Etat-Unis

Une politique essentiellement passive

Les grands traits de la politique de l'emploi depuis la récession

Les politiques dont l'objectif direct est d'agir sur les niveaux et sur les déterminants de l'emploi et du chômage occupent une place relativement faible aux Etats-Unis. Au regard des efforts déployés par d'autres pays, notamment en Europe communautaire, la part des dépenses budgétaires affectées aux politiques de l'emploi dans le produit intérieur brut est peu importante, moins de un pour cent, soit un des taux les plus faibles parmi les grands pays industrialisés. L'effort en matière de politique de l'emploi n'a pas connu de sensibles variations sur la période récente bien que le chômage ait sensiblement augmenté depuis la récession. Après s'être maintenu aux alentours de 7 % au cours du premier semestre de 1993, le taux de chômage a reculé en juillet (6,8 % de la population active), ce qui indiquerait que le marché du travail américain tend globalement à s'adapter aux fluctuations conjoncturelles de l'activité et réagit à la reprise (le PIB a sensiblement augmenté en 1992). Néanmoins, début 1993, la reprise de l'activité a donné des signes de faiblesse et la diminution du chômage reste lente, surtout pour certaines catégories particulièrement touchées (jeunes de moins de 25 ans notamment).

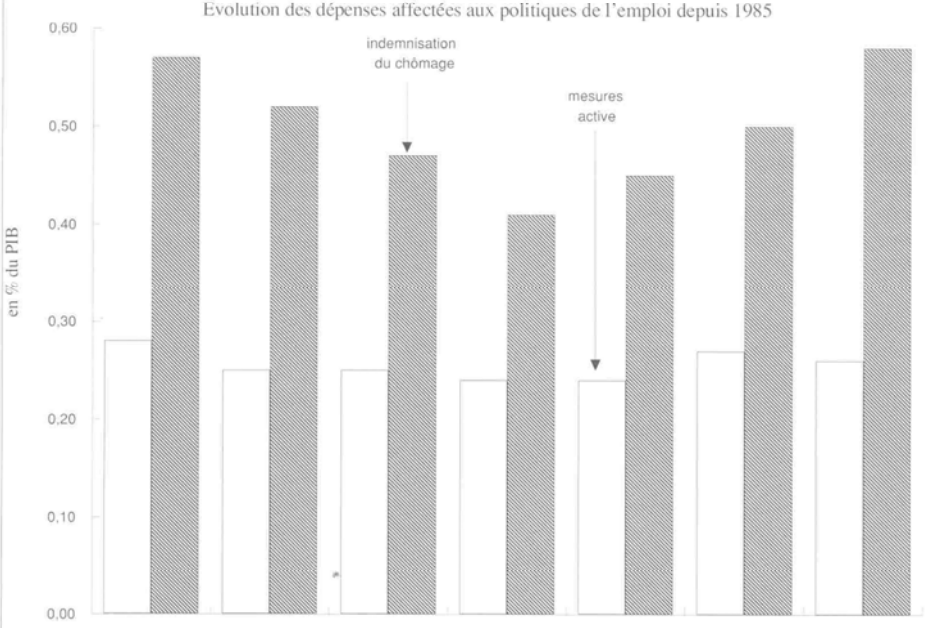
Globalement, la politique de l'emploi aux Etats-Unis se caractérise par son caractère passif et par l'absence de rôle contra-cyclique des mesures actives, qui consiste à accroître l'effort en période de ralentissement de l'activité (par des mesures de soutien à l'emploi ou par des dispositifs destinés à améliorer la formation des chômeurs) et à le réduire en phase de reprise. La répartition entre les dépenses consacrées aux mesures actives et passives du marché du travail montre l'orientation générale de la politique de l'emploi. L'évolution du volume et de la structure des dépenses indique que les politiques actives occupent une place restreinte et que celles-ci n'ont quasiment pas varié en période de récession ou de reprise d'activité. La nature du chômage américain explique en partie cette situation : globalement, le chômage tend à réagir aux variations conjoncturelles de l'activité et de l'emploi et le chômage de longue durée demeure beaucoup plus faible que dans de nombreux pays européens. Les désajustements de nature plus structurelle se manifestent, pour certaines catégories de main-d'oeuvre, par la persistance de niveaux de chômage élevés ou par des retraits d'activité. Ces problèmes ne font pas l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics, tout au moins au niveau fédéral. L'indemnisation du chômage, mesure qualifiée de passive dans la distinction traditionnellement retenue, représente l'essentiel des programmes du marché du travail. La part des dépenses publiques dans le PIB consacrée aux mesures actives a peu changé depuis 1985 tandis que celle concernant l'indemnisation évolue dans le même sens que le chômage. Le ralentissement conjoncturel et la montée du chômage au début de 1990 ont donc entraîné une progression des dépenses d'indemnisation qui correspond à des entrées massives au chômage, souvent de courte durée et touchant plus fortement les hommes que les femmes (à partir du premier trimestre de 1990, le taux de chômage des hommes a dépassé celui des femmes).

