

Quelques réflexions pour débattre utilement de l'emploi : note interne actualisée le 23.12.05

Patrick Boulte

Solidarités Nouvelles face au Chômage pense que l'accès à l'emploi ordinaire est, dans l'état présent de notre culture et de nos fonctionnements sociaux, une aspiration générale légitime et la voie privilégiée de la construction de soi, de la citoyenneté et de la prévention de l'exclusion.

Notre association estime qu'après un quart de siècle de chômage massif, le débat sur l'emploi reste mal engagé dans notre pays. Faire participer les associations du secteur social, qui sont au contact des personnes en difficulté et qui observent les conséquences du chômage est indispensable. Elles doivent avoir leur place dans les diverses instances où s'élaborent les politiques publiques ayant un impact sur l'accès à l'emploi.

Cette note s'adresse à elles. Elle vise, d'une part, à leur faire partager des éléments d'analyse sur la réalité et les causes de l'inadéquation persistante de la façon de poser la question de l'emploi, d'autre part, à les encourager à poursuivre vigoureusement leurs efforts en cours pour faire entendre une voix propre sur ces sujets et imposer leur présence dans ces débats.

1. Le chômage est la plus importante cause d'exclusion sociale et de pauvreté, même si cela ne veut pas dire que l'occupation d'un emploi permette, dans tous les cas, de sortir de la pauvreté, surtout s'il est à temps partiel non choisi ;
2. La façon dont est organisé, en France, le débat sur l'emploi, le travail et les revenus est inadéquate pour traiter les problèmes qui se posent, cela à la fois du fait de la nature des intérêts représentés par ceux qui sont admis à y participer et du fait de la mauvaise segmentation des problèmes à traiter.
 - Le débat social n'inclut pas la question des inégalités devant l'accès à l'emploi (inégalités de statuts) et aux revenus.
 - La législation du travail est traitée sans réelle prise en considération de son impact sur l'emploi : droit du travail et droit au travail ne sont pas articulés entre eux.
 - La politique d'accès à la formation tout au long de la vie professionnelle est traitée sans considération du degré de participation des personnes à l'emploi, alors qu'elle devrait, au contraire, être axée sur la prévention ou la réduction du chômage.
 - La politique de fixation du niveau de salaire minimum est traitée avec une très insuffisante considération, entre autres, de son impact net final sur l'emploi.
 - Les pratiques des employeurs, tant publics que privés, ne tiennent pas compte des interférences de leurs critères de recrutement et de gestion des ressources humaines avec le marché de l'emploi.

- La politique de revenus de substitution est très insuffisamment articulée avec les réalités salariales, avec celles du marché de l'emploi et celles des pratiques de gestion des ressources humaines.

- Les politiques européennes en matière d'emploi – par exemple, pour ce qui concerne l'activation - sont transposées à la réalité française – quand elles le sont - sans prendre en considération le fait qu'elles sont établies en fonction de réalités socio-économiques majoritairement différentes.

1. Le chômage est la plus importante cause d'exclusion sociale et de pauvreté, même si l'occupation d'un emploi ne permet pas dans tous les cas de sortir de la pauvreté ;

« Les ressources des familles doivent pouvoir être prioritairement liées au travail, ce qui impose, pour sortir de l'impasse actuelle, de rendre possible l'accès à l'emploi. » (cf. « La nouvelle équation sociale » Fiche 2.1 - avril 2005) et « Nous avons pris le travail comme axe privilégié pour réduire la pauvreté des familles » (cf. « La nouvelle équation sociale » Fiche introductive p.5 - avril 2005).

Nous rejoignons ces considérations du rapport de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », présidée par Martin Hirsch. Même si elle n'est pas toujours faite dans l'opinion, il existe bien une connexion entre chômage et pauvreté et cela doit suffire pour justifier que les associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion se sentent directement concernées par les questions d'emploi et aient à en traiter.

Le chômage constitue le facteur essentiel de fragilisation, voire de destruction, des équilibres existentiels. C'est pourquoi la lutte contre le chômage subi, qu'il soit total, partiel ou récurrent, devrait primer l'enjeu du niveau de vie et de consommation. Cette considération ne s'applique évidemment pas quand il s'agit du niveau de vie de ceux dont les revenus sont tels que le moindre accident de vie peut les faire passer au dessous du seuil de pauvreté.

2. La façon dont est organisé, en France, le débat sur l'emploi, le travail et les revenus est inadéquate pour traiter les problèmes qui se posent, cela à la fois du fait des intérêts représentés par ceux qui sont admis à y participer et du fait de la mauvaise segmentation des problèmes à traiter.

