



HAL
open science

La politique publique de l'emploi aux États-Unis

Coralie Perez

► **To cite this version:**

Coralie Perez. La politique publique de l'emploi aux États-Unis. Barbier J.C., Gautié J. Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis, PUF, pp.197-217, 1999, Les cahiers du CEE. halshs-00714404

HAL Id: halshs-00714404

<https://shs.hal.science/halshs-00714404>

Submitted on 4 Jul 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

"La politique publique de l'emploi aux États-Unis", dans Gautié J., Barbier J.C. (coord.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, P.U.F. collection Les cahiers du C.E.E.), pp.197-217.

Coralie PEREZ

La "politique publique de l'emploi"¹ aux États-Unis

Les performances américaines en matière d'emploi sont connues. Près de 9 millions d'emplois ont été créés entre janvier 1993 et mars 1996, dont 2,34 millions pour la seule année 1996 (Council of Economic Advisers, 1996). Ces chiffres, auxquels il convient d'ajouter celui du chômage - 5.4% de la population active en 1996 (OCDE, 1997a) - , conduisent à s'interroger sur l'organisation et la nature des politiques publiques d'emploi dont le taux de chômage constitue souvent l'indicateur, certes sommaire, de la plus ou moins grande efficacité. Selon l'OCDE, la part du PIB américain consacrée aux dépenses publiques liées à l'emploi est faible relativement à celle des pays européens (0,54% en 1995-96 contre 3,1% en France en 1995 et 3,8% en Allemagne en 1996 - OCDE, 1997b-), et un tiers est dévolu aux politiques dites "actives" du marché du travail. Cette répartition, si elle a le mérite de permettre une première approche comparative, ne rend pas compte des spécificités structurelles de la "politique publique de l'emploi" américaine. Ainsi, plutôt que de partir d'une définition forcément arbitraire de la politique publique de l'emploi, il est apparu opportun de présenter dans un premier temps le rôle que joue le gouvernement fédéral en matière d'emploi et de formation, tant dans son contenu que dans ses formes institutionnelles. La stratification des actions en faveur de l'emploi et de la formation et, surtout, leur chevauchement avec celles ayant pour objectif la lutte contre la pauvreté apparaissent comme caractéristiques de la situation américaine. Puis l'accent est mis sur les actions entreprises par le *Department of Labor* (DOL). Après une décennie de relatif recul des ambitions, l'évolution est perceptible depuis le début des années 90 sous l'effet conjugué des résultats particulièrement mitigés des évaluations et des conséquences de la recomposition des formes de l'emploi. Cette évolution s'exprime particulièrement dans l'élargissement des catégories de bénéficiaires auxquelles l'action publique s'adresse, ainsi que dans ses contenus et les modalités de sa mise en oeuvre. Bien que limitée en volume, la "politique publique de l'emploi" américaine est aussi un lieu de controverses et de débats autour du fonctionnement du marché du travail américain et de ses conséquences sociales.

I. Une politique restrictive d'intervention sur le marché du travail

A. Un cadre légal minimal

Le cadre légal et conventionnel d'intervention publique sur le marché du travail est caractérisé par sa décentralisation et son minimalisme. Le socle de ce qui constitue la législation en matière de travail et d'emploi est issu de la crise de 1929 et du pacte social mis en place par l'administration Roosevelt. La législation normative est minimale et les principales lois relatives au travail et à l'emploi, votées dans les années 30 et après-guerre, ont été peu modifiées depuis lors. Ainsi, le principe d'un salaire minimum comme celui de la majoration des heures supplémentaires, ont été fixés par le *Fair Labor Standard Act* de 1938. L'assurance-chômage et les programmes d'assistance sociale naissent de cette période de mise en forme des institutions américaines par la loi sur la Sécurité Sociale (*Social Security Act*) de 1935. Toutes ces prescriptions s'appliquent à une relation d'emploi régie par un contrat de *common law* n'offrant à peu près aucune protection aux salariés. Il s'agit là d'une "forme de régulation des rapports contractuels privés" (Laperrière, 1986). Ainsi, le *Department of Labor* a toujours eu, depuis sa création en 1913, une place marginale dans l'organisation fédérale de l'exécutif du fait de l'existence d'agences autonomes (souvent liées à un secteur d'activité) et de l'absence de prérogatives spécifiques (immigration, pensions aux vétérans et programmes sociaux ont été pris en charge par d'autres départements) (Janoski, 1990).

Si la législation fédérale est le plus petit dénominateur commun aux Etats, ces derniers bénéficient d'une grande latitude dans l'application des normes et dispositifs fédéraux. Ils peuvent aller au-delà des minimas fédéraux en fixant, par exemple, un taux de salaire minimum supérieur au niveau fédéral ; mais force est de constater qu'ils se sont peu saisis de ce droit (Rosenberg, 1994). Ils disposent également d'une certaine autonomie dans la mise en oeuvre des dispositifs fédéraux. Ainsi, dans le cas de l'assurance-chômage, cotisations et prestations diffèrent d'un Etat à l'autre, chacun pouvant définir la durée de perception ainsi que les modalités de son financement (cf. encart 1). Globalement, les Etats n'utilisent pas ces marges de manoeuvre pour établir des relations de travail et d'emploi plus favorables aux travailleurs².

Le système fédéral d'assurance-chômage

3

Le système fédéral d'assurance-chômage (*Unemployment Insurance*) couvre actuellement près de 106 millions de salariés. Peuvent en bénéficier les salariés licenciés à la recherche d'un emploi, dès lors que le chômage n'est pas dû à une faute professionnelle. Le financement est effectué par les employeurs sur la base d'une taxe versée à leur Etat et calculée en fonction de la masse salariale de l'entreprise. Le taux de prélèvement varie selon le degré auquel chaque entreprise a, par ses licenciements antérieurs, sollicité le système d'assurance-chômage (*experience rating*). Seuls quatre Etats collectent également des taxes auprès des salariés.

Le système est décentralisé et géré par des agences étatiques. Les indemnités sont versées par l'Etat (via le *Unemployment Trust Fund* de l'*US Treasury*) pour une durée d'au plus 26 semaines. Si au terme de ce versement l'individu n'a pas retrouvé d'emploi, et sous des conditions liées au taux de chômage de l'Etat duquel il dépend, il peut percevoir des indemnités supplémentaires (*extended benefits*) versées par le gouvernement fédéral pendant 13 semaines. En l'absence de système de compensation et de solidarité entre les Etats, le coût supplémentaire est alors pris en charge pour moitié par l'Etat et le gouvernement fédéral. Face à l'augmentation du nombre de chômeurs et confronté au mécontentement des Etats à l'encontre du système des indemnités supplémentaires, le Congrès a créé un programme compensatoire d'urgence s'y substituant l'*Emergency Unemployment Compensation Program*. Ce programme (dont le maintien est soumis au vote chaque année) est intégralement financé par le gouvernement fédéral. En 1993, 7,8 millions de salariés américains ont reçu une allocation-chômage et 4,3 millions ont bénéficié de l'allocation supplémentaire au titre du programme compensatoire. Ce système, conçu en référence à l'emploi salarié à temps plein et à durée illimitée (catégorie de travailleurs "permanents" susceptibles d'être licenciés mais avec promesse de rappel et selon la règle de l'ancienneté; Bessy, 1994), est de moins en moins adapté à l'évolution du système d'emploi américain, caractérisée notamment par l'augmentation de la part des licenciements définitifs (86% des licenciements lors de la récession juillet 90-juin 92) et la multiplication des emplois "contingents" (c'est-à-dire précaires).