De même, les pouvoirs publics interviennent peu sur le volume de la population active. Les mesures de retraits temporaires d'activité (stages de formation pour les chômeurs par exemple) ont un très faible impact sur le marché du travail et l'Etat ne verse pas de pensions de préretraites, comparables aux diverses mesures existant en France, gérées par les fonds publics et destinées principalement à accompagner les restructurations. Aux Etats-Unis, les retraits anticipés d'activité dépendent de l'initiative des entreprises, généralement des grandes, et sont financés par leurs caisses de retraite. Sur la période récente, les liens entre les variations de l'emploi et celles de la population active apparaissent plus serrés que dans les années 1980. Actuellement, il semblerait que le taux de participation dépend plus étroitement de l'état du marché du travail et notamment des fluctuations de l'emploi. Au début des années 1990, lorsque la conjoncture de l'emploi s'est dégradée, la progression des ressources en main-d'oeuvre a connu un net ralentissement et le taux d'activité a légèrement reculé entre 1989 et 1991 (passant de 66,8 % en 1989 à 66,3 % en 1991). Cette tendance pourrait indiquer que l'offre de travail s'ajuste aux fluctuations de la demande plus que par le passé. Au cours de la dernière période de ralentissement de l'activité et de montée du chômage, des comportements d'activité qui peuvent être attribués à du découragement, tels l'abandon de recherche d'emploi ou la progression de l'inactivité aux âges extrêmes, peuvent être observés (1). Ce phénomène s'explique en partie par le faible niveau de protection sociale attaché à l'inscription au chômage et aussi par l'absence d'une politique de l'emploi susceptible de favoriser des effets d'appel sur la population potentiellement active (jeunes...).

Les politiques de l'emploi n'ont pas occupé une place centrale dans les politiques économiques mises en oeuvre par les gouvernements depuis la fin des années 1980. Dans une logique libérale, l'effort des pouvoirs publics n'a guère porté sur des programmes de nature à développer des formations ou des qualifications adaptées à l'emploi pour les catégories en difficulté sur le marché du travail. A cet égard, le fort taux de chômage des jeunes témoigne de difficultés d'insertion qui pourront difficilement se résorber spontanément par une reprise de l'activité - en avril 1993, le taux de chômage des 16-24 ans atteint 14 % contre 7 % pour l'ensemble de la population active. Les politiques économiques de R. Reagan et de G. Bush ont été centrées principalement sur la flexibilité des salaires et la dérégulation du marché du travail. Dressant un bilan de la stratégie du "laisser-faire" sur le marché du travail, M. Hallock (1993) décrit l'action des Républicains comme une politique qui encourage les baisses de salaires, notamment la baisse du salaire minimum réel et qui incite les entreprises à transférer la production vers des régions où les salaires sont relativement plus faibles. Les quelques programmes actifs mis en oeuvre à la fin du mandat de G. Bush concernent un nombre réduit de personnes 2 et surtout "ne sont pas intégrés dans un ensemble cohérent de politique publique" (M. Hallock, 1993). Cet auteur souligne notamment que les interventions sur le marché du travail sont de nature sociale et qu'elles sont concentrées sur des groupes particulièrement défavorisés (réadaptation de personnes handicapées par exemple) mais que ces politiques ne s'articulent pas dans un système visant à mobiliser ou à améliorer la qualité de l'offre de travail.

