



HAL
open science

Choisir l'emploi : rapport du groupe "Emploi"

Bernard Brunhes, Annie Gauvin, Philippe Barbezieux, Christophe Devys,
Michel Husson, Pierre Sigonney

► To cite this version:

Bernard Brunhes, Annie Gauvin, Philippe Barbezieux, Christophe Devys, Michel Husson, et al.. Choisir l'emploi : rapport du groupe "Emploi". [Rapport de recherche] Centre national de l'entrepreneuriat(CNE); Commissariat général du plan. 1993, 165 p., tableaux. hal-02185163

HAL Id: hal-02185163

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02185163>

Submitted on 16 Jul 2019

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.



Commissariat général du Plan

CHOISIR L'EMPLOI

Rapport du groupe "Emploi"

présidé par Bernard Brunhes

Janvier 1993



Commissariat général du Plan

CHOISIR L'EMPLOI

Rapport du groupe "Emploi"

Présidé par Bernard Brunhes
président-directeur général de Bernard Brunhes Consultants

Rapporteur général :

Annie Gauvin
Commissariat général du Plan

Rapporteurs :

Philippe Barbezieux
Délégation à l'emploi

Christophe Devys
Conseil d'État

Michel Husson
Institut de recherches économiques et sociales

Pierre Sigonney
Direction de la prévision

Janvier 1993

AVANT-PROPOS

par

*Jean-Baptiste de Foucauld
Commissaire au Plan*

Le débat sur l'emploi est crucial. Le risque du maintien ou de l'aggravation du chômage actuel, le poids trop élevé du chômage de longue durée, les coûts financiers et les drames humains qui en résultent, doivent amener notre société à réagir, et à changer ses comportements en profondeur.

La démarche qui a été engagée dans la préparation du XI^e Plan est à la hauteur de cet enjeu puisque la réflexion sur l'emploi a été effectuée sous plusieurs angles, dans différentes commissions, tandis qu'un travail de synthèse était confié à un petit groupe d'experts chargé de réaliser ses propres travaux, de consulter, au plus haut niveau, les organisations syndicales et patronales et d'animer les travaux des autres groupes sur la question de l'emploi.

"Choisir l'emploi", c'est la voie proposée pour l'économie et la société par le groupe présidé par B. Brunhes. Ce choix traduit une vision lucide éloignée tant de la résignation muette à la dégradation continue du chômage que de l'évocation d'un retour aux formes de plein-emploi des années 1960 que beaucoup ont encore en tête.

Clarifier les objectifs, telle est la première tâche à laquelle il convient de s'atteler. J'en retiendrai deux :

- un objectif impératif : s'attaquer au chômage de longue durée et le réduire en valeur absolue. Chacun sait que derrière les statistiques globales et leurs fluctuations se dessinent des situations individuelles extrêmement douloureuses. La priorité absolue doit être d'éviter l'exclusion par le chômage et la désocialisation progressive que peut entraîner toute période prolongée d'inactivité. L'expérience menée depuis douze mois, dans un contexte difficile, nous montre que cet objectif peut être atteint. Il faut se donner les moyens de le poursuivre dans la durée.
- un objectif accessible : faire refluer de façon significative le chômage à horizon des cinq prochaines années. Ceci exige de miser sur la croissance, sur une dynamique retrouvée de l'emploi et sur la solidarité.

Mais l'identification des difficultés propres à la France est tout aussi nécessaire que la clarification des objectifs. Ces difficultés sont en grande partie culturelles, et, de ce fait, difficiles à appréhender et à surmonter. Notre société traditionnellement marquée par la distance hiérarchique, le culte de l'ingénieur, la peur de l'autre, le goût des statuts s'est assez facilement coulée dans le moule du taylorisme et de la croissance keynésienne. Aujourd'hui le fossé se creuse

- Avant-propos -

entre les nouvelles nécessités du système productif et nos traditions culturelles. Les emplois se détruisent beaucoup plus facilement dans les grandes structures qu'ils ne ressuscitent dans une multiplicité de petites structures ; les risques de pertes en ligne, de solutions de continuité s'accroissent s'il n'existe pas un réseau suffisant de micro-initiatives ; et dans une économie de services, les relations interpersonnelles prennent une importance capitale : les hommes et les femmes ne sont pas aussi faciles à gérer que des machines, surtout si on leur demande plus d'implication et de responsabilité.

En outre, le chômage est la résultante des comportements et des décisions de l'ensemble des acteurs de la vie économique et sociale. Ce n'est pas seulement l'affaire du politique ou du décideur public, soumis à une forte demande sociale en matière d'emploi. Chacun des acteurs a aussi sa part de responsabilités : préférence des entreprises pour la productivité machine par rapport à la productivité homme, pour la flexibilité externe, difficulté des syndicats à porter simultanément les questions de salaires, d'organisation du travail et d'emploi, réticences parfois des personnes en cause, facilitées par le haut niveau global de richesse économique et de protection sociale, à accepter les mobilités sociales, géographiques ou professionnelles qui seraient nécessaires, dysfonctionnements d'un service de l'emploi trop cloisonné et trop dispersé.