Depuis la fin des années 80, les initiatives favorisant une sortie rapide du système d'assurance-chômage vers l'emploi se multiplient sous la forme de programmes-pilotes conduits dans certains Etats. Parmi ceux-ci, l'encouragement à l'auto-emploi illustré par le *Self-Employment Demonstration Project* (Massachusetts et Washington), et la mise en oeuvre de bonus récompensant un retour rapide à l'emploi (*Reemployment Bonus Demonstration*). Depuis 1993, une nouvelle disposition (*Worker Profiling and Reemployment Services*) amende le texte fondateur du système d'assurance-chômage : elle requiert des Etats qu'ils procèdent à une sélection (*profiling*) des chômeurs les moins employables afin de les orienter dans des programmes d'emploi et de formation (cf. infra).

B. Des actions d'emploi et de formation décentralisées

Le Congrès édicte les objectifs globaux des actions fédérales et débloque les fonds nécessaires à leur mise en oeuvre. Toutefois, la détermination des responsabilités dans l'application des directives a toujours posé problème dans l'organisation et la gestion des programmes. Dans la première loi-cadre sur l'emploi et la formation, le *Manpower Development and Training Act* (MDTA), le gouvernement fédéral assumait seul la responsabilité du programme, contractant directement avec les organismes de formation au niveau local. Le projet du Nouveau Fédéralisme introduit par l'administration Nixon visait à déléguer davantage de responsabilités aux gouvernements étatiques. Ainsi dans la seconde loi-cadre, le *Comprehensive Employment and Training Act* (CETA), le gouvernement fédéral versait une part du financement à des "collectivités locales"³ sous forme de subventions globales (*block grants*). Dès lors, les collectivités acquéraient une autonomie dans la sélection des bénéficiaires et le choix des "services" fournis. Cependant, une telle délégation de responsabilités comporte des risques de dérives (actions et/ou groupes de population privilégiés) qui ont conduit le gouvernement fédéral à périodiquement limiter l'autonomie des Etats en fixant des règles plus strictes d'éligibilité ou des "quotas" de population à servir en priorité (Perez, 1998a)⁴. En somme et depuis l'administration Nixon, le partage des rôles entre les différents niveaux de compétences s'effectue comme suit : le niveau fédéral (le Congrès relayé notamment par le *Department of Labor*) donne la définition des objectifs à atteindre (soit l'accroissement des revenus, de l'emploi et la réduction de la dépendance à l'aide sociale) et formule des lois-cadres à géométrie variable ; les gouvernements des Etats détiennent les fonctions de gestion et de coordination, dont le découpage des "zones de fourniture de services" (*Service Delivery Areas* ; SDA). Enfin, la conception et la mise en oeuvre des programmes s'effectue au niveau local, dans le cadre des limites fixées par la législation (Guttman, 1983). Traditionnellement, les employeurs ne sont pas impliqués dans la conception et la mise en oeuvre des actions en matière d'emploi et de formation. Selon P. Osterman, la faible participation des employeurs résidait dans le peu d'intérêt économique que représentait à leurs yeux ces mesures, plutôt identifiées à des actions "charitables" (Osterman, 1988, p.95). L'évolution de ce point de vue est notable puisque l'administration Reagan a souhaité impliquer davantage le secteur privé dans l'organisation et la gestion locale des programmes d'emploi et de formation; "*il y eut un surprenant consensus... autour de l'idée que gouvernement local et entreprises devaient travailler en partenariat pour que les*

programmes de formation fonctionnent” (Guttman, 1983, p. 5). Dès lors, chaque SDA est doté d'un *Private Industry Council* (PIC) composé en majorité de représentants des employeurs locaux, ceux-ci devenant à égalité avec le gouvernement local, les interlocuteurs du DOL pour la définition des actions locales d'emploi et de formation. C'est là une des formes les plus achevées de décentralisation de la législation fédérale en termes de gestion locale.

L'action fédérale en matière d'emploi et de formation se borne donc à encadrer, par une réglementation minimale qui prohibe les abus les plus flagrants, les rapports de travail et d'emploi, essentiellement définis dans les entreprises. De ce point de vue, le caractère très décentralisé de l'action fédérale en la matière a pu contribuer au démantèlement du système d'emploi traditionnel, l'Etat fédéral ayant ainsi permis la flexibilisation à la baisse des salaires et l'affaiblissement des normes de travail et d'emploi traditionnelles⁵. Ceci constitue sans doute le revers d'une situation sur le marché du travail américain le plus souvent présentée à son avantage et qui pourrait légitimer, en première analyse, un faible niveau d'intervention publique.

C. Un faible niveau d'intervention légitimé par le “ bon ” fonctionnement du marché du travail américain ?

Après avoir connu un taux de chômage global supérieur à son homologue français, les Etats-Unis se maintiennent à un niveau inférieur depuis les années 80 (les taux de chômage standardisés français et américains sont respectivement de 12,4% et 5,4% de la population active en 1996 - OCDE, 1997b-). De plus, la fréquence du chômage de longue durée (12 mois ou plus) dans le chômage total est nettement supérieure en France 39,5% contre seulement 9,5% aux Etats-Unis en 1996 (OCDE, 1997b). Sur le versant des créations d'emploi, la capacité de l'économie américaine à créer plus d'emplois que l'Europe au cours des vingt-cinq dernières années a été abondamment soulignée.

La comparaison des situations américaine et européenne amène nombre d'observateurs à désigner l'interventionnisme étatique comme responsable de l'“euroscélrose” et, *a contrario*, à vanter la flexibilité du marché du travail américain (Krugman, 1994). Plusieurs remarques permettent cependant de nuancer ces chiffres et l'analyse traditionnelle qui en est faite.