Graphique 1

Evolution des dépenses affectées aux politiques de l'emploi depuis 1985



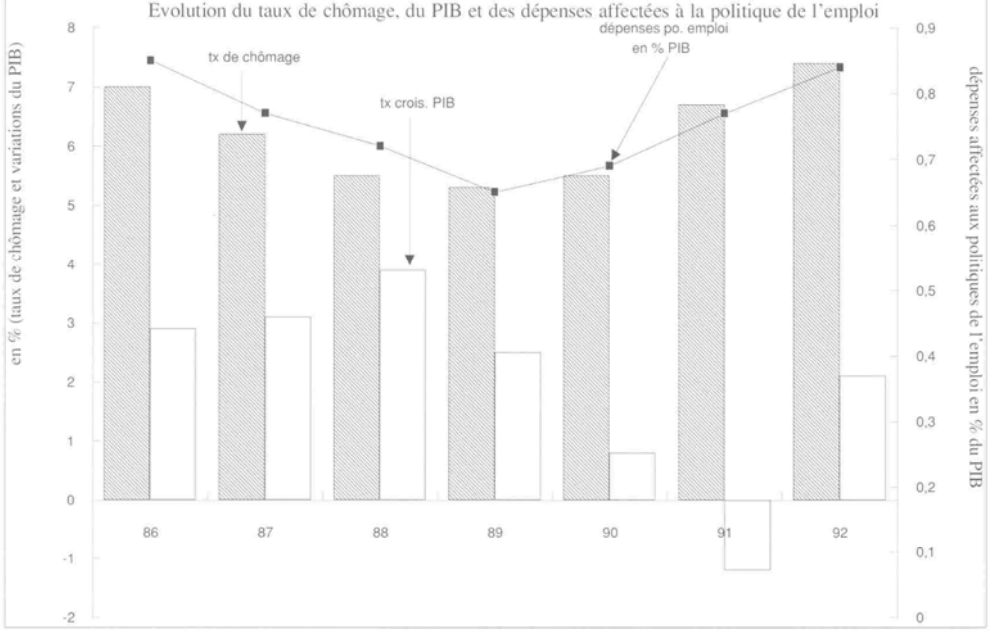
Source des graphiques : OCDE, Perspectives

(1) Cf. "l'impact de la récession sur la sortie du chômage", *Chronique internationale*, n 20, janvier 1993.

(2) Voir à cet égard, *Perspectives de l'emploi*, "Politiques actives du marché du travail : évaluation des effets macro- et micro-économiques", chapitre 2, OCDE, juillet 1993.