2.1 Le débat social n'inclut pas la question des inégalités devant l'accès à l'emploi (inégalités de statuts) et aux revenus qui y sont attachés.

La preuve est faite depuis longtemps que le débat social est déséquilibré. Il ne prend pas en compte la totalité de la réalité sociale. Les problèmes qui se posent aux demandeurs d'emploi ont le plus grand mal à être évoqués dans l'espace public, sauf, très épisodiquement et de façon non institutionnalisée, sous forme d'actions violentes, comme cela a été le cas fin 1997 avec les mouvements de chômeurs ou, en 2003, avec ceux des intermittents du spectacle. C'est certainement l'une des raisons qui expliquent la persistance depuis un quart de siècle d'un niveau de chômage particulièrement élevé dans notre pays, à tel point que l'on a pu parler d'une préférence française pour le chômage.

a) « Les limites des politiques sociales proviennent aussi de ce que les questions de pauvreté ne sont pas directement un enjeu des négociations sociales. Spontanément, les uns et les autres ne

vont pas vers les mêmes solutions. Les associations familiales sont plus sensibles aux évolutions des prestations familiales ou des incitations fiscales. Les associations de lutte contre l'exclusion sont plus souvent confrontées aux dispositifs d'urgence, aux conséquences de la faiblesse des minima sociaux, aux situations de grande détresse. Les partenaires sociaux sont davantage tournés vers les questions salariales, celles de la formation ou de l'emploi, (pour les seuls salariés confrontés aux) angoisses de la précarité face aux exigences de la compétitivité. » (cf. « La nouvelle équation sociale » Fiche introductive p.3 - avril 2005)

Le paragraphe ci-dessus, issu d'un document de présentation du rapport de la commission Hirsch, déjà cité, met en exergue les limites structurelles de nos politiques sociales et, partant, de notre modèle social, que sa construction, réalisée pour d'autres temps, rend incapable de prendre en compte la totalité de la réalité sociale. Tant que les associations auront leur attention monopolisée par les seules conséquences concrètes et immédiates de l'exclusion, sans remonter à ses causes, et n'auront pas accès à ce qui est considéré comme la chasse gardée des partenaires sociaux, aucun mécanisme ne permettra de corriger naturellement ce déséquilibre permanent du débat social.

b) « Pour celles et ceux qui vivent de leur activité, avec des salaires faibles, il est tentant de mettre en regard des conditions de vie difficiles, obtenues au prix d'un effort soutenu avec, d'un côté, des personnes qui obtiennent des revenus à peine inférieurs aux leurs sans travailler (sans nécessairement savoir ce qui fait qu'elles ne travaillent pas) et, de l'autre, des personnes qui semblent être définitivement à l'abri de toute insécurité, avec un statut qui paraît inatteignable pour eux et leurs enfants, alors que la situation de précarité leur semble être une menace permanente. (cf. « La nouvelle équation sociale » Fiche introductive p.2 - avril 2005)

La citation précédente rappelle que, même dans le champ du salariat avec représentation syndicale organisée, il existe de profondes inégalités devant le risque de précarité du travail entre ceux qui sont détenteurs d'un statut protégé et ceux qui n'en ont pas : titulaires de contrats précaires, stagiaires,... Les organisations syndicales sont trop dépendantes de tous ceux qu'elles représentent pour être à même d'évoquer les inégalités de situations qui peuvent exister. C'est une nouvelle manifestation du déséquilibre du débat social, avec, pour effet, une insuffisante mise au jour de la réalité et des conséquences de la précarité au travail.

c) « Pour progresser, il est nécessaire que soient abordées conjointement les questions relatives au licenciement et celles des aménagements à apporter aux contrats de travail, aux modalités de l'assurance-chômage et aux différentes aides aux demandeurs d'emploi. Cette démarche globale pourrait permettre de définir un équilibre satisfaisant, d'une part, entre nature des contrats et règles ou modalités de licenciement et, d'autre part, entre la flexibilité nécessaire aux entreprises et les moyens donnés aux salariés de construire une carrière professionnelle. » (cf. CERC – rapport n°5 – p.21)

Les règles qui régissent le travail salarié ne doivent pas être établies sans aménagement concomitant du régime des revenus de substitution (notamment le régime d'indemnisation du chômage).

2.2 La législation du travail est traitée sans réelle prise en considération de son impact sur l'emploi.

La lutte contre le chômage passe par la maximisation de la création d'emplois au moins autant que par la conservation de l'emploi existant. La maximisation de la création d'emplois dignes de ce nom doit constituer le critère décisif des orientations de la politique économique et sociale.