Tout d'abord, les bons résultats de l'économie américaine ainsi formulés sont à relier à deux facteurs essentiels. D'une part, les interventions par voie monétaire et budgétaire ont été

massivement utilisées lors de la sortie de la récession de 1982, et dans la stimulation de la reprise après la récession de 1990. Ainsi, la politique macro-économique expansionniste menée par l'administration Reagan s'est appuyée sur l'accroissement des dépenses militaires et la baisse des impôts et a ainsi permis d'impulser la reprise après la récession de 1982 (Horn, 1996). De plus, le rôle international du dollar et la faiblesse des taux d'intérêt à court terme au début des années 90 ont contribué favorablement aux bons résultats observés. D'autre part, il est fréquemment invoqué que l'accroissement soutenu de la population en âge de travailler (taux de croissance annuel moyen de 1,6% entre 1980 et 1990 aux Etats-Unis, contre seulement 0,4% en France), conjoint d'une croissance du taux d'activité, explique le niveau relativement faible du taux de chômage (Lester, 1998). Ce facteur, reflet de changements démographiques et culturels, est à apprécier selon le contexte sociétal. Pour S. Houseman, l'augmentation de la participation à la force de travail est le fait d'une participation croissante des femmes liée à l'érosion des revenus salariaux des hommes (et donc des ménages) et du nombre croissant de divorces (1995). La "participation" à la force de travail recouvre des réalités diverses. En effet, les frontières entre les situations d'emploi, de chômage et d'inactivité sont particulièrement floues aux Etats-Unis où l'emploi ne répond pas à une conception forte qui intégrerait notamment le bénéfice de garanties spécifiques et de protection sociale (Fouquet, 1998).

De plus, les chiffres du chômage masquent les transformations à l'oeuvre sur le marché du travail. Nombre d'observateurs américains s'accordent à dire que le problème du "chômage" est plus profond que ne le suggèrent les statistiques officielles (Murphey, 1997 ; Lester, 1998). Alors que le taux de chômage est, en 1994, au même niveau que vingt ans auparavant (soit 4,5%), le taux de non-emploi a augmenté de 3,5 points (Murphy, Topel, 1997). Le taux officiel de chômage devrait ainsi être corrigé du nombre de travailleurs découragés ainsi que de celles en situation de temps partiel subi. Un tel calcul conduit à ajouter aux 7,2 millions de chômeurs officiels en 1996, près de 5,7 millions d'individus (1,6 million de travailleurs découragés et 4,1 millions de travailleurs à temps partiel subi), soit un écart de 4,3 points avec le taux de chômage officiel⁶ (Lester, 1998). De plus, la faiblesse apparente du niveau de chômage américain doit être rapportée aux groupes de population concernées. Le chômage touche en premier lieu les moins qualifiés pour lesquels la flexibilité salariale n'a pas permis de créer de nouvelles opportunités d'emploi, et les jeunes issus des minorités ethniques (Topel, 1993; Rosen, 1996). Enfin, le taux de chômage devrait être corrigé d'une fraction de

la population carcérale (en majorité jeune et peu qualifiée) agissant comme un mode autoritaire de régulation de l'emploi (Freeman, 1995).

Plus largement, ces indicateurs macro-économiques masquent la généralisation de l'insécurité salariale aux Etats-Unis : l'accroissement des inégalités salariales, le rythme soutenu des licenciements, la dégradation des conditions générales d'emploi conduisent à formuler le constat d'une déconnexion entre le succès reflété par les indicateurs macro-économiques et la qualité de vie des travailleurs américains (Mishel et al., 1996). Les augmentations récentes du salaire minimum ne constituent pas un signe tangible d'amélioration, même si elles concernent près de 10% des travailleurs. L'augmentation de 1991 est survenue après une décennie d'affaiblissement du salaire minimum (la valeur nominale est restée constante sur la période 1981-89). Les deux augmentations successives de 0,5 \$ en 1996 et 1997, très contestées par les conservateurs, sont d'ores et déjà analysées par leurs partisans comme "historiquement faibles". L'objectif de l'administration Clinton est d'élever le taux de salaire horaire minimum, actuellement égal à 5,15 \$, à 6,15 \$ d'ici l'an 2000. Selon les projections du *Congressional Budget Office*, l'atteinte de cet objectif amènerait le salaire minimum à son niveau de 1979, soit avant l'érosion de l'inflation (Bernstein, 1998).

Au total, le caractère restrictif des interventions publiques sur le marché du travail semble illustrer la conviction qu'un faible taux de syndicalisation, une faible protection légale des travailleurs, un niveau décentralisé des négociations collectives, une stagnation du salaire minimum..., sont les ingrédients permettant un fonctionnement plus efficace du marché du travail. Ce constat, largement conforté par la politique de dérégulation de l'administration Reagan, fait dire à P. Krugman que le marché du travail américain est sans doute le plus proche de l'idéal-type de la théorie néoclassique (1994). A cette "efficacité" ont contribué les politiques monétaire et budgétaire, mais les programmes d'emploi et de formation ont été traditionnellement conçus pour atténuer les conséquences d'un tel fonctionnement. Ainsi, même en période de récession, l'objectif de ces interventions a moins été la lutte contre le chômage que celle contre la pauvreté.

II. Un chevauchement avec la politique de lutte contre la pauvreté

Aux États-Unis, les interventions publiques sur le marché du travail sont structurées autour de la lutte contre la pauvreté. Cela tient corrélativement à la croyance dans les vertus du

marché pour résorber les déséquilibres sur le marché du travail et à l'analyse traditionnellement faite de la pauvreté depuis les années 60.

Ainsi, les premiers destinataires des actions fédérales en matière d'emploi et de formation sont les "désavantagés économiques". L'appartenance à cette catégorie implique un niveau de ressources inférieur au seuil de pauvreté officiel et un cumul de handicaps (niveau d'éducation, âge, situation familiale...) qui caractérise une situation de pauvreté. La cible de ces actions n'est donc pas d'emblée référée à la privation d'emploi mais au revenu (c'est-à-dire aux "pauvres", selon les critères officiels, travailleurs ou non). La politique de l'emploi est concentrée sur les caractéristiques productives de ces individus vus comme structurellement inadaptés, sous l'hypothèse que le passage en mesure réduira leur déficit d'employabilité, mais également leur dépendance à l'aide sociale, le taux de délinquance et de criminalité (Freeman, 1995). Les jeunes "désavantagés économiques" constituent de ce fait une cible privilégiée de ces programmes⁷. Ces programmes sont dits de "seconde chance" et s'inscrivent "*dans le prolongement d'une idéologie qui place l'éducation au coeur des exigences d'égalité (définie comme l'absence de barrières à la mobilité) et d'individualisme*" (Ermakoff, 1991).

Il en résulte une stratification des actions en matière d'emploi et de formation, la sphère des programmes fédéraux destinés à la fraction économiquement désavantagée de la population (*remedial system* soit la formation visant à la "remédiation"⁸) *coexistant* avec celle de l'éducation et de la formation dite qualifiante (*skill training*), plutôt destinée aux jeunes issus de la *working class* et aux travailleurs déjà intégrés à la force de travail (Osterman, 1988). Cette stratification a pour traduction institutionnelle un partage des tâches entre le *Department of Labor* (DOL) qui a la responsabilité des programmes de "remédiation", et le *Department of Education* qui a celle de la formation qualifiante. De ce fait, les contours institutionnels de la politique de l'emploi sont flous puisqu'elle agit selon les mêmes principes que celle de la lutte contre la pauvreté (cf. contribution de S. Morel)⁹. La politique de l'emploi américaine consiste donc, à côté de prérogatives traditionnelles (assurance-chômage et service public d'emploi), à atténuer les effets du fonctionnement du marché du travail, et particulièrement la paupérisation des travailleurs. Mais les moyens consacrés par le DOL à cette tâche sont modestes, comme l'illustre le tableau 1. Les programmes d'emploi et de formation représentent près de la moitié du budget total.