Chacun déplore bien entendu le chômage, mais c'est de l'autre, le plus souvent, qu'il attend des solutions ou des révisions de comportements. Il faut arriver à la situation inverse : que chacun, individuellement et collectivement, "choisisse l'emploi", pour entraîner un véritable dynamisme sociétal face à l'emploi.

Dès lors, il sera possible d'utiliser plus efficacement les différents outils ou leviers de la politique de l'emploi. Le rapport du groupe d'experts en dénombre sept qui sont longuement analysés. Tous présentent de l'intérêt, tous sont d'un maniement délicat. Mais c'est leur articulation, leur utilisation par la société qui en définitive est déterminante.

Le rapport de B. Brunhes doit permettre d'ouvrir le débat non seulement sur les instruments de la politique de l'emploi mais sur la manière collective de les utiliser.

Il s'agit en définitive d'orienter vers l'emploi les stratégies des acteurs économiques et sociaux, en préservant les acquis résultants des efforts de compétitivité que la France a réalisés, et en visant des objectifs de performance globale plus ambitieux : celle-ci implique des mécanismes de coopération entre acteurs beaucoup plus accentués.

PREFACE

par

Bernard Brunhes

président-directeur général de Bernard Brunhes Consultants

"Choisir l'emploi". Le titre de ce rapport n'est pas innocent. Si un pays dont l'économie est saine est confronté à un taux de chômage aussi élevé, c'est que les différents acteurs dont la combinaison des actes quotidiens fait l'économie nationale ne sont pas assez convaincus de la priorité de l'emploi pour revoir leurs stratégies et changer le cours du chômage.

Chacun sait qu'à la montée du chômage apparemment irrésistible il n'y a pas de remède simple : ni une croissance élevée miraculeusement revenue, ni un partage arithmétique du travail. Ces simplifications sont trompeuses. Il faut, par l'action de tous, celle des pouvoirs publics nationaux, régionaux ou locaux, celle des dirigeants d'entreprise, celle des syndicats, bloquer la dynamique du chômage et lui substituer une dynamique de l'emploi.

Trop de comportements individuels et collectifs, faits de manque d'imagination, de faux calculs, d'attachement aux situations acquises, de rigidité et de conservatisme, nourrissent un chômage qui s'entretient et se développe.

En proposant les axes d'une nouvelle dynamique et les conditions collectives d'un retournement de tendance, les membres du groupe "Emploi" proposent à tous les acteurs de notre économie et de notre société de "choisir l'emploi".

Ils savent qu'il n'y aura pas de miracle.

Ils savent qu'aucune des mesures proposées n'est en elle-même une solution décisive, quelle que soit la validité des simulations économiques qui ont permis de les tester.

Ils pensent que le retournement de tendance dépend de la volonté collective et pas seulement de décisions publiques ; et que c'est un ensemble cohérent de changements qui le permettra, construit par la négociation et programmé dans le temps.

Ils espèrent que ce rapport élargira et enrichira un débat trop souvent limité à des exposés contradictoires de remèdes illusoire.

Le groupe "Emploi" était composé de sept personnalités indépendantes entre lesquelles le débat a été fructueux. Si elles ont beaucoup réfléchi et discuté, ce sont les rapporteurs, sous la direction efficace et compétente d'Annie Gauvin, qui ont fait le travail de rédaction ; qu'ils en soient remerciés.

Les organisations patronales et syndicales ont été consultées à plusieurs reprises au cours d'entretiens bilatéraux particulièrement riches, puis d'une réunion d'ensemble. Des désaccords se sont exprimés, mais nous avons le sentiment que dans leur ensemble nos propositions recueillent un large assentiment, même si les déclarations qui figurent en annexe témoignent de sensibilités diverses.

Le groupe "Emploi", rappelons-le, est un des lieux de la concertation du XI^e Plan. C'est donc à dessein que n'ont pas été traités les problèmes que posent l'insertion des exclus - objet de la commission présidée par Bertrand Fragonard - ou les moyens d'améliorer la formation professionnelle - c'était le rôle du groupe présidé par Michel Praderie.

Comment l'économie française peut-elle proposer plus d'emplois ? Le groupe espère avoir donné à cette question des éléments de réponse et avoir fourni quelques clés à tous ceux que désespère l'ampleur du chômage mais qui ne savent quelle part ils peuvent prendre au nécessaire sursaut.