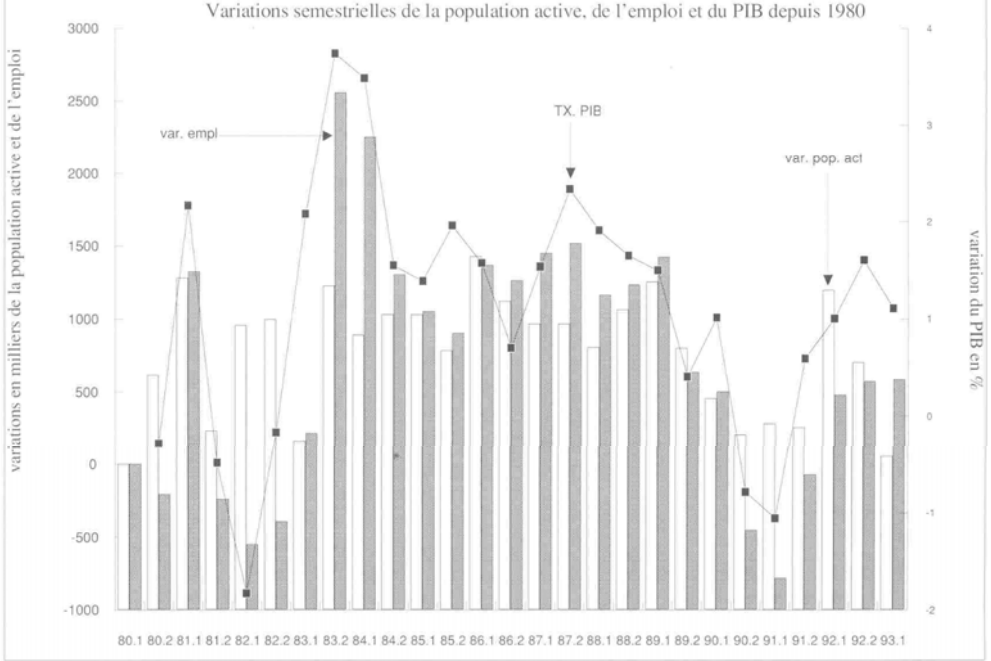
Graphique 2

Evolution du taux de chômage, du PIB et des dépenses affectées à la politique de l'emploi



Graphique 3

Variations semestrielles de la population active, de l'emploi et du PIB depuis 1980



Assurance chômage et durée d'indemnisation

La plupart des Etats accordent 26 semaines d'indemnisation aux chômeurs mais l'Etat fédéral peut prolonger la durée de versement des allocations. Depuis 1970, si un chômeur n'a pas trouvé un emploi au bout de 26 semaines, l'Etat fédéral et l'Etat cofinancent (à raison de moitié chacun) une extension des indemnités pour une durée de 13 semaines, à condition que dans l'Etat, la part des chômeurs indemnisés dans la population active dépasse 6 % durant une période de 13 semaines. Ce système garantit une durée d'indemnisation de 39 semaines au total (presque neuf mois).

De plus, des extensions supplémentaires de la durée d'indemnisation, qualifiées de "mesures d'urgence" et financées par l'Etat fédéral peuvent allonger la période de versement des allocations. Les conditions sont plus restrictives que dans le cas précédent ; actuellement le seuil (rapport entre le nombre de personnes indemnisées et le nombre d'actifs) qui déclenche la mise en oeuvre de cette mesure est fixé à 9 % dans chaque Etat. Pendant les périodes de récession, ces extensions ont été appliquées dans les Etats qui ont connu de forts taux de chômage (de décembre 1971 à mars 1973, de décembre 1974 à octobre 1977, de janvier 1983 à juin 1985). G. Bush, qui avait opposé son veto à une proposition d'extension de la durée d'indemnisation en octobre 1991 1, a finalement signé une loi l'autorisant au printemps 1992 dans un contexte d'accroissement du chômage. La durée maximum, pour les Etats ayant de forts taux de chômage, était alors de 59 semaines (26 semaines sous le régime de chaque Etat, 13 semaines sous le programme financé par l'Etat et l'Etat fédéral, et 20 semaines supplémentaires sous la loi d'urgence). En mars 1993, le Congrès a voté une extension jusqu'en octobre prochain, fixant toutefois la durée maximum de l'indemnisation à 52 semaines (la mesure d'urgence étant limitée à 13 semaines au maximum au lieu de 20 semaines). En mars dernier, six Etats (Alaska, Californie, Oregon, Rhode Island, Washington et West Virginia) remplissaient les conditions permettant à leurs habitants de bénéficier de la durée maximum d'indemnisation.

La politique fédérale depuis l'élection de B. Clinton

Accroître l'emploi figurait parmi les grands objectifs de la campagne présidentielle. Cependant, jusqu'ici, le nouveau gouvernement y a consacré très peu de moyens.