Tableau 1

Les principales activités du DOL en 1996

	En milliers de \$
Programmes d'emploi et de formation dont JTPA	4 140,7 96%
Assurance-chômage (<i>Unemployment Insurance</i>)	3 022,0
Services publics d'emploi (<i>Employment Services</i>)	930,6
Autres	373,0
Total	8 466,3

Source : Budget US DOL (1998)¹⁰

Note : Il convient également de noter que les actions entreprises par le DOL au titre de l'emploi et de la formation repérées ci-dessous ne représentent qu'un quart du budget affecté à la mesure de crédit d'impôt pour les "travailleurs pauvres" (apRoberts, 1996).

Bien que ne constituant pas traditionnellement une voie d'action privilégiée, les attentes adressées aux programmes d'emploi et de formation gérées par le DOL sont importantes. En effet, au phénomène de paupérisation des travailleurs américains s'ajoute, depuis les années 80, celui des licenciements économiques massifs auquel les seules indemnités chômage ne peuvent plus répondre efficacement. Entre les interrogations à propos de l'efficacité des interventions et les conséquences des ajustements sur le marché du travail, les actions d'emploi et de formation sont appelées à évoluer dans leur ciblage, leur contenu et leur organisation. Il convient cependant de rappeler les grandes orientations de la politique de l'emploi américaine depuis les années 60 afin de mieux en apprécier les évolutions récentes.

III. Les grandes orientations de la politique de l'emploi américaine depuis 1960

C'est dans le cadre du MDTA, précédemment cité, puis de ses reformulations législatives successives (*Comprehensive Employment and Training Act - CETA* et le *Job Training and Partnership Act - JTPA -*), qu'ont été créés la plupart des programmes d'emploi et de formation. Il nous paraît utile de montrer rapidement les ambitions diverses qui ont animé ces lois-cadres successives afin de mieux apprécier la configuration actuelle des mesures et leur importance relative (cf. tableau 2).

A. Les lois-cadres, reflets d'efforts discontinus

1. Les années 60-70

La période allant de 1962 à 1979 a été marquée par un fort activisme fédéral en matière d'emploi. Une politique d'amélioration de l'employabilité, complémentaire de tentatives de stimulations macro-économiques¹¹, est mise en oeuvre. Elle comprend alors un large éventail d'actions (soutien financier, soutien médical, formation éducative...) visant à faire tomber les "barrières à l'emploi". L'employabilité peut être considérée comme la cible de cette politique, déclinée en trois sous-objectifs : "*développer les capacités des travailleurs peu formés ; créer des emplois qui leur seraient accessibles ; et plus généralement, favoriser une meilleure adéquation entre les travailleurs et les emplois*" (Gazier, 1987, p. 67). Cette politique s'affirme en 1973 par le vote d'une nouvelle loi-cadre le *Comprehensive Employment and Training Act*. Toutefois, l'objectif d'amélioration de l'employabilité se dilue rapidement sous l'effet conjoint de la récession en 1974, et de la demande pressante d'une partie de la classe politique pour une prise de responsabilité directe de l'État fédéral dans l'amortissement de ses effets¹². L'objectif contracyclique de l'action fédérale est poursuivi essentiellement par la création d'emplois publics temporaires. Les moyens affectés à cette politique sont élargis sous la présidence de Carter¹³ et la composante "contracyclique" devient en 1978, un élément majeur mais polémique du CETA. Dans le même temps sont également créés, mais dans une proportion moindre, des programmes de subvention à l'emploi dans le secteur privé, dont le *Targeted Job Tax Credit* (TJTC) qui a fonctionné jusqu'en 1994. On peut ainsi considérer que c'est au cours de cette période que les actions sur le marché du travail américain se rapprochent le plus d'une politique *globale* de l'emploi, telle qu'on la connaît en Europe (Bruche, 1985). Néanmoins, ces actions n'étaient pas consensuelles : "*Même lorsqu'il n'y eut aucun obstacle sérieux à l'atteinte et au maintien d'un haut niveau d'emploi, l'adoption de politiques et de programmes promouvant cet objectif rencontra une forte opposition. L'explication tenait alors - comme aujourd'hui - dans un fort conservatisme idéologique...*" (Rosen, 1996, p. 30). En 1978 s'amorce la période de repli des ambitions politiques en matière d'emploi, concomitante d'une politique budgétaire restrictive ayant pour objectif la lutte contre l'inflation. Ce repli est amorcé par la restriction de l'accès aux emplois publics temporaires et aux emplois subventionnés dans le privé, et se traduit concrètement par leur ciblage sur les groupes de populations les plus défavorisés. Ce repli est en partie la résultante des conflits autour de l'efficacité de ces interventions, particulièrement à propos des effets de substitution

potentiellement induits par la composante *Public Service Employment* (PSE). Toutefois, plus que les résultats des évaluations, les réticences traditionnelles à l'égard de créations d'emplois publics, et plus généralement d'actions dirigées vers la demande de travail, ont déterminé la configuration des interventions fédérales des années 80.

Avec l'expiration du CETA et le vote de la nouvelle loi-cadre, le *Job Training and Partnership Act* (JTPA) ouvre une période de révision à la baisse des ambitions et des moyens.

Tableau 2

Tableau synoptique des principales lois-cadres d'emploi et de formation aux États-Unis depuis les années 60

Lois-cadres	Périodes d'activité	Niveaux de responsabilité	Principaux services	Cibles privilégiées	Principales orientations
MDTA	1962-1973	Fédéral	CT OJT	Désavantagés économiques	Requalification Amélioration globale de l'employabilité
CETA	1973-1978	Fédéral et local Subventions globales "hybrides"	WE PSE	Désavantagés économiques + licenciés économiques (à titre conjoncturel)	Création d'emplois publics. Subventions à l'emploi non ciblées
	1978-1982	Restrictions des marges de manoeuvre locales	Accroissement des effectifs PSE	Désavantagés économiques	Restriction des actions antérieures. Ciblage des mesures
JTPA	1982-1988	Essentiellement étatique. Intervention du secteur privé Subventions globales	JSA OJT CT WE	Désavantagés économiques	Placement rapide dans l'emploi.. Formation des populations défavorisées aptes au travail
	1988-1992	Quotas de bénéficiaires	Idem	Idem + licenciés économiques	Etendue des actions en faveur des licenciés économiques
	1992 – ...	Limitation des marges de manoeuvre locales	Limitation OJT (6 mois)	Définition de "publics prioritaires" ("dropouts", "hard-to-serve")	Accent sur la "qualité" des emplois trouvés et l'intensité des formations

Légende : MDTA : Loi sur le développement et la formation professionnelle de la main-d'oeuvre ; CETA : Loi-cadre sur la formation et l'emploi ; JTPA : Loi sur le partenariat en matière d'emploi et de formation.