Sommaire

INTRODUCTION	13
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER - TROP PEU DE CRÉATIONS D'EMPLOI, UN CHÔMAGE QUI S'AGGRAVE	19
1. La dynamique du chômage en France dans les années 80	19
1.1. Une croissance du chômage à peine interrompue	19
1.2. La croissance du chômage résulte essentiellement d'un déficit d'emplois	21
1.3. Une économie peu créatrice d'emplois notamment dans les services	23
1.4. Des projections économiques pessimistes	27
2. Les régulations du marché du travail créatrices de chômage et d'exclusion	29
2.1. La transformation des conditions d'insertion dans la vie active	29
2.2. Le recours privilégié en France aux formes de flexibilité externe renforce la dynamique de chômage	32
2.3. Un système d'emploi générateur de ruptures dans la vie active qui sont créatrices de chômage	38
<hr/>	
CHAPITRE 2 - POUR UNE ÉCONOMIE CRÉATRICE D'EMPLOI.....	41
1. Vers une compétitivité offensive : coopération internationale et productions de qualité	41
1.1. Capitaliser les acquis de la désinflation compétitive	41
1.2. Pour une stratégie de compétitivité offensive	44
1.3. Une coopération européenne pour l'emploi	46
2. Un encouragement vigoureux à la flexibilité interne	48
2.1. Le choix d'une organisation qualifiante	48
2.2. Les effets négatifs des gestions de court terme	49
2.3. Des instruments pour privilégier la flexibilité interne	52
2.4. Recourir à des négociations globales et programmées	55
2.5. Transformer les conditions de gestion des sureffectifs	57
3. Les services : un secteur riche en emplois potentiels	59
3.1. Le paradoxe de la forte croissance de la productivité dans les services	59
3.2. Les services : potentiels d'emplois et obstacles à leur développement	61
3.3. Les orientations stratégiques pour le développement des services aux personnes	67

3.4.	Les actions à engager	69
4.	Une action sur le coût du travail	73
4.1.	Une diminution générale du coût du travail ne se justifie pas	73
4.2.	Accroître le volume d'emplois accessibles à des travailleurs faiblement qualifiés	78
<hr/>		
	CHAPITRE 3 - MIEUX RÉPARTIR L'EFFORT DE TRAVAIL	87
1.	Une meilleure répartition de l'effort de travail au cours de la vie active	87
1.1.	Améliorer l'accueil des jeunes sur le marché du travail	87
1.2.	Modérer le recours aux préretraites	92
1.3.	Assurer la continuité professionnelle à mi-carrière et donner à chacun une seconde chance	95
2.	Pour une réduction de la durée du travail	97
2.1.	Les raisons d'un blocage paradoxal	97
2.2.	Un choix de société, un outil efficace	100
2.3.	Pour une démarche volontariste associant réduction de la durée légale et négociation	103
3.	Une gestion plus efficace du marché du travail	105
3.1.	Gérer et animer le marché du travail	105
3.2.	Un opérateur unique sur le marché du travail	106
3.3.	Regrouper les outils de l'insertion, de la formation, de la conversion	110
<hr/>		
	ANNEXES -	113
<hr/>		
	AVIS DES PARTENAIRES SOCIAUX -	128
<hr/>		
	MANDAT DU GROUPE "EMPLOI" -	152
<hr/>		
	COMPOSITION DU GROUPE -	156
<hr/>		
	RÉSUMÉ -	158

INTRODUCTION

La France vit depuis longtemps déjà avec un haut niveau de chômage. Toutes les couches de la population sont maintenant touchées, même si c'est à des degrés divers. Et les perspectives tracées par les hypothèses macro-économiques actuelles à l'occasion de la préparation du XI^e Plan n'incitent pas à l'optimisme : si le taux de croissance atteignait 3 %, le taux de chômage ne varierait guère ; il s'aggraverait avec le taux de croissance actuel.

Ainsi un pays souvent considéré comme un modèle en termes de stabilisation macro-économique et de convergence en vue de l'unification monétaire européenne, n'arrive pas à juguler une croissance du chômage que l'on commence à croire irrésistible.

En ce second semestre 1992, chaque semaine qui passe comporte son lot de "plans sociaux" et d'annonces de réductions d'effectifs par les grands groupes. Le tissu des petites et moyennes entreprises et des services est dans l'incapacité de compenser ce mouvement par ses embauches.

La situation des autres pays d'Europe n'est pas plus enviable. Les taux de chômage sont certes pour le moment moins élevés en Allemagne, malgré l'immense effort d'absorption de l'ancienne RDA ; mais il est de 9,8 % pour l'ensemble de la Communauté européenne, à comparer aux 10,3 % de la France.

La bataille sur les statistiques est évidemment inutile et dérisoire ; même si elle entretient le débat politique. Sur les 3 millions de chômeurs recensés aujourd'hui, il y en a des centaines de milliers dont la situation est dramatique, mais il en est aussi plusieurs centaines de milliers dont la situation est provisoire, ou qui ont trouvé par d'autres voies un équilibre de vie satisfaisant. Il en est en revanche que nos statistiques ne traitent pas en chômeurs, mais qui pourtant n'ont pas d'emploi et en souffrent : jeunes intégrés dans des stages sans avenir ou anciens mis d'autorité en retraite anticipée.

- Introduction -

Certes des contrôles accrus sont nécessaires pour mettre fin aux allocations abusivement versées à des chômeurs sans désir d'emploi ou travailleurs au noir. Certes les stages, même lorsqu'ils sont médiocres et ce n'est pas heureusement le cas général, permettent à des jeunes ou à des chômeurs de longue durée de ne pas s'enfoncer dans l'oisiveté forcée et la désocialisation. Certes la retraite anticipée est un moyen d'éviter le licenciement. Mais, au-delà des comportements sociaux qu'elles induisent, ces mesures inévitables ne sont en aucun cas des moyens de réduire en profondeur le phénomène de chômage.

