

Déstabilisation de la norme d'emploi et nouvelles réalités juridiques

Même si la définition du BIT pose le chômage comme le négatif de l'emploi, salarié ou non, on a appelé comment c'est surtout par rapport au salariat fordiste que cette catégorie avait pris son sens. Or ce dernier s'érode avec la multiplication des « formes particulières d'emploi » – contrats à durée déterminée, interim, travail à temps partiel – et de statuts hybrides entre salariat et indépendance²². Dans cette perspective, le droit commercial tend à gagner du terrain sur le droit du travail. Ce mouvement est aussi corollaire de l'évolution du travail lui-même : une part croissante des salariés est soumise directement à la pression du marché du fait des nouvelles méthodes de production destinées à rendre l'organisation toujours plus réactives face à la demande des consommateurs, elle-même plus instable dans le temps et plus diversifiée.

Le droit du travail, on l'a vu, avait consisté, dans un pays comme la France, à inscrire une logique statutaire dans une relation contractuelle, logique elle-même héritière de la tradition juridique allemande, qui, dans une vision holiste, inscrit le travailleur dans une communauté et conçoit l'entreprise comme une entité collective²³. Or les adaptations du droit du travail et de la protection sociale aux mutations économiques et sociales se traduisent soit par un simple retrait de ce droit – via la flexibilisation, qui

22. Voir pour le cas français, Commissariat général du Plan : *Chômage : le cas français*, Paris, La Documentation française, 1997 ; J. Gautié, Bernard Gazier, Marie-Laure Morin, « Nouvelles formes de travail, régulation du marché du travail et continuité de la protection sociale », rapport de l'atelier n° 3, in Jean-Michel Belorgey, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Rapport au Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 2000, pp. 369-457.

23. Sur tous ces points, voir l'analyse très éclairante d'Alain Supiot, *Critique du droit du travail*, Paris, Puf, 1994, chap. I.

rapproche du rapport salarial préfordiste – soit par le basculement d’une logique fondée sur la protection des statuts professionnels – liés à l’emploi – à une logique fondée sur la sécurisation des trajectoires des individus tout au long de leur vie professionnelle. Ainsi, plutôt que de protéger l’emploi par des règles juridiques (concernant le licenciement, l’utilisation des emplois temporaires, etc.), l’idée est d’aider le travailleur à maintenir son employabilité tout au long de sa carrière professionnelle. Certains pays se sont engagés sur cette voie, comme par exemple le Danemark, où la législation de protection de l’emploi est faible, mais où la politique de l’emploi, et notamment de formation, basée sur des suivis individuels, est très active²⁴. Dans cette perspective, certains proposent aussi d’instituer des droits individuels du travailleur « transportables » d’une entreprise à l’autre, tels que des « droits de tirage sociaux », concernant la formation continue par exemple²⁵.

Dans les deux cas (flexibilisation du contrat de travail/sécurisation des trajectoires plutôt que protection de l’emploi), bien que selon des modalités différentes, on débouche sur une plus grande individualisation de la relation de travail et la déstabilisation de l’emploi salarié traditionnel comme référence : la première démarche marque, en quelque sorte, un retour « en deçà » alors que la seconde vise à se situer « au-delà » de l’emploi traditionnel²⁶.

Déconstruction du chômage et retour d’anciennes représentations

La faiblesse du chômage aux États-Unis (son taux est tombé à environ 4% à la fin des années 1990) pourrait laisser penser que ces derniers n’ont pas de problèmes sur le marché du travail. Pourtant, de nombreuses études laissent penser que le chômage global tel qu’il est mesuré n’est pas un bon indicateur de la réalité qu’il est censé représenter. En effet, de nombreux sans-emploi, ne relevant pas de la catégorie des « inactifs » volontaires traditionnels fordistes (telles que les femmes au foyer), ne sont pas pour autant comptabilisés parmi les chômeurs : c’est notamment le cas de chômeurs « découragés », qui ont renoncé à chercher « activement » désespérant de trouver un emploi décent. De fait, au sein des travailleurs peu qualifiés, les sorties de la population active ont été importantes aux États-Unis de la fin des années 1970 à la première moitié des années 1990, alors que parallèlement la population carcérale augmentait fortement²⁷. De façon symptomatique, certains économistes préfèrent raisonner

24. J. Gautié, « Les enjeux de la réforme du marché du travail en Europe », in Bruno Palier, Louis-Charles Viossat, *Les politiques sociales à l’heure de la mondialisation*, Paris, Futuribles, 2001, pp. 187-204.