CT : *Classroom Training* (formation éducative) ; WE : *Work Experience* (expérience de travail) ; PSE : *Public Service Employment* (créations d'emplois publics) ; OJT : *On the Job Training* (formation dans l'entreprise) ; JSA : *Job Search Assistance*.

Les ruptures de période correspondent aux votes de nouveaux amendements signifiant le changement de loi ou nécessaires à la reconduction de la législation en cours.

2. Les années 80 : de moindres ambitions

Les nouvelles orientations données par l'administration Reagan impriment la configuration actuelle des actions sur le marché du travail (encart 2). Outre les restrictions imposées au versant passif des interventions, les créations d'emplois publics temporaires (PSE) sont supprimées et les subventions à l'emploi privé sont drastiquement limitées. La politique de l'emploi américaine devient pour l'essentiel une action de placement rapide dans l'emploi des groupes dits marginaux, la formation ne jouant qu'un rôle mineur.

Les ruptures dans les *contenus* des programmes entre le CETA et le JTPA s'expriment par la variation du nombre des inscrits par "services". En effet, la majorité des programmes d'emploi et de formation repose sur une panoplie identique de "services" dont la combinaison varie selon les programmes (encart 2). Entre 1980 et 1985, les effectifs diminuent dans les "services" les plus coûteux et aux débouchés les plus faibles sur l'emploi à court terme. Au contraire, la formation en entreprise est maintenue et l'aide à la recherche d'emploi favorisée. (Donahue, 1989).

Les principaux programmes d'emploi et de formation du Department of Labor en 1994 : volume, publics et contenus

JTPA titre IIA :

volume : 988.021 \$
public: "désavantagés économiques", jeunes et adultes.

JTPA titres IIB et IIC :

volume : 1.546.964\$
public : "désavantagés économiques" de 14 à 21 ans.

JTPA titre III (Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act)

volume : 1.146.000\$
public : licenciés économiques.

JTPA titre IVA :

volume : 149.794\$
public : travailleurs agricoles saisonniers et travailleurs Amérindiens.

JTPA titre IVB (Job Corps):

volume : 1.040.469\$
public : jeunes "désavantagés économiques".

Homeless Job Training (Mc Kinney Act):

volume : 12.357\$
public : personnes sans domicile et vétérans au chômage.

TAA (Trade Adjustment Assistance Act):

volume : 206.900\$
public : licenciés économiques de certains secteur d'activité.

Older Workers Program:

volume : 410.500\$
public : travailleurs âgés de 55 ans et plus, disposant de faibles ressources.

Quatre services constituent le socle de tout programme d'emploi et de formation géré par le DOL, quel que soit le groupe-cible auquel il se destine. Seule leur pondération à l'intérieur des programmes varie.

Aide à la recherche d'emploi (ou Job Search Assistance)

peu intensif; durée moyenne de participation de 4 semaines; population relativement la plus employable.

Formation éducative (ou Classroom Training)

formations théoriques et pratiques à des activités professionnelles spécifiques (secrétariat, vente...) dans le cadre d'écoles professionnelles; intensif (30 heures hebdomadaires); durée de participation moyenne de 4 mois; population la moins employable.

Formation en entreprise (On-the-Job Training)

emplois subventionnés dans le secteur privé pour une durée maximale de six mois (la moitié du salaire est versée à l'employeur par l'administration); présélection des participants par l'agence locale puis choix par les employeurs; durée moyenne de la participation de 3,5 mois.

Expérience de travail (Work Experience)

placement temporaire et à temps partiel dans une agence gouvernementale ou une organisation à but non lucratif, en vue d'une "socialisation au travail"; public jeune en abandon scolaire et sans expérience de travail; durée moyenne de participation de 5 mois.

Source : S. Levitan et F. Gallo (1988).

A côté des actions menées envers les “désavantagés économiques” se développent des mesures destinées aux licenciés économiques. L’importance de ces mesures ne s’affirme que depuis le début des années 90, et leur accès tend à s’élargir pour mieux prendre en compte le phénomène croissant des licenciés permanents (cf encart 1). Ceci constitue probablement un des éléments majeurs de l’évolution des actions pour l’emploi et la formation des années 90.

B. La politique de l’emploi américaine depuis les années 90

La politique de l’emploi menée depuis le début de cette décennie, bien que conservant les caractéristiques majeures des politiques antérieures, est également le résultat d’inflexions sensibles suggérant l’hypothèse d’un retour vers une politique d’amélioration globale de l’employabilité. Cela s’exprime par l’évolution des critères de ciblage des programmes d’emploi et de formation, indiquant un élargissement des prérogatives du DOL depuis le début des années 90. Plusieurs signes l’attestent.

Tout d’abord, les “barrières à l’emploi” deviennent explicitement un critère d’éligibilité aux programmes d’emploi et de formation, se substituant lorsqu’elles se cumulent, au critère traditionnel de ressources. Ces barrières à l’emploi balayent un large spectre d’états dont une part seulement est directement référée à l’emploi (présent ou passé)¹⁴. L’accent mis sur ces états peut s’interpréter comme la réactivation de la politique menée dans les années 70.

Surtout, l’ouverture plus large des programmes d’emploi et de formation au “noyau dur” du salariat est affirmée dans un contexte de délocalisation et de licenciements massifs¹⁵. Traditionnellement, l’accès des licenciés économiques aux quelques dispositifs spécifiques gérés par le DOL était soumis à des conditions restrictives¹⁶). Le contexte économique contraint l’État fédéral à s’intéresser à un groupe de travailleurs inhabituel, plutôt qualifié, syndiqué, expérimenté, et dont la probabilité d’être rappelés par leur employeur et d’exercer le même métier, dans le même secteur est faible (Leigh, 1988). Ces salariés licenciés sont identifiés comme *dislocated* ou *displaced workers*¹⁷. Les caractéristiques des *dislocated workers* évoluent avec les licenciements persistants dans les années 90 dans le sens d’un élargissement des secteurs et des métiers d’origine (Gardner, 1995)¹⁸. Cette évolution

significative des attributions du DOL en matière d'emploi et de formation, restant toutefois dans les limites d'un budget restreint, est confirmée en 1994 par le *Reemployment Act*, projet qui prévoyait un élargissement de l'accès aux programmes existants pour les licenciés économiques à *tous les chômeurs*, quelle que soit l'origine du licenciement¹⁹.