C'est donc un ensemble de mesures beaucoup plus profondes et décisives qu'il convient de prendre pour mettre fin à une telle situation.

Mettre fin ? Disons le nettement, ce n'est pas pour demain. La période est révolue pour longtemps d'une économie en pleine croissance qui non seulement assurait le plein emploi de la population active, mais ne pouvait continuer son mouvement qu'en faisant appel à de nouveaux travailleurs : par l'exode rural, le travail des femmes et l'immigration. Le plein emploi ne constitue qu'une frontière entre deux types de situations concrètes : le sur-emploi, qui se résout par le recours à de nouveaux actifs, et le sous-emploi, en face duquel il n'est pas de solution symétrique.

Le chômage, n'en doutons pas, subsistera au cours du XI^e Plan. Mais faut-il accepter l'idée qu'un pays ne peut préserver sa puissance économique qu'en laissant des exclus sur le bord de la route, que l'amélioration du niveau de vie du plus grand nombre exige le malheur d'une minorité ?

La "société à deux vitesses" est source de désagrégation du tissu social ; les communautés éclatent ou se regroupent en ghettos ; la peur du lendemain conditionne les comportements des hommes et des femmes, et notamment des jeunes ; les valeurs républicaines de liberté, d'égalité et de fraternité peuvent être remises en cause ; les tensions s'exaspèrent, comme celles qui agitent périodiquement les banlieues les plus mal loties où la valeur travail disparaît parfois ; la banalisation du chômage remet en cause des équilibres sociaux.

Le chômage est aussi un lourd handicap pour l'économie. On entend certes des observateurs se réjouir discrètement de la paix sociale que la peur du chômage engendre dans les entreprises, de l'incitation puissante qu'elle donne à l'application des étudiants ou à la productivité des salariés et de la modération des salaires qu'elle entraîne. Nul ne peut pourtant contester les risques que le chômage fait courir à l'économie à long terme : son coût exorbitant pour la collectivité dont témoigne le déficit de l'UNEDIC, qui se creuse sans fin malgré l'accroissement des cotisations. Encore ce déficit ne rend-il pas compte des manques à gagner actuels à la sécurité sociale, ni de la désespérance et du désarroi que la précarité entraîne dans l'entreprise, dans son environnement social, dans la cité. Une nation qui ne sait pas tirer parti des capacités de

création de tous ses membres fait rapidement l'expérience qu'il n'y a pas d'économie efficace sans justice sociale.

Notre pays ne peut donc accepter la croissance du chômage ou le maintien à haut niveau de l'exclusion socio-professionnelle, comptée ou non en termes de chômeurs. Ni irréalisme, ni résignation. *L'objectif qu'il doit se donner pour le quinquennat du XI^e Plan est un retournement rapide et décisif de la courbe du chômage.* Au cours des prochains mois et des prochaines années, une coopération internationale nouvelle, des mesures fortes des pouvoirs publics, des comportements nouveaux des chefs d'entreprise et des relations sociales plus fructueuses peuvent mettre le pays sur un chemin de reprise de l'emploi. Alors *la dynamique du chômage qui nous entraîne peut faire place à une dynamique de l'emploi.* Notre société reprendrait espoir.

Mais les différents acteurs dont la combinaison des actes quotidiens fait l'économie nationale sont-ils tous convaincus que l'emploi est la priorité de notre pays aujourd'hui ? Sont-ils prêts à revoir leurs stratégies pour changer le cours du chômage ? Il est difficile aujourd'hui de le croire.

Les politiques sectorielles sont rarement éclairées par l'examen de leur impact direct sur l'emploi. Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle doit parfois se sentir bien seul face aux autres administrations qui par définition poursuivent également d'autres objectifs. Les bureaucraties noient dans leurs difficultés internes les meilleures intentions ; ceci vaut même pour les services publics qui ont la charge de l'éducation et de l'emploi. Les collectivités locales, instruites par trop d'échecs passés dans des aventures économiques, ne sont guère imaginatives en la matière. Les chefs d'entreprise ont beaucoup trop facilement recours aux réductions d'effectifs pour répondre aux exigences de la compétitivité. Les comportements des syndicats ne paraissent pas toujours de nature à privilégier la lutte contre le chômage. En un mot, tous les acteurs se lamentent sur le chômage, mais attendent des autres la solution.

Si le rapport d'un groupe "Emploi" du XI^e Plan doit avoir une ambition, c'est celle d'aider tous les acteurs - politiques, administratifs, économiques, sociaux - à revoir leurs stratégies pour que, ensemble, ils parviennent à mettre fin à une dégradation qu'ils déplorent tous sans contribuer à l'enrayer.

C'est donc avec cette ambition que le présent rapport propose sept axes d'action.

Sur chacun de ces points, tous les acteurs de notre économie et de notre société sont interpellés. Il n'y aura pas de miracle, le temps est révolu où l'on pouvait penser que la seule action de l'Etat réglerait un problème d'une telle ampleur. Le lecteur de ce rapport sera parfois déçu de ne pas trouver derrière chaque axe, la mesure miraculeuse qui décidera de l'avenir. Seuls les charlatans proposent des miracles. Dans certains de nos chapitres, l'incantation l'emportera sur la

- Introduction -

proposition. C'est à une prise de conscience que le groupe "Emploi" du XI^e Plan entend inviter tous ceux qui liront son rapport : la prise de conscience que nous vivons un drame national et européen et que nous n'en sortirons que par l'action de tous.