25. Voir A. Supiot, *Au-delà de l’emploi. Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion, 1999; J. Gautié, B. Gazier, M.-L. Morin, « Nouvelles formes de travail... », *op. cit.*

26. D’où le titre du Rapport Supiot, 1999. Voir n. 25.

27. Voir R. Freeman, « The Limits of Wage Flexibility to Curing Unemployment », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, n° 1, 1995, pp. 63-72.

DOSSIER

Débats et controverses

Jérôme Gautié
De l'invention
du chômage à sa déconstruction

désormais sur le « non emploi », la frontière entre chômeur et inactif étant de moins en moins pertinente selon l'analyse économique. Ainsi, Kevin Murphy et Robert Topel, au terme de leur étude sur l'évolution de l'emploi et du chômage aux États-Unis depuis la fin des années 1960, notent que « [leur] principale conclusion est que le taux de chômage a perdu progressivement de sa pertinence pour décrire l'état du marché du travail²⁸ ».

Symétriquement, l'emploi n'est pas ou n'est plus aux États-Unis la condition suffisante de l'intégration sociale. Depuis le début des années quatre-vingts, les inégalités se sont fortement accrues, du fait de la baisse non seulement en termes relatifs mais surtout réels du revenu des moins qualifiés. Au total, pauvreté et chômage sont loin de coïncider : en 1995, seuls 17% des actifs pauvres américains étaient chômeurs, les autres formant la catégorie des *working poors*²⁹, tandis que, à l'inverse, un grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale (les *welfare recipients*), pourtant valides, ne sont pas inscrits au chômage. Ces deux catégories renvoient à des paradigmes qui rappellent, par de nombreux aspects, les représentations qui ont précédé l'invention du chômage. Ainsi, avec le *working poor*, on retrouve la conjonction du travail et de la misère qui est au fondement du paupérisme. Les bénéficiaires de l'aide sociale, pour leur part, ont eu tendance à être stigmatisés comme de « mauvais pauvres » profitant indûment du système, ou du moins n'étant pas incités à reprendre un emploi, s'installant dans une « trappe à pauvreté ». Aussi, avec notamment la réforme de 1996, les programmes de *workfare*, qui conditionnent l'assistance sociale à une contrepartie en travail, se sont-ils multipliés³⁰ : on retrouve la vieille dialectique traditionnelle « assistance-répression » dans le traitement de la pauvreté, si bien que le pasteur Jesse Jackson a pu dire que la « guerre contre la pauvreté », née dans les années soixante, a fait place aujourd'hui à une « guerre contre les pauvres ».

Étant donnée la persistance d'un taux de chômage très élevé, la situation de certains pays européens comme la France pourrait apparaître, à bien des égards, très différente de celle des États-Unis. Cependant, on assiste à l'apparition de phénomènes de même nature, notamment quant à l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres – du fait principalement du développement du travail à temps partiel subi et de la précarité de l'emploi³¹. Mais au-delà, la permanence de la catégorie de « chômage » cache des évolutions très importantes des représentations et des

28. Kevin Murphy, Robert Topel, « Unemployment and Non Employment », *American Economic Review*, n° 2, 1997, (citation p. 295), pp. 295-300.

29. Pierre Concialdi, Sophie Ponthieux, « Salariés à bas salaire et travailleurs pauvres : une comparaison France-États-Unis », *Premières Synthèses*, DARES, n° 02.1, janvier 2000 ; les actifs (travailleurs ou chômeurs) pauvres sont définis comme des actifs appartenant à des ménages dont le revenu les place en dessous du seuil de pauvreté – soit la moitié du revenu médian.

30. Voir sur ces points la synthèse de Sylvie Morel, « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare » in J.-C. Barbier, J. Gautié J. (éd.), *Les politiques de l'emploi...*, op. cit., pp. 219-234.