Tous ces éléments témoignent d'un dépassement de la focalisation des interventions fédérales en matière d'emploi et de formation sur les "laissés pour compte économiques" pour atteindre une fraction plus large du salariat. Cet élargissement n'est pas sans lien avec le fait que le modèle de l'indemnisation rétribuant la recherche d'emploi semble dépassé, aux Etats-Unis comme dans plusieurs pays européens (Auer, 1995), et l'obligation de formation de plus en plus souvent associée à la perception d'une allocation²⁰. L'élargissement de la participation aux programmes d'emploi et de formation n'est-il pas, dans ce cas, davantage attribuable à de nouvelles modalités d'intervention où la formation joue le rôle de contrepartie à la perception d'une allocation, qu'à une hypothèse de retour à une politique d'amélioration globale de l'employabilité ?

IV. Conclusion

Au total, le paysage des programmes d'emploi et de formation gérés par le DOL comporte deux grandes voies d'action : une voie traditionnelle dirigée vers les plus démunis, jeunes et adultes et une voie en essor concernant les licenciés économiques. Les autres actions sont catégorielles et demeurent marginales (travailleurs âgés, travailleurs amérindiens, saisonniers, vétérans, sans domicile). Près de 2,2 millions de personnes ont participé à ces programmes en 1992 dont près de 45% pour le seul JTPA Titre IIA (US DOL, 1995). La politique de l'emploi américaine telle que nous l'avons circonscrite ici n'a jamais constitué un mode d'action privilégié de l'Etat fédéral, préférant un soutien aux revenus des familles pauvres. Cependant, ces actions sont controversées, moins sur l'opportunité de leur existence que sur leur mise en oeuvre et leurs orientations. En témoigne le foisonnement d'évaluations des programmes d'emploi et de formation depuis les années 70²¹ et les débats très vifs entourant leurs résultats, souvent faibles²².

Concernant la mise en oeuvre de ces programmes, l'administration fédérale doit gérer les avatars produits par la décentralisation. Afin d'assurer la convergence entre les orientations fixées par le Congrès et les objectifs poursuivis par les gouvernements locaux, le DOL a

introduit un mécanisme de contrôle de l'utilisation des fonds fédéraux dans le cadre du JTPA : les standards de performance. Ces “quotas” (taux de placement dans l’emploi, taux de salaire...) doivent être atteints par les Etats sous peine de sanction (Perez, 1998b). Ce système produit déjà des effets pervers. De plus, par l’importance qu’il a consentie au secteur privé, l’Etat fédéral a pris le risque d’une confiscation de la formation par ce dernier. Les standards de performance constituent peut-être le moyen de contrôler les conséquences de la “privatisation partielle” de la politique de l’emploi américaine²³

S’agissant des orientations des actions menées par le DOL et face aux questions sur l’efficacité des programmes, les débats récents interrogent la pertinence de la rupture brutale imposée par l’administration Reagan (réduction des subventions à l’emploi privé et suppression des créations d’emplois publics temporaires). L’alternative qui consiste à proposer des services peu coûteux à un grand nombre d’individus (tels que l’aide à la recherche d’emploi) ou à limiter l’accès effectif à un petit nombre de services très coûteux (formation générale et professionnelle), est sur la sellette (Friedlander, Gueron, 1992). Les préoccupations liées à l’intensité de la formation dispensée et à la qualité des emplois trouvés à l’issue des programmes émergent depuis les années 90²⁴, mais il semble toutefois qu’elles soient davantage dirigées vers la situation post-programme des licenciés économiques (*displaced workers*) que vers celle des “désavantagés économiques”.

A cet égard, l’ouverture plus large des programmes d’emploi et de formation aux licenciés économiques suggère une convergence du fractionnement des populations concernées par les politiques de l’emploi en Europe et aux Etats-Unis²⁵. Toutefois, l’analyse des causes de cette convergence doit être prudente²⁶ : d’une part, les convergences observées ne s’expriment que dans les formes catégorielles de l’emploi, du chômage, de la pauvreté, de l’inactivité..., qui sont elles-mêmes produits d’une histoire et de rapports de force spécifiques aux pays (Friot et al., 1996) ; d’autre part, elles doivent être replacées dans le cadre minimal d’intervention précédemment évoqué : subsiste ainsi une vision dominante de la politique de l’emploi américaine, guidée par la théorie du capital humain qui, centrée sur l’individu, ses aptitudes et comportements, occulte toute réflexion sur les dynamiques économiques et sociales de création et d’éviction de l’emploi.

Références bibliographiques

apRoberts L., 1995, “La fiscalité à la rescousse des bas salaires”, *IRES Chronique Internationale*, n°32, janvier, pp. 13-16.

apRoberts L., 1996, “Quelle politique pour les travailleurs pauvres ?”, *IRES Chronique Internationale*, n°40, mai, pp. 28-32.

Auer P., 1995, “Le miracle américain de l’emploi”, *InforMISEP*, n°49, printemps, pp. 20-31.

Barnow B., 1993, “Thirty years of Changing Federal, State and Local Relationships in Employment and Training Programs”, *The Journal of Federalism*, 23, Summer, pp.75-94.

Barnow B., King C., 1996, “The Baby and the Bath Water. Lessons for the Next Employment and Training Program”, in Mangum G. (eds.), *Of Heart and Mind. Social Policy Essays in Honor of Sar A. Levitan*, W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo (Mi.), pp. 255-282.

Bernstein J., 1998, “Another Modest Minimum Wage Increase”, *Issue Brief* n°124, Economic Policy Institute, February, 5p.

Bessy C., 1994, “La sélection des salariés licenciés aux Etats-Unis, en Allemagne et en France”, *Problèmes économiques*, n°2381, juin, pp. 17-23.

Bruche G., 1985, “Deux décennies de politique de l’emploi aux Etats-Unis”, *Problèmes économiques*, n°1913, pp. 18-26.

Cook et al. ,1985, *Public Service Employment. The Experience of a Decade*, W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo (Mi.), 131p.

Donahue J., 1989, “Shortchanging the Workforce”, Economic Policy Institute, Washington D.C., 40p.

Ermakoff I., 1991, “Les travaux d’évaluation des politiques de l’emploi aux Etats-Unis : éléments d’une approche critique”, Séminaire d’Economie du Travail, Université de Paris I, septembre, 80p.

Fouquet A., 1998, “Travail, emploi, activité”, *La Lettre du CEE* n°52, Centre d’Etudes de l’Emploi, 10p.

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

Friedlander D., Gueron J., 1992, “Are High-Cost Services more Effective than Low-Cost Services ?”, in Mansky C., Garfinkel I. (éds.), *Evaluating Welfare and Training Programs*, Harvard University Press, pp. 143-198.

Friot B., Rose J. (dir), 1996, *La construction sociale de l’emploi en France, des années soixante à aujourd’hui*, Paris, L’Harmattan, 245p.

Gardner J., 1995, “Worker Displacement : a Decade of Change”, *Monthly Labor Review*, April, pp. 45-57.

Gazier B., 1987, "L'employabilité comme objectif et critère d'évaluation des politiques d'emploi : éléments d'analyse comparative des expériences américaines et françaises depuis les années 60", communication aux VIIème journées de l'AES, Aix-en-Provence, 24-25 septembre, 52p.