La groupe "Emploi" ne s'est pas interrogé sur les mesures immédiates qu'il conviendrait de prendre. Il s'est délibérément situé dans une perspective à moyen et long terme, qui est celle d'un Plan. Parmi les orientations qu'il propose, certaines nécessitent beaucoup de temps. D'autres peuvent faire l'objet de mesures immédiates et brutales. C'est parfois le choc qui crée le changement de comportements.

Retourner la tendance des courbes de l'emploi et du chômage, c'est d'abord agir sur l'économie, sur l'entreprise. Les succès de la politique nationale de désinflation compétitive ne peuvent masquer la détérioration de l'emploi. Si de façon générale la maîtrise des prix demeure un objectif nécessaire, une surenchère à la baisse des coûts et de l'emploi ne pourrait être une politique à moyen terme pour les pays européens. Il est impératif aujourd'hui de développer des coopérations internationales, globales et sectorielles, en vue d'une croissance économique non inflationniste. De plus, l'industrie française doit être en mesure de mettre en oeuvre une stratégie de compétitivité plus offensive fondée sur la qualité des produits et des services et donc sur la qualification des travailleurs.

La seconde orientation concerne la gestion des entreprises. Des stratégies économiques et financières à trop courte vue, l'absence d'une autodiscipline ou d'une volonté de préserver les emplois dans l'entreprise, l'insuffisante priorité donnée à la capitalisation du savoir-faire comme facteur clé de la compétitivité conduisent à donner le pas aux contraintes du court terme qui privilégient par trop les procédés de flexibilité externe - c'est-à-dire la précarité de l'emploi - au détriment de la flexibilité interne. C'est ainsi que s'engage la dynamique du chômage.

Si l'industrie, même en forte croissance, détruit autant d'emplois qu'elle en crée, il faut que les services prennent le relais. Or, la France a créé moins que d'autres pays des services aux particuliers, malgré l'indéniable demande. Les voies d'une politique de développement des services sont indispensables pour promouvoir l'emploi.

Le coût du travail en France n'est pas plus élevé que celui de nos principaux concurrents. En revanche, l'abaissement du coût du travail salarié dans les plus basses qualifications faciliterait l'insertion des personnes les moins qualifiées et le développement de certains services. Ainsi, sans remettre en cause la politique du salaire minimum, le poids des cotisations sociales pourrait être réduit pour les bas salaires grâce à l'institution d'une franchise générale de 1 000 F sur les rémunérations mensuelles pour le calcul des cotisations sociales des employeurs.

Trois autres axes visent moins la création d'emplois que la répartition de l'effort de travail. Le partage du travail est une notion fallacieuse si elle accrédite par là l'idée qu'il y a un volume fixe d'emplois. Mais dans la durée, dans une dynamique, on peut parler d'une autre répartition de l'effort de travail. Pourtant, dans les faits, aujourd'hui un partage du travail s'opère ; il doit être corrigé. Implicitement, notre société a choisi de retarder l'insertion des jeunes et d'avancer l'exclusion des anciens. Est-ce le meilleur partage ?

Un de nos principaux échecs est l'importance du nombre de jeunes en chômage ou en situation précaire. On en connaît le motif : il n'y a pas de passerelle entre l'école et l'entreprise ; les jeunes, une fois sortis du système scolaire et universitaire, sont laissés à eux-mêmes. Aussi faut-il développer toutes les formes d'alternance, pour changer les relations entre les mondes de l'école et du travail, guider les jeunes de l'un à l'autre. Il faut créer un droit conventionnel à la formation de "seconde chance", pour les hommes et les femmes, qui, en milieu de carrière risquent de ne plus trouver leur place et d'être exclus. Il faut que soit mis fin aux excès actuels dans le recours aux préretraites. Il faut ainsi éviter les ruptures qui conduisent à la spirale du chômage.

Mieux répartir l'effort du travail, c'est aussi en réduire la durée ; de 1950 à 1982, la durée hebdomadaire réelle n'a cessé de se réduire ; 20 minutes par an en moyenne. Depuis 10 ans, elle est restée stable, pratiquement bloquée sur les 39 heures légales. Il faut retrouver la tendance à la baisse : la croissance de la productivité doit se traduire aussi par la baisse des heures travaillées. Les partenaires sociaux - à tous les niveaux, interprofessionnel, professionnel et entreprise - devraient être incités à négocier des réductions du temps de travail, accompagnées de son aménagement et de dispositifs de flexibilité (pouvant aller, le cas échéant, jusqu'à la prise en compte d'une durée annuelle). Ces négociations devraient aussi porter dans la durée sur d'autres thèmes qui sont liés au temps de travail ; notamment les salaires et la formation. Pour inciter les partenaires sociaux à de telles négociations et pour lancer cette dynamique, l'Etat devrait annoncer son intention de réduire progressivement la durée légale du travail à une échéance déterminée.