La préférence idéologique pour le maintien du modèle théorique des années de plein emploi, qui n'a plus aucune réalité depuis une trentaine d'années, continue d'empêcher de prendre en compte un objectif de maximisation durable de l'emploi chaque fois qu'est évoquée une réforme du code du travail.

Du coup, « pour celles et ceux qui créent des richesses et de l'emploi, ou qui visent à le faire, il y a une incompréhension des obstacles juridiques, financiers et psychologiques qu'ils disent rencontrer et une tentation de considérer les transferts sociaux, non pas comme un facteur de lutte contre la pauvreté, mais comme des mécanismes qui entraînent dans la pauvreté en entravant leur capacité à créer de l'emploi. » (cf. « La nouvelle équation sociale » Fiche introductive p.2 - avril 2005)

On peut prendre l'exemple du rejet, sans examen, de la proposition de l'instauration de contrats de travail de moyenne durée, alors que le rapport, publié, depuis, par le CERC sur « La sécurité de l'emploi » y voit, lui, un intérêt : « Accroître la diversité des contrats par la création de contrats de mission, ou de projet, peut certainement améliorer la flexibilité des entreprises. À condition d'en rester aux propositions de la commission Virville, cette innovation est aussi conciliable avec une sécurité renforcée pour les salariés. Les contrats de mission ou de projet ne devraient donc être destinés qu'à des cadres ou des experts, et des conventions collectives de branche devraient déterminer les conditions de leur mise en oeuvre. » (cf. CERC – rapport n°5 – p.21)

Tant que notre organisation sociale, notre activité et nos comportements aboutiront à l'exclusion durable de nombreuses personnes du marché du travail ordinaire, la lutte contre le chômage continuera nécessairement de passer également par la voie, somme toute peu satisfaisante, du financement d'emplois aidés permettant, à la fois, d'accroître le nombre d'emplois existants et de permettre à ceux qui ne peuvent, temporairement ou durablement, atteindre les seuils de productivité déterminés par les choix économiques et politiques faits par ailleurs, de valoriser néanmoins leurs compétences et de ne pas perdre, ou même d'améliorer, leur valeur sur le marché de l'emploi.

2.3 La politique d'accès à la formation tout au long de la vie professionnelle est traitée sans considération du degré de participation des personnes à l'emploi, alors qu'elle devrait, au contraire, être axée sur la prévention ou la réduction du chômage.

Pour une partie des demandeurs d'emploi, la lutte contre le chômage passe par l'accès à la formation tout au long de la vie professionnelle, par l'accès, notamment, aux formations permettant les reconversions rendues nécessaires, soit par l'évolution du marché de l'emploi, soit par l'évolution des aptitudes des personnes du fait des emplois qu'elles ont été amenées à exercer.

Si l'on met à part ce qui concerne la part des contrats de professionnalisation accessible en théorie aux demandeurs d'emploi adultes, l'accord interprofessionnel et la Loi sur l'accès à la formation tout au long de la vie professionnelle de 2004, n'envisagent l'accès à la formation qu'à partir d'une situation d'emploi. Ils n'envisagent pas les éventualités de changement de métier et de reconversion. En cela, ils reflètent les pratiques des secteurs professionnels qui, même confrontés à des pénuries de main d'œuvre, ne pensent qu'aux ressources constituées par les jeunes à la recherche d'un premier emploi ou en apprentissage, en oubliant complètement les ressources susceptibles d'être trouvées sur le marché du travail, éventuellement après reconversion.

2.4 La politique de fixation du niveau de salaire minimum est traitée avec, entre autres, une très insuffisante considération de son impact sur l'emploi.

Si l'on opte pour une augmentation du niveau de vie plus rapide que celle que de la productivité, comme c'est le cas depuis des années, et si l'on veut qu'elle ne soit pas acquise au détriment de l'emploi, il faut qu'elle résulte intégralement d'une plus forte redistribution. Il faut non seulement qu'elle soit entièrement compensée par un allègement des charges, mais aussi que la prise en charge de celles-ci par le budget de l'Etat soit elle-même intégralement couverte par une augmentation de la pression fiscale. En d'autres termes, il faut qu'il y ait report sur une assiette fiscale de cotisations actuellement basées sur une assiette salariale. (cf. à ce sujet Cahuc et Zylberberg – Le chômage, fatalité ou nécessité ? p.79)

En supposant même que les hausses du SMIC soient intégralement compensées et n'aient pas d'effet sur le coût du travail, il resterait à examiner les effets indirects sur l'activité, donc sur la création d'emplois, de l'écrasement de la hiérarchie des salaires ainsi produite.