31. Voir P. Concialdi, S. Ponthieux, « Salariés à bas salaire... », op. cit.

modalités d'action. Au niveau des modalités d'interventions, on a assisté ainsi à un glissement en deux temps. On est d'abord passé, au cours des années 1970, de la focalisation sur les politiques de régulation macroéconomique de plein emploi, au déploiement structurel de politiques spécifiques de l'emploi. Chaque année, depuis la fin des années 1970, plusieurs centaines de milliers de personnes bénéficient ainsi de dispositifs de formation ou d'emplois subventionnés dans le secteur privé ou public. Dans un deuxième temps, le recentrage sur les publics les plus en difficulté, et notamment la reconnaissance du phénomène de chômage de longue durée à partir de la seconde moitié des années 1980, a contribué à transformer de plus en plus ces politiques de l'emploi en politiques d'insertion, qui dépassent la simple dimension professionnelle de l'intégration sociale. Ces glissements se traduisent, au niveau des catégories de représentation d'objectifs, par le passage du chômage, pris dans sa globalité, aux publics spécifiques de chômeurs (les jeunes, les chômeurs de longue durée principalement), puis aux exclus³². Le premier glissement est notamment le fait de la neutralisation progressive des politiques de régulation macroéconomiques en Europe depuis le début des années 1980, résultant notamment des contraintes liées à l'intégration économique et monétaire. Le second résulte de la prise de conscience, avec la persistance d'un chômage de masse, de l'hétérogénéité croissante des chômeurs de longue durée.

Ainsi, on assiste au processus en quelque sorte inverse de celui qui avait débouché sur l'invention du chômage. Ce dernier, comme on l'a souligné, a consisté notamment à dépasser la typologie des individus en fonction de leurs caractéristiques propres, pour passer à un autre niveau d'analyse, et à une entité abstraite macrosociale. L'inversion de ce processus est marquée par le recours aux groupes cibles de l'intervention publique au niveau central, et, plus encore, par la déconstruction même de ces groupes considérés comme trop hétérogènes au niveau local, les agents locaux de l'emploi recourant à leurs propres critères de classement pour identifier et orienter les chômeurs. Ainsi Didier Demazière³³ a notamment montré comment les agents locaux de l'emploi substituaient, pour opérer leur travail de tri et d'orientation, à la catégorie purement administrative de «chômeur de longue durée»³⁴ des catégories indigènes³⁵ («cas lourd», «débrouillards», etc.).

Ces évolutions marquent un certain retour de la localisation et de l'individualisation de l'intervention publique

32. La notion «d'exclusion» connaît ainsi une nouvelle heure de gloire depuis le début des années 1990, revêtant un sens différent de celui des années 1960, mais nonobstant relativement flou. Sur tous ces points voir Serge Paugam (éd.), *L'exclusion: l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996.

33. Didier Demazière, *Le chômage en crise. La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1992.

34. Les chômeurs de longue durée sont définis comme les personnes depuis plus d'un an au chômage.

35. Ou encore «locales», par opposition aux catégories «centrales» édictées par les services du ministère, selon la terminologie de J.-C. Barbier. Voir J.-C. Barbier, «Catégories de chômeurs et connaissances des effets des politiques de l'emploi», in B. Gazier, *Emploi, nouvelles donnes*, Paris, Economica, 1993, pp. 124-143.