Quelles que soient les conditions de la croissance, et les conditions de travail et d'emploi, quels que soient les efforts qui pourront être réalisés dans les directions proposées ci-dessus, la situation de l'emploi ne se redressera rapidement et efficacement que si ce qu'on appelle peut-être abusivement le "marché du travail" est plus efficace, plus souple, plus réactif. C'est pourquoi - c'est notre septième axe - le groupe propose une profonde réforme de l'ensemble des services qui assurent la gestion et l'animation du marché du travail et les liens entre éducateurs, formateurs, employeurs et travailleurs.

Si la nation et l'ensemble des forces qui la composent retenaient de telles orientations, la dynamique de chômage ferait place à une dynamique de l'emploi,

- Introduction -

le groupe en est convaincu. Mais cela ne doit pas dispenser d'une réflexion plus large et prospective sur les devoirs qu'a notre société en la matière, sur les objectifs qu'elle doit se donner.

Chaque citoyen a droit tout à la fois à la dignité, à l'utilité sociale, à un revenu. Ces droits correspondent à des devoirs. Il paraissait évident au cours des dernières décennies que le respect de ces droits passait par "un emploi à temps plein pour tous". Ce n'est pas le cas actuellement. Notre société doit inventer des formes d'organisation qui assurent à tous l'exercice de ces droits.

CHAPITRE PREMIER

TROP PEU DE CRÉATIONS D'EMPLOI - UN CHÔMAGE QUI S'AGGRAVE

1. La dynamique du chômage en France dans les années 80

1.1. Une croissance du chômage à peine interrompue

En matière de chômage, les spécificités de la France par rapport aux pays de la Communauté apparaissent secondaires. Les différences sont beaucoup plus tranchées entre la CEE et le Japon ou les Etats-Unis.

La CEE, dans son ensemble, a vu le taux de chômage moyen considérablement augmenter jusqu'en 1985-1986 pour atteindre un niveau de 11 % et ne se rétracter que faiblement avec la reprise des années 1988 à 1990.

Durant les dix dernières années, le Japon, grâce à une croissance rapide, n'a jamais dépassé le taux de chômage jugé normal en Europe occidentale pendant les années d'expansion. Les Etats-Unis ont connu une forte croissance du taux de chômage de 1979 à 1982 (5,8 % en 1979, 9,5 % en 1982), puis une très vive baisse, pour atteindre un niveau inférieur à celui de 1979, enfin une remontée récente : le taux de chômage dépasse à nouveau les 6 %.

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

Tableau 1

Taux de chômage dans les pays de l'OCDE de 1979 à 1991

	1979	1982	1984	1987	1990	1991
France	5,9	8,1	9,7	10,5	9,0	9,5
Allemagne	3,2	5,9	7,1	6,2	4,9	4,3
Royaume-Uni	5,0	11,3	11,7	10,3	6,8	8,9
Italie	7,6	8,4	9,4	10,9	10,3	9,9
Espagne	8,4	15,6	19,7	20,1	15,9	16,0
Etats-Unis	5,8	9,5	7,4	6,1	5,4	6,6
Japon	2,1	2,4	2,7	2,5	2,1	2,1
OCDE total	5,1	8,1	8,0	7,3	6,1	6,8
CEE total	5,7	9,4	10,7	10,6	8,4	8,7

Source : OCDE

La France a moins bien que ses partenaires européens tiré parti de la croissance économique de la fin des années 80. Alors que le taux de chômage diminuait en moyenne de deux points dans l'ensemble des pays de la Communauté, passant de 10,3 % en 1987 à 8,3 % en 1990, pendant la période de reprise de l'emploi, le même indicateur n'a diminué que de 1,4 point en France. Seules l'Italie ou la Grèce enregistraient des résultats plus défavorables. L'Allemagne connaissait des évolutions comparables à celles de la France (-1,5 point), mais avec un taux de chômage nettement plus faible (6,3 % en 1987, 4,8 % en 1990).

En revanche, la détérioration actuelle du marché du travail, si elle est forte, et si elle part d'un niveau déjà très élevé, est moins prononcée en France que dans d'autres pays. Au cours de l'année 1991, le nombre des demandeurs d'emploi a cru de 12 % en France, alors que l'accroissement a été de 38 % au Royaume-Uni et de 16 % aux Etats-Unis.

C'est la tendance sur plus long terme qui est inquiétante. Entre 1984 et 1987, le taux de chômage en France se situe au-dessous de la moyenne de l'ensemble des pays de la Communauté. Mais cette situation se renverse à partir de 1987. Alors que l'écart des taux de chômage entre la France et l'Allemagne était de 2,6 points en 1984 (9,7 % en France contre 7,1 % en Allemagne), cet écart passe à 5,2 points en 1991.

Le maintien d'un niveau élevé du chômage de longue durée

Le chômage de longue durée est particulièrement inquiétant. Les demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi depuis plus d'un an représentent plus de 30 % des demandeurs d'emploi, ce pourcentage étant resté à peu près stable sur la période. Ils étaient ainsi 813 500 en janvier 1988 et 889 300 en septembre 1992.