General Accounting Office, 1994, "Multiple Employment Training Programs", US GAO, March, 91p.

Ginzberg E., 1996, "MDTA and CETA", in Mangum G. (eds.), *Of Heart and Mind. Social Policy Essays in Honor of Sar A. Levitan*, W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo (Mi.), pp. 111-131.

Guttman R., 1983, "Job Trainig and Partnership Act : New Help for the Unemployed", *Monthly Labor Review*, March, pp. 3-10.

Horn G., 1996, "La dynamique de l'emploi", *Problèmes économiques*, n°2484, septembre, pp. 8-14.

Houseman S., 1995, "Job Growth and the Quality of Jobs in the U.S. Economy", *Labour*, pp. 93-124.

Janoski T., 1990, *The Political Economy of Unemployment*, University of California Press, 351p.

Krugman P., 1994, "Europe Jobless, America Penniless", *Foreign Policy*, Summer, pp. 19-34.

Lah D., 1993, *Background Paper ; JTPA Programs for the Disadvantaged*, US DOL, May, 45p.

Laperrière R., 1986, "Etats-Unis", in Lyon-Caen A., Jeammaud A. (dir), *Droit du travail, démocratie et crise*, Actes Sud, pp. 189-206.

Leigh D., 1988, "Does Training Work for Displaced Workers ?", Draft Paper, US DOL, October, 32p.

Lester P., 1998, "The End of Unemployment ?", *The American Prospect*, n°34, September-October, pp. 71-74.

Levitan S., Gallo F., 1988, *A Second Chance ; Training for Jobs*, W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo (Mi), 220p.

Mishel L., Bernstein J., Schmitt J., 1996, "The State of American Workers", *Challenge*, November-December, pp. 33-42.

Murphey D., 1997, "Today's Economic Statistics : Poorly Suited When Put Forward as Measures of Well-Being", *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, Vol. 22, n°3, Fall, pp. 345-374.

Murphy K., Topel R., 1997, "Unemployment and Nonemployment", *American Economic Review*, vol. 87, n°2, pp. 295-300.

- OCDE, 1996, *Perspectives de l'emploi*, Paris, 229p.
- OCDE, 1997a, *Etudes économiques de l'OCDE 1996-97 : Etats-Unis*, 245p.
- OCDE, 1997b, *Perspectives de l'emploi*, Paris, 210p.
- Osterman P., 1988, *Employment Futures*, Oxford University Press, 207p.
- Osterman P., 1989, "Les systèmes d'emploi aux Etats-Unis : modèles en concurrence et travail précaire", *Travail et Emploi*, n°39, pp. 65-81.
- Perez C., 1997, *Problématiques de l'évaluation des politiques d'emploi ; évolutions récentes, fondements théoriques et questions méthodologiques à partir de l'expérience américaine*, Thèse pour le doctorat de Sciences économiques, Université de Nancy II, 1997, 401p.
- Perez C., 1998a, "Les politiques catégorielles aux Etats-Unis. fonctions et limites du ciblage des programmes d'emploi et de formation américains", XVIIIème Journées de l'Association d'Economie Sociale, Fondements, portées et limites des politiques sociales catégorielles, Université de la Méditerranée, Marseille, 10-11 septembre.
- Perez C., 1998b "L'évaluation des programmes d'emploi et de formation aux Etats-Unis", in Conseil Scientifique de l'Evaluation, *L'évaluation en développement 1997*, Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, La Documentation Française, pp. 109-151.
- Rosen S., 1996, "Jobs : new challenges, new responses", *The Annals of the American Academy*, 544, March, pp. 27-42.
- Rosenberg S., 1983, "Reagan Social Policy and Labor Force Restructuring", *Cambridge Journal of Economics*, 7, pp. 179-196.
- Rosenberg S., 1994, "The more decentralized mode of labor market regulation in the United States", *Economies et Sociétés*, n°18, pp. 35-58.
- Ryan P., 1993, *Lessons Learned from Dislocated Workers Studies*, US, DOL, ETA March, 40p.
- Tarullo D., 1992, "Federalism Issues in the US Labor Market Policies and Employment Law", in Méhaut P. et al. (dir), *International Integration and Labour Market Organization*, Academic Press, pp. 99-111.
- Topel R., 1993, "What Have we Learned from Empirical Studies of Unemployment and Turnover ?", *American Economic Review*, vol. 83, n°2, pp. 110-115.
- US Department of Labor, 1996, *Training and Employment Report of the Secretary of Labor*, US DOL, ETA, Washington D.C., 154p.
- Wandner S., 1997, "Réinsertion professionnelle rapide de travailleurs évincés aux Etats-Unis", *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, Vol. 50, pp. 105-127.

¹Le terme *politique publique de l'emploi* est ici employé entre guillemets pour souligner la spécificité des programmes américains au regard de ce qui est désigné ordinairement par ce terme en Europe.