Une meilleure adaptation du système éducatif et de la formation professionnelle est mise en avant par l'équipe gouvernementale comme l'un des moyens les plus efficaces pour accroître l'emploi et la compétitivité, entre autres par Robert Reich, le ministre du Travail. Pendant sa campagne, B. Clinton avait proposé d'instaurer pour les jeunes un système d'apprentissage inspiré du système allemand. Toutefois, il propose comme dépense fédérale consacrée à cette initiative seulement 270 millions de dollars en 1994 et 500 millions de dollars (1,5 et 2,8 milliards de FF) par an par la suite. Cette somme serait destinée à encourager des initiatives au niveau des Etats ou des collectivités locales, politique qui risque d'échouer dans une période où ces derniers ont bien du mal à faire face à leurs frais de fonctionnement courants. Durant la campagne, il a également été question d'instaurer une taxe de 1,5 % sur la masse salariale des entreprises qui ne consacrent pas au moins cette somme à la formation de leurs salariés, politique qui ressemblerait à celle appliquée en France depuis 1971. Il paraît toutefois improbable que cette obligation devienne effective, l'imposition d'une telle obligation aux entreprises par une loi nationale n'étant pas dans les traditions politiques américaines.

Pendant la campagne, B. Clinton avait envisagé de créer deux millions d'emplois dans l'année. Considérablement réduite après les débats à la Chambre des représentants, sa proposition de budget de "relance" qui prévoyait entre autre des dépenses publiques de grands travaux d'infrastructure, surtout pour la construction ou l'entretien des routes, a été bloqué au Sénat en avril dernier.

Il est question actuellement de contenir davantage l'immigration, en limitant notamment le droit d'asile et en refoulant plus rapidement les demandeurs en situation irrégulière. Les services de l'immigration estiment entre 250 000 et 500 000 environ le nombre d'étrangers qui s'installent illégalement aux Etats-Unis chaque année.

Une augmentation du salaire minimum a été envisagée. Créé en 1938, pendant la Grande Dépression, le salaire minimum a été relevé de manière discrétionnaire jusqu'en 1978. A partir de cette date, il a été indexé sur les prix à la consommation jusqu'à l'élection de R. Reagan. Entre janvier 1981 et le début de 1990, le salaire minimum a été gelé, sous des gouvernements

(1) Cf. "L'urgence réfutée d'une réforme du système d'assurance-chômage", *Chronique Internationale*, n 13, novembre 1991.

qui prônaient la baisse du salaire minimum comme moyen privilégié pour augmenter l'emploi. Alors que le salaire nominal moyen avait augmenté de 68 %, le salaire minimum est resté bloqué à 3,25 dollars (18,20 FF). Depuis, il a été relevé à deux reprises, passant à $3,80 en avril 1990 et à $4,25 en avril 1991. Le tableau suivant montre son évolution entre 1981 et 1992 (en niveau nominal et en dollars 1981).

Salaire minimum fédéral

année	en dollars courants	en dollars 1981
1981	3,35	3,35
début 1990	3,35	2,33
avril 1990	3,80	2,64
avril 1991	4,25	2,84
1992	4,25	2,75

Le gouvernement Clinton avait évoqué la possibilité d'augmenter le salaire minimum en 1993 d'environ un dollar, ce qui l'aurait ramené à un niveau de pouvoir d'achat proche de celui qu'il avait atteint avant l'avènement de R. Reagan à la présidence. Cependant, en juin, face à une remontée du chômage, l'administration a jugé bon de ne pas l'augmenter cette année et elle a annoncé qu'en 1994, la progression serait de moins de un dollar.

Au total, pendant la campagne présidentielle, B. Clinton et ses conseillers ont prôné une approche beaucoup plus active des problèmes de l'emploi. Mais le nouveau gouvernement pourra-t-il se donner les moyens de rompre avec la tradition du "laisser-faire" en ce qui concerne le marché du travail ?

Laurence Lizé et Lucy apRoberts

Références bibliographiques

Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, *Overview of Entitlement Programs, 1991 Green Book*. U.S. Government Printing Office : Washington, D.C.

Employment and Earnings, vol. 40, n 5, mai 1993.

Hallock Margaret, 1993, "Unions and US Labor Policy : Responding to the Low-wage Strategy", *Economic and Industrial Democracy*, vol. 14, n 3, août, pp. 333 à 344.

Perspectives de l'emploi, "Politiques actives du marché du travail : évaluation des effets macro- et micro-économiques", chapitre 2, OCDE, juillet 1993.

Social Security Bulletin, *Annual Statistical Supplement*, 1992.

AFL-CIO News, Business Week, UIMM Social International, Le Monde, Les Echos.