Les créations d'emploi intervenues ces dernières années n'ont pas réussi à réduire significativement ce noyau dur du chômage. Le renversement de conjoncture du milieu de l'année 1990 s'est traduit par des flux d'entrées en chômage de longue durée toujours supérieurs aux flux de sortie jusqu'à la mi-1992. Pour réduire ce noyau dur, le gouvernement a conduit en 1992 une politique de grande ampleur, le programme "900 000 chômeurs de longue durée", qui a porté ses fruits, inversant la tendance précédente malgré un contexte économique difficile. Elle devra être relayée.

Or, si la plupart des pays de la Communauté européenne connaissent en même temps un fort taux de chômage et un fort pourcentage de chômeurs de longue durée, les autres pays industriels occidentaux sont pour la plupart dans une situation meilleure. Les Etats-Unis ont pu par exemple conserver un faible nombre de chômeurs de longue durée, même lorsque le chômage total augmentait, au début des années 80. D'autres pays comme le Japon ou les pays scandinaves, ont en même temps un chômage faible et un pourcentage de chômeurs de longue durée peu élevé.

1.2. La croissance du chômage résulte essentiellement d'un déficit d'emplois

1.2.1. Une croissance forte de la population en âge de travailler, mais une croissance modérée de la population active

La population en âge de travailler, c'est-à-dire l'ensemble des personnes dont l'âge est compris entre 15 et 65 ans, a rapidement augmenté (+ 0,7 % en moyenne annuelle, sur la période 1982-1990), ce qui place la France dans le haut de la fourchette, certes derrière les Etats-Unis et le Japon, mais devant les principaux pays européens.

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

Mais c'est au contraire parmi les plus grands pays industrialisés, la France qui connaît la croissance la plus faible de la population active, avec un taux de croissance annuel moyen de 0,4 %, contre 0,8 % pour l'ensemble de la CEE, 1,2 % au Japon et 2,6 % aux Etats-Unis (sur la période 1980-1989).

La France est en effet le seul des pays développés où la population active a connu une croissance moins rapide que celle de la population en âge de travailler. Cette réduction des taux d'activité est la résultante de deux évolutions : l'allongement rapide de la scolarité et le retrait plus précoce des salariés les plus âgés (retraite à 60 ans, développement des préretraites au début des années 80) ont conduit à abaisser les taux d'activité pour les tranches d'âge extrêmes ; et par ailleurs, le taux d'activité des femmes, qui se situe en 1990 dans la moyenne des pays de l'OCDE, s'est accru moins rapidement que dans la plupart des autres pays.

Cette baisse des taux d'activité est en partie une réaction à la conjoncture de l'emploi. Mais cette explication n'est pas parfaitement convaincante pour ce qui concerne l'activité féminine qui a continué à croître et se situe à un niveau supérieur à celui du Royaume-Uni. En revanche la croissance du chômage a certainement incité les jeunes à rester plus longtemps dans le système éducatif. Le retrait de nombreux actifs de plus de cinquante ans a été clairement amplifié par des mesures de caractère institutionnel (abaissement de l'âge de la retraite et développement des préretraites).

La cause de la croissance des taux de chômage ne peut donc être trouvée dans l'évolution de la population active. Elle est due à un déficit de création d'emplois.

1.2.2. La France ne souffre pas d'un handicap spécifique en matière de croissance, mais a une croissance moins riche en emplois

Sur la période 1979-1989, la France est le seul grand pays industrialisé dont l'emploi a quasiment stagné (+ 0,5 %). Sans même parler des Etats-Unis (+ 18 %) ou du Japon (+ 11,8 %), la progression de l'emploi a été de 2,8 % en Allemagne, de 3,5 % en Italie et de 5,4 % au Royaume-Uni. Si, durant cette période, la France avait créé des emplois au même rythme que la moyenne de la CEE, les effectifs employés y seraient aujourd'hui plus élevés d'environ 800 000.

Or la position de la France en matière d'emploi ne peut s'expliquer par une moindre croissance du produit intérieur brut. S'il est vrai que la principale cause du chômage dans l'ensemble des pays industrialisés tient au recul de la croissance, la France n'a pas connu une croissance moins élevée que celle de ses partenaires. Certes la croissance de sa production a été nettement inférieure à celle du Japon

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

ou des Etats-Unis, mais elle se situe de ce point de vue dans la moyenne communautaire.

Tableau 2
Evolution de la production, de l'emploi, et du chômage
(Taux de croissance annuels moyens (%)) et taux de chômage en %
de la population active)

	PIB 79-89	EMPLOI 79-89	PIB/TETE 79-89	POPULATION ACTIVE 80-89	POPULATION ACTIVE FEMININE 80-89	CHOMAGE	
						1979	1989
FRANCE	2,1	0,1	2,1	0,4	1,3	5,9	9,4
Allemagne	1,9	0,5	1,4	0,7	1,2	3,2	5,8
Autriche	2,0	0,5	1,8	1,1	1,7	1,8	4,3
Belgique	2,0	0,0	2,1	0,2	1,4	8,2	8,1
Italie	2,4	0,4	2,1	0,8	1,9	7,6	10,9
Pays-Bas	1,3	0,8	1,4	2,4	5,1	5,4	8,3
Royaume-Uni	2,2	0,8	1,7	0,7	1,7	5,0	7,1
CEE PAYS	2,1	0,4	1,7	0,8	1,8	5,7	9,0
SCANDINAVES	2,3	0,8	1,8	0,7	1,3	3,1	2,8
ETATS-UNIS	2,8	1,7	0,9	2,8	2,3	5,8	5,2
JAPON	4,0	1,0	2,9	1,2	1,7	2,1	2,3