DOSSIER

Débats et controverses

Jérôme Gautié
*De l'invention
du chômage à sa déconstruction*

– comme l'atteste notamment l'adoption récente du Plan d'aide au retour de l'emploi (PARE). Le risque est alors important de se recentrer sur la vision selon laquelle ce sont avant tout les caractéristiques des individus – en termes de propriétés et/ou comportements – qui expliquent leur difficulté d'insertion, et non pas un dysfonctionnement du système économique et social. Le retour en force du concept d'employabilité comme référence de l'intervention publique est assez symptomatique de ce point de vue. Bernard Gazier³⁶ rappelle que l'apparition de ce concept dans le monde anglo-saxon est liée à une certaine «médicalisation» de l'intervention sociale aux États-Unis au cours des années soixante. De fait, sur le modèle américain, les travaux d'évaluation des politiques de l'emploi d'ordre macroéconomique tendent à disparaître en Europe au profit des évaluations d'ordre microéconomique, qui essaient d'estimer l'impact des mesures sur leurs bénéficiaires, renforçant par là cette connotation médicale³⁷. Aux États-Unis, ce type d'évaluation procède même le plus souvent par expérimentation : deux groupes de chômeurs sont tirés au sort, le premier se voyant appliqués le «traitement» (la mesure de politique de l'emploi), le second servant de groupe témoin ; ce type d'évaluation n'est que peu ou pas pratiquée en Europe, pour des raisons juridiques et/ou éthiques. Les résultats de ces travaux commencent à être utilisés en retour pour rationaliser les procédures de tri et d'orientation des chômeurs – pratique du «profilage», inspirée du *profiling* américain, qui n'est pas sans rappeler la *handicapologie* évoquée par R. Castel³⁸. De même que pour le retour du concept «d'employabilité», l'effacement dans certaines études de la notion de «chômage» au profit de celle de «non emploi»³⁹ est symptomatique d'une refocalisation sur les comportements des individus, soupçonnés pour beaucoup d'entre eux d'être des sans-emploi volontaires.

Éclatement de la mesure et multiplication des indicateurs

La «crise» du chômage se manifeste de la façon la plus visible par les débats autour de sa mesure. Ces deniers sont notamment nés de la divergence croissante entre le nombre de chômeurs du BIT – dont on a rappelé la définition restrictive – et le nombre de Demandeurs d'emplois en fin de mois (DEFM) recensés par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Cette divergence reflète celle qui existe entre les points de vue économique et social évoqué plus haut. En effet, la comptabilisation de l'ANPE repose

36. B. Gazier, «L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation», *Sociologie du travail*, n° 4, 1990, pp. 575-584.

37. Sur les évaluations d'ordre microéconomique, voir J. Gautié : «Les évaluations d'ordre microéconomique», in J.-C. Barbier, J. Gautié (éd.), *Les politiques de l'emploi...*, *op. cit.*, pp. 237-256.

38. R. Castel, *Les métamorphoses...*, *op. cit.*

39. K. Murphy, R. Topel, «Unemployment...», *op. cit.* ; G. Laroque, B. Salanié, «Une décomposition du non emploi...», *op. cit.*

sur une logique déclarative des « demandeurs d'emploi » (et non pas sur une logique classificatoire à partir d'enquête aux critères prédéfinis, telle que la « recherche active »). Elle permet donc de mieux appréhender la réalité sociale du chômage relativement aux individus, et c'est tout naturellement que, face à la diversification des situations, les catégories DEFM se sont multipliées pour atteindre le nombre de huit aujourd'hui⁴⁰. Seule la catégorie 1 (DEFM sans-emploi recherchant un emploi à plein temps et à durée indéterminée et n'ayant pas travaillé plus de 78 heures au cours du mois) fait l'objet d'une publicisation de la part de l'ANPE, constituant ainsi le « chiffre officiel » des chômeurs. Or ce dernier ne représentait plus en 2001 que 47 % de l'ensemble des chômeurs déclarés et personnes en temps partiel contraint (« sous emploi ») contre encore 61 % en 1996, et 75 % en 1981⁴¹.

Dépassant les faux débats, de nombreux analystes ont souligné que le mythe du « chiffre unique », pour décrire la réalité du marché du travail, est désormais révolu. Cette opinion désormais largement partagée, avait été énoncée Edmond Malinvaud dans son rapport sur la mesure du chômage en 1986 :

« Une statistique unique ne peut permettre d'appréhender de façon satisfaisante la réalité et la complexité du marché du travail [...] toute l'information souhaitable ne peut pas être résumée en un nombre de chômeurs, quelque soin que l'on ait mis à le définir et à le mesurer. Des données complémentaires doivent donc faire régulièrement l'objet d'une large diffusion publique [...] celles-ci doivent renseigner sur l'importance et l'évolution des effectifs se rangeant dans des catégories intermédiaires qui n'appartiennent pas vraiment au chômage mais en sont proches⁴². »

De fait, dès la fin des années 1980, les services d'étude du ministère du Travail américain, ont défini une série d'indicateurs complémentaires au taux de chômage standard pour tenir compte notamment des chômeurs découragés, des personnes à temps partiel involontaire, et de la part des chômeurs de longue durée dans l'ensemble du chômage, l'objectif étant notamment d'affiner les comparaisons internationales⁴³.