La politique du SMIC est l'exemple le plus flagrant de la disjonction entre les choix économiques et l'emploi.

Une telle coupure est dénoncée par l'article III-117 du projet de traité constitutionnel européen qui dit : « Dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions visées à la présente partie (concernant les politiques et le fonctionnement de l'Union), l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. »

Dans la proposition faite en 2005 par la Commission pour une décision du Conseil européen sur les directives à adresser aux Etats membres concernant leurs politiques de l'emploi, on trouvait l'indication suivante : « To maximise job creation, preserve competitiveness and contribute to the general economic framework, overall wage developments should be in line with productivity growth over the economic cycle and should reflect the labour market situation. » (Joint opinion of the employment committee and the social protection committee on the integrated guidelines for growth and jobs – 13.5.05)

A contrario, la prime pour l'emploi, elle, ne contribue pas à l'augmentation du coût salarial. Elle n'a donc pas d'incidence négative sur l'emploi, d'autant qu'elle augmente la capacité de consommation des personnes proches du SMIC. Elle peut, en revanche, en avoir sur le traitement des demandeurs d'emploi si, n'étant pas compensée par d'autres recettes fiscales, son coût budgétaire conduisait à réduire le financement des politiques de l'emploi.

2.5 Les pratiques des employeurs, tant publics que privés, ne tiennent pas compte des interférences de leurs critères de recrutement et de gestion des ressources humaines avec le marché de l'emploi.

La lutte contre la précarité subie passe par une homogénéisation des conditions d'emploi qui fasse que la stabilité d'emploi des uns ne soit pas payée par la précarité accrue de l'emploi des autres. Cette considération doit être présente à l'esprit quand on réfléchit aux modalités des contrats de travail et à celles de l'articulation vie familiale-vie professionnelle.

Les bonnes intentions concernant la responsabilité sociale des entreprises, qui se sont manifestées au début des années quatre-vingt-dix, ont été peu à peu oubliées et l'on a même assisté, depuis, de

la part des organisations professionnelles, à un désintérêt affiché pour tout ce qui avait trait à la cohésion sociale.

Il conviendrait que les associations s'entendent pour rappeler les responsabilités, à cet égard, des employeurs tant publics que privés et les conséquences, y compris pour l'économie des entreprises, de leurs pratiques en matière de gestion de leurs ressources humaines : conditions d'insertion des jeunes dans l'entreprise, attitudes à l'égard des travailleurs âgés, travail à temps partiel subi, articulation vie professionnelle-vie familiale, externalisation de tâches, absence de politiques sectorielles de reconversion, absence de reconnaissance et de promotion de la Validation des Acquis de l'Expérience.

Pour ce qui concerne ce dernier point, la lutte contre le chômage passe aussi en effet par une mise en place rapide des dispositifs de validation des acquis de l'expérience et par l'ouverture de cette voie d'accès aux professions qui y sont jusqu'à présent fermées, par exemple, les professions comptables.

Cf. « La nouvelle équation sociale » Fiche « Conjuguer solidarité et dignité » - avril 2005 - Orientation n°2 : Solidariser les très hauts revenus à la lutte contre la pauvreté

« Nous avons proposé que les prestations sociales soient réformées pour être mieux articulées avec l'activité. Mais symétriquement, il conviendrait de marquer que les plus hautes rémunérations, notamment celles de ceux qui ont des responsabilités dans l'évolution du niveau de l'emploi (très hauts revenus) soient liées aux performances de notre pays dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et la création d'emplois. Il y a des mécanismes à concevoir pour cela, soit par les entreprises elles-mêmes dans leur système de rémunération variable ou de bénéfice de stock-options, soit par l'Etat par le biais de la fiscalité. Ainsi ces rémunérations pourraient varier, d'une part, en fonction des résultats spécifiques à l'entreprise, d'autre part, en fonction des performances sociales (taux d'activité, taux de précarité, taux de pauvreté) du pays.

Nous proposons qu'un groupe de travail « rémunérations des responsables de grandes entreprises et responsabilité sociale » soit mis sur pied et fasse des propositions. La même réflexion pourrait être conduite dans le secteur public. »

2.6. La politique de revenus de substitution est très insuffisamment articulée avec les réalités du marché de l'emploi et celles des pratiques de gestion des ressources humaines.