- ² La compétition que se livrent les Etats sur le terrain économique, aucun ne voulant décourager la venue potentielle d'employeurs en fixant des contraintes supérieures à l'Etat voisin, est une explication probable (Tarullo, 1992).
- ³ L'acception est employée par commodité et sans analogie stricte avec le système français. Les bénéficiaires locaux de ces financements sont appelés *prime sponsors*. Ils correspondent à des espaces de compétences d'au moins 100.000 habitants, organisés par un conseil comprenant des représentants des divers groupes d'intérêts locaux en présence.
- ⁴ En outre, le concept de "fédéralisme" qui sous-tend ce mouvement de décentralisation comporte un autre risque : celui d'un progressif désengagement financier de l'Etat fédéral (Barnow, 1993).
- ⁵ Cf. Osterman (1989) et Rosenberg (1994).
- ⁶ Pour les méthodes de calculs et une comparaison internationale cf. C. Sorrentino, "International Comparison of Unemployment Indicators", *Monthly Labor Review*, 116 (3), mars 1993, et "International Unemployment Indicators", *Monthly Labor Review*, 118 (8), août 1995.
- ⁷ Sont ainsi créés en 1964 deux programmes, le *Job Corps* encore en activité et un programme de mise au travail appelé *Neighborhood Youth Corps* (aujourd'hui JTPA Titre IIB). Le programme *Job Corps*, destiné aux jeunes chômeurs de 16 à 24 ans, issus de familles pauvres présente la particularité d'éloigner les bénéficiaires de leur environnement pour les placer dans des centres spécifiques où est organisée leur vie quotidienne. Ces centres passent des contrats avec des organismes locaux de formation pour dispenser des services divers tels que des travaux d'utilité publique ou de la formation générale. Près de 101 000 jeunes ont bénéficié de ce programme en 1994.
- ⁸ Cet anglicisme équivaut ici à des programmes visant la résorption des handicaps d'éducation et de formation, et plus largement des "handicaps sociaux", l'objectif ultime étant de diminuer la dépendance à l'assistance sociale, d'augmenter les revenus et les opportunités d'emploi.
- ⁹ Une étude du General Accounting Office (GAO) a ainsi recensé, en 1994, 154 programmes d'emploi et de formation destinés aux "désavantagés économiques", gérés par 14 agences fédérales différentes, le DOL n'assumant la responsabilité que d'un quart de ces programmes (GAO, 1994).
- ¹⁰ Le lecteur intéressé peut consulter le site Internet <http://www.doleta.gov/budget>. Les écarts constatés avec les données OCDE sont attribuables au fait que ces dernières prennent en compte les dépenses au titre de l'emploi et de la formation consenties par d'autres départements tels que celui de l'éducation.
- ¹¹ Dans la tradition keynésienne, la demande fut stimulée par des réductions fiscales. Ces tentatives cessèrent en 1966 dans un climat politique de suspicion généralisée à l'encontre des politiques keynésiennes (Levitan et al., 1988, p. 5). E. Ginzberg note par ailleurs que les macroéconomistes n'ont montré que peu d'intérêt pour les politiques dites de main-d'oeuvre de 1960 à 1970 et ont privilégié les actions par voie fiscale et budgétaire. Cela explique selon lui la faible implication des macroéconomistes dans l'évaluation des programmes d'emploi et de formation et, plus généralement, l'irrégularité des efforts et le manque d'ambition liés à ces programmes (1996, p.128).
- ¹² Cette demande faisait écho à la loi de 1971, l'*Emergency Employment Act* dont l'objectif était de fournir aux personnes en situation de chômage, un emploi transitoire et, si possible, à une formation assurant la transition vers un emploi ultérieur non subventionné (Cook et al., 1985, p. 17).
- ¹³ Selon E. Ginzberg, membre actif des commissions nationales pour l'emploi entre 1962 et 1981, J. Carter fut le seul Président américain à manifester de l'intérêt pour les politiques de main-d'oeuvre en les considérant comme de véritables instruments de politique économique.
- ¹⁴ Citons les principaux états retenus par le DOL comme barrières à l'emploi et justifiant l'éligibilité au programme JTPA titre IIA en 1992 : avoir connu au plus 15 semaines d'emploi durant le semestre précédant la demande de participation au programme ; ne pas être diplômé de fin d'études secondaires ; ne pas avoir les compétences (lecture, écriture) de fin d'études primaires ; avoir un casier judiciaire ; être handicapé physique ; être bénéficiaire habituel de l'*Aid to Families with Dependent Children* ; avoir plus de 55 ans.
- ¹⁵ Pendant les années 1991-92, près de 5,5 millions de travailleurs ont été licenciés (sans promesse de rappel) à cause de la fermeture ou de la délocalisation de leur entreprise. Environ la moitié d'entre eux (2, 8 millions) occupaient leur emploi depuis trois ans et plus (Gardner, 1995).
- ¹⁶ Ont ainsi bénéficié d'aides spécifiques, des travailleurs licenciés de secteurs puissamment organisés en proie à de profondes restructurations ou à une mise en concurrence accrue suite à la signature d'accords de libre-échange de type NAFTA (North American Free Trade Agreement : accord de libre-échange entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique) ou bien encore pénalisés par des décisions de réorientation de dépenses fédérales (par exemple, militaires).
- ¹⁷ Souvent ces termes sont pris l'un pour l'autre. Plus précisément, le terme *displaced workers* désigne la part des *dislocated workers* s'étant maintenus dans leur emploi trois ans ou plus avant d'être licenciés. Sur la période 1987-1991, sur 12.3 millions de licenciés économiques, 5,6 millions détenaient leur emploi depuis au moins trois ans (Ryan, 1993).

¹⁸Supplément à l'enquête *Current Population Survey*.

¹⁹ Le *Reemployment Act* de 1994 prévoyait que "tous les licenciés économiques (sans promesse de rappel) ainsi que tous les chômeurs de longue durée soient éligibles à un éventail de services de réemploi, et ce quelle que soit la cause de la perte de l'emploi" (US DOL, 1994b). La proposition n'a pas été entièrement acceptée par le Congrès, qualifiée par l'opposition républicaine de trop interventionniste et axée sur les marchés internes (Auer, 1995). Elle s'est concrétisée en partie par un élargissement des admissions au programme JTPA Titre III (notamment en faveur de chômeurs ayant épuisé leur droit à indemnisation).

²⁰ Ainsi, les prestations spécifiques traditionnellement attribuées aux licenciés économiques de certains secteurs (*Trade Adjustment Assistance, NAFTA benefits*) sont, depuis 1988, assorties d'une obligation de formation. De la même manière, les dispositions prises au titre du *profiling* en 1993 (filtrage des chômeurs les moins employables) conditionnent la perception de l'allocation-chômage à la participation à un programme d'emploi et de formation (Wandner, 1997).

²¹ Ainsi, les actions de "formation qualifiante" mises en oeuvre par le Département de l'Education ont peu fait l'objet d'évaluations, par comparaison avec les programmes dits de remédiation. Plus consensuelle, la première nécessite moins d'être légitimée par des évaluations sophistiquées de ses effets.

²² Pour une approche de l'expérience américaine d'évaluation des programmes d'emploi et de formation, voir Perez (1997).

²³ Le système des standards de performance est amené à s'étendre à d'autres programmes gérés par le DOL mais il est également question de définir des standards communs aux programmes sociaux destinés aux "désavantagés économiques". Si ce projet était mis en oeuvre, il soulignerait encore davantage l'opacité des frontières institutionnelles de la politique de l'emploi américaine (Barnow, King, 1996).

²⁴ Ainsi un amendement au programme JTPA de 1992 oblige les administrations locales à consacrer une plus grande part de leur budget à la formation, et les standards de performance incluent une appréciation de l'emploi en terme de salaire et de temps de travail. Autre signe, des informations plus détaillées sont exigées des contractants dans le cadre de la formation en entreprise (période de formation, coût et contenu).

²⁵ On constate en France une généralisation du critère de ressources dans l'éligibilité à certains dispositifs destinés aux chômeurs de longue durée. Ainsi en 1987, le dispositif SRA (Stage de Réinsertion en Alternance) prévoit que la perception de ressources précaires puisse se substituer au critère de durée d'inscription à l'ANPE. Autre exemple, les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion constituent un public-cible pour le dispositif de lutte contre le chômage de longue durée AIF (Action d'Insertion et de Formation).

²⁶ Ces interrogations sont probablement à rapprocher des débats entourant le *workfare* (l'introduction dans le champ de l'assistance sociale d'une contrepartie productive au versement d'une allocation) et ses déclinaisons selon les pays : voir notamment S. Morel, "Les programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale. L'approche américaine du *workfare*", *Revue française des affaires sociales*, n°3, juill-sept. 1994, et le numéro spécial de la Revue des affaires sociales sur la contrepartie dont J. C. Barbier (1996) "Comparer insertion et *workfare* ?", n°4, oct-déc., pp. 7-26.