Mais, au-delà de la complexification de la mesure du chômage, l'enjeu social de la multiplication des indicateurs est bien « de présenter un état des besoins sociaux non satisfaits en matière d'emploi⁴⁴ ». Ainsi, les récentes réflexions menées sous l'égide du BIT marquent une avancée importante. En effet, lors de la XVI^e Conférence

40. Pour le détail, voir Commissariat général du Plan: *Chômage: le cas français*, *op. cit.*; J.-L. Faure, « Présentation générale des catégories... », *op. cit.*; les critères de classement renvoient principalement au type d'emploi recherché (temps plein, temps partiel, à durée déterminé, saisonnier, etc.), et à l'activité éventuellement exercée (les personnes en « activité réduite », c'est-à-dire travaillant en dessous d'un certain nombre d'heures par mois pouvant se déclarer DEFM).

41. P. Concialdi: « Des chômeages de plus en plus invisibles », *La note de CERC-Association*, n° 10, 2001.

42. Cité par Commissariat général du Plan, *Chômage: le cas français*, *op. cit.*, p. 24.

43. Constance Sorrentino: « International unemployment indicators », *Monthly Labor Review*, repris dans *Problèmes Économiques*, n° 2449, 1995, sous le titre « Quel indicateur pour le chômage ? », pp. 24-28.

44. P. Concialdi: « Les enjeux de la mesure », atelier n° 5: « Emploi-chômage, faut-il faire évoluer la mesure ? », in ANPE, *Premiers entretiens...*, *op. cit.*, 1999 (citation p. 178), pp. 178-183.

DOSSIER

Débats et controverses

Jérôme Gautié
*De l'invention
du chômage à sa déconstruction*

internationale des statisticiens du Travail, qui s'est tenue à Genève en octobre 1998, deux notions importantes ont été précisées, devant donner lieu à une mesure standardisée: le sous-emploi et l'emploi inadéquat. On pourrait penser que le concept de sous-emploi, renvoyant à la «sous utilisation des capacités de production de la population employée», privilégie avant tout le point de vue économique⁴⁵. Or, comme le précise aussi la résolution adoptée lors de la conférence, sa mesure (tout comme les indicateurs d'emploi inadéquat) «devrait être fondée principalement sur les capacités actuelles des travailleurs et leur situation de travail telle que décrite par ceux qui sont employés». On voit par cette précision que le point de vue «social» – renvoyant au vécu des individus – est aussi présent.

La notion d'emploi inadéquat est encore plus novatrice, car elle renvoie à des appréciations plus qualitatives et rapproche encore plus du point de vue des individus. Elle renvoie aux «situations de travail qui diminuent les aptitudes de bien-être des travailleurs par rapport à une autre situation d'emploi». Le champ ouvert est très large. Il regroupe notamment les situations d'inadéquation de la qualification du travailleur à l'emploi, les situations où la durée de travail est trop importante par rapport aux souhaits de l'individu, ou encore les emplois mal payés «résultant d'une organisation du travail insuffisante ou d'une faible productivité». Obtenir une mesure standardisée de ces situations est particulièrement délicat; aussi, la même résolution précise que «les méthodes statistiques nécessaires pour décrire de telles situations demandent encore à être développées plus avant». Mais la mission semble particulièrement ardue: en voulant saisir au plus près les besoins des individus dans leur subjectivité et, par là, leur diversité, on risque de s'éloigner de la nécessaire objectivation qui est au fondement même du travail statistique, et qui consiste à construire un indicateur pouvant servir de référentiel commun de représentation et d'action aux différents acteurs.

45. Le «sous-emploi» est défini par rapport à la contrainte portant sur la durée de travail. Il comprend les personnes qui ont un horaire à temps partiel et qui désirent accroître leur durée de travail, ainsi que les personnes qui, pendant la période de référence de l'enquête, ont effectué un nombre d'heures inférieur à leur durée normale de travail.