La lutte contre la précarité subie passe par :

- un système d'indemnisation du chômage permettant de contrer les effets de précarisation des situations existentielles dues aux pratiques de gestion des ressources humaines en vigueur chez les employeurs privés et publics ;

- un système de contrôle des bénéficiaires d'allocation tenant compte, à la fois, de la réalité du marché du travail, de celle des modes de recrutement, mais aussi des conditions de travail offertes chez les employeurs privés et publics.

La nécessaire articulation des systèmes de revenus de substitution avec les réalités salariales, dont on avait mis des années à découvrir l'importance, n'a cessé d'être politiquement maltraitée, que ce soit pour des raisons budgétaires, avec l'exclusion de certains contrats aidés du bénéfice de l'intéressement, que ce soit pour des raisons idéologiques, ignorantes de la réalité des situations, comme cela a été le cas avec ce qu'on a appelé l'activation des minima sociaux, que ce soit pour des raisons de manque de compréhension par le législateur de ce dont il s'agissait (voir les échanges sur le sujet, lors du débat à l'Assemblée nationale sur la Loi de protection sociale).

C'est l'un des grands apports du rapport Hirsch que de reprendre cette question de façon approfondie et en l'élargissant au traitement de « la pauvreté au travail ».

Toutefois, parmi les points qui méritent débat dans le système proposé dans ce rapport de « Revenu de solidarité active », on peut noter : 1) la référence constante qui est faite au SMIC, alors que l'on a vu qu'il se posait de nombreuses questions au sujet de la pertinence de cette norme et de son niveau, 2) l'impact sur le travail à temps partiel (incitation au travail à temps partiel choisi, mais aussi incitation au travail à temps partiel subi).

2.7. Les politiques européennes en matière d'emploi – par exemple, pour ce qui concerne l'activation - sont transposées à la réalité française – quand elles le sont - sans prendre en considération le fait qu'elles sont établies en fonction de réalités socio-économiques majoritairement différentes.

C'est particulièrement le cas avec l'objectif d'amener davantage de personnes sur le marché du travail qui peut être justifié dans des pays où, soit il n'y a pas de salaire minimum, soit il est à un niveau faible, ce qui n'est pas le cas en France. En ayant appliqué, sans précaution et en se trompant sur ce qu'il signifiait, le concept d'activation au cas français, on en est arrivé, avec le contrat d'avenir et le CI-RMA, à la politique de transformation des minima sociaux en salaires, qui a été sans effet sur la propension des employeurs à recruter des personnes bénéficiaires de minima sociaux, mais qui a eu pour conséquence la suppression de l'intéressement pour les titulaires de ces contrats (cumul minima sociaux-rémunérations) qui, lui, avait un effet sur le retour à l'emploi, ce qui a été reconnu tardivement avec l'instauration d'une prime de retour à l'emploi

A l'inverse, la France ne prend pas suffisamment au sérieux les orientations de l'Union européenne pour ce qui concerne l'emploi en général. Alors que, pour cette dernière, c'est l'emploi qui fait la croissance, la France continue de dissocier sa politique économique de sa politique de l'emploi, peut-être parce qu'elle a détruit ses outils de coordination de ses propres politiques.

Cf. J. Vignon : les nouvelles lignes directrices pour les politiques d'emploi proposées par la Commission européenne privilégient l'adaptabilité (et non la flexibilité) des travailleurs et des entreprises, ainsi que le refus de la précarité. Elles visent à attirer et à maintenir la main d'œuvre sur le marché du travail, par une meilleure gestion des âges et une intégration des immigrants, ainsi que par l'adaptation du système d'assurances sociales. Elles accordent une priorité majeure à la qualité du travail et à l'investissement dans le capital humain, alors que cet investissement a plutôt diminué depuis 2000. L'Europe a donc une doctrine : investir dans la qualité du travail, c'est bon pour la croissance. On ne peut lutter contre la concurrence mondiale avec un travail non qualifié.

La validité de ces principes se vérifie clairement, puisque l'on observe que les pays qui ont donné la priorité à l'investissement dans les ressources humaines (qualité des postes de travail et qualification des personnes) ont obtenu en même temps un bon niveau de croissance et une diminution du chômage et des taux élevés d'activité. . Ce n'est pas le cas de la France et l'on constate qu'au niveau européen, les performances de la France ne sont pas bonnes pour ce qui est de l'application des lignes directrices de la Commission. Si l'on établit un tableau de croisement des recommandations européennes et de leur application par chaque pays, on constate que dans beaucoup de cas, la France les a médiocrement appliquées.