En guise de conclusion: au-delà du chômage, la remise en question des catégories macrostatistiques et l'individualisation de l'intervention publique

Il est usuel de remarquer que la forte montée du chômage en Europe marque un certain échec des économistes, ces derniers étant incapables de donner des explications entièrement convaincantes et unanimes de ce

phénomène. De fait, il semble que ce soit bien plus l'ébranlement même de la catégorie de chômage qui fragilise en retour la « science économique », et plus précisément, la macroéconomie. Il est évident que le keynésianisme traditionnel, qui fondait les politiques de plein emploi, est considéré depuis longtemps comme dépassé. Mais on pourrait aussi montrer que la théorie macroéconomique contemporaine bute sur des concepts qui, du « chômage naturel » à celui de « chômage d'équilibre », naviguent entre le flou théorique et la faible pertinence empirique, et ainsi sont faiblement opératoires.

De fait, on assiste à un retour en force de la microéconomie, et, au niveau empirique, un développement de la microéconométrie. Les travaux se concentrent de plus en plus sur les trajectoires des individus et non plus sur l'évolution des agrégats comme le taux de chômage. Mais, en s'intéressant directement aux individus, l'économie bute aussi sur ses propres limites : pour comprendre le chômage de longue durée et l'exclusion, on ne peut dissocier les dimensions économiques des autres dimensions sociales. L'économie seule ne suffira pas à donner les clés de la résolution de la nouvelle question sociale.

Cependant, si l'on y regarde de plus près, il semblerait que la crise du chômage n'ébranle pas seulement l'économie, mais aussi une certaine sociologie. En effet, au-delà du chômage, ce serait l'ensemble des catégories macrosociales dont la pertinence serait remise en cause par les mutations sociales à l'œuvre. Ainsi, selon Pierre Rosanvallon, le phénomène de l'exclusion, du fait de la grande hétérogénéité des individus qu'il touche, illustre le fait que « ce ne sont plus des identités collectives qu'il faut décrire mais des parcours individuels »⁴⁶. En effet, ajoute l'auteur, « l'approche statistique classique est inadéquate à la compréhension des phénomènes d'exclusion ». Mais au-delà de l'exclusion, ce serait la société tout entière qui serait gagnée par « l'individualisation du social »⁴⁷. Généralisée à l'ensemble des phénomènes sociaux, cette position débouche sur la remise en cause de la sociologie reposant sur l'utilisation de catégories – notamment statistiques – macrosociales (au premier rang desquelles les catégories socioprofessionnelles), c'est-à-dire les démarches aussi bien d'inspiration durkheimienne que marxiste. Mais comme pour la macroéconomie, on perçoit les dangers politiques d'une remise en cause sans nuance de la « macrosociologie » : l'analyse des problèmes sociaux est renvoyée à celle des caractéristiques et comportements

46. P. Rosanvallon, *La nouvelle question...*, *op. cit.*, p. 209.

47. *Ibid.*

DOSSIER

Débats et controverses

Jérôme Gautié
*De l'invention
du chômage à sa déconstruction*

48. *Ibid.*, p. 211.

49. Voir Jean Pisani-Ferry, *Plein emploi*, rapport du Conseil d'analyse économique n° 30, Paris, La Documentation française, 2000; reconnaissant que l'horizon de plein emploi ne signifie pas le retour au « plein emploi » fordiste, il souligne notamment que « la société de plein emploi ne sera pas une société sans chômage [au niveau global], mais une société où le chômage ne durera pas [au niveau individuel] » (p. 61).

individuels, et c'est en même temps la notion même de « question sociale », au sens où nous l'avons définie ici, qui perd une grande partie de sa pertinence.

Se dessine alors l'enjeu fondamental pour l'intervention publique : comme le note encore P. Rosanvallon « si l'efficacité des politiques sociales impose de considérer les individus dans leur singularité, ne risque-t-on pas en retour de transformer l'État Providence en instance de gestion et de contrôle des comportements ?⁴⁸ ». L'invention de la catégorie de chômage avait permis d'objectiver une communauté de destins pour en faire un traitement collectif. La nécessaire individualisation peut marquer un progrès aussi bien en terme d'efficacité que de dignité si l'objectif de « sécuriser les trajectoires des individus », qui modifie profondément le signification de l'horizon de « plein emploi » toujours affiché⁴⁹, s'accompagne de garanties, notamment juridiques, qui font de l'individu un véritable citoyen. Mais le danger de revenir aux politiques moralisantes et répressives existe. La déconstruction du chômage laisse l'intervention publique à la croisée des chemins.