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, juillet 1991

En fait, la France a une "croissance moins riche en emplois" que celle de ses principaux partenaires. La capacité, pour un taux de croissance donnée, à créer des emplois, mesurée comme le rapport entre emploi et valeur ajoutée l'inverse de la productivité - a augmenté dans tous les pays industrialisés. Et c'est en France qu'elle a le moins augmenté, ou, si l'on préfère, que les gains de productivité ont été le moins ralentis.

1.3. Une économie peu créatrice d'emplois notamment dans les services

La spécificité de l'économie française réside en effet dans le plus haut niveau des gains de productivité ¹.

Ces gains de productivité sont pourtant très sensiblement inférieurs à ceux qu'a connus la France dans les années précédant la crise (+ 5,1 % en moyenne dans

(1) On utilise ici le mot productivité dans le sens de "productivité apparente du travail", c'est-à-dire du rapport de la production à l'emploi.

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

la période 1962-1973 ; + 3 % dans la période 1979-1989). La croissance des années précédant le premier choc pétrolier était donc "moins riche en emplois" que celle des années 80 et la poursuite des tendances antérieures de la productivité aurait conduit à une situation de l'emploi catastrophique.

Tableau 3
Évolution des grandeurs avant et après la crise en France (en %)

	Avant-crise (1962-1973)	Décennie 80 (1979-1989)	Variation
Production	5,3	2,2	- 3,1
Productivité	5,1	3,0	- 2,1
Volume de travail	0,2	- 0,8	- 1,0
Emploi	0,8	0,0	- 0,8
Durée du travail	- 0,6	- 0,8	0,2

Source : INSEE

La différence de situation au regard de l'emploi tient à ce que le ralentissement de la croissance s'est accompagné d'un ralentissement moins fort de la productivité : le taux de croissance est maintenant inférieur à celui de la productivité comme on va le voir. Cette situation tient moins aux caractéristiques propres de l'économie française qu'à ses positions relatives par rapport à ses partenaires.

Soulignons dès maintenant une contradiction : une croissance moins riche en emplois est synonyme de gains élevés de productivité (au sens de la productivité apparente de travail) et donc, tout au moins pour les secteurs exposés, d'une meilleure compétitivité. La recherche d'un sentier de croissance "plus riche en emplois" risque donc de peser sur la compétitivité et finalement sur la croissance. Pour résoudre cette apparente contradiction, il faudra rechercher des modes de réduction de la productivité apparente du travail qui n'aient pas d'effets négatifs sur la productivité globale. La relation entre productivité du travail et compétitivité n'est pas la même dans l'industrie et dans le tertiaire : l'approche de l'une et de l'autre seront ici différentes.

1.3.1. L'industrie française a un problème de croissance et non de productivité

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

La France est des grands pays industrialisés l'un de ceux où l'emploi industriel a le plus diminué : tout simplement du fait de la faible croissance de la production industrielle. Les gains de productivité de l'industrie française s'inscrivent en effet dans la moyenne de l'ensemble des pays industrialisés. Ce n'est donc pas dans ce secteur qu'il est urgent de changer les taux de productivité. Pour créer de l'emploi industriel, il faut faire de la croissance.

Tableau 4

Évolution de la productivité par grands secteurs
entre 1979 et 1989

	Ensemble de l'économie			Industrie manufacturière			Hors industrie		
	Q	N	PR	Q	N	PR	Q	N	PR
France	2,1	0,1	2,1	0,8	- 1,8	2,8	2,6	0,6	2,0
Allemagne	1,9	0,3	1,6	1,7	- 0,5	2,2	2,0	0,5	1,5
Italie	2,5	0,4	2,1	1,8	- 1,6	3,4	2,7	1,2	1,5
Royaume-Uni	2,2	0,5	1,7	1,0	- 3,1	4,3	2,6	1,7	0,9
Etats-Unis	2,7	1,7	1,0	2,9	- 0,8	3,7	2,6	2,2	0,3
Japon	4,2	1,1	3,0	4,4	0,9	3,5	4,1	1,2	2,9
Suède	2,0	0,7	1,3	1,8	- 0,5	2,3	2,1	1,0	1,0

Q : Valeur ajoutée ; N : Emploi ; PR : Productivité

Source : OCDE

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

1.3.2. Les gains de productivité dans le tertiaire nuisent à la création d'emplois

Tous les grands pays industrialisés, sauf le Japon, ont vu leurs effectifs industriels fortement amputés entre 1979 et 1989, mais ils ont tous plus que compensé cette perte de création d'emplois. Seule la France n'y parvient qu'à peine. Pourtant la part du tertiaire dans l'emploi en France est globalement moyenne par rapport à celle de ses partenaires : 65,1 % en France contre 73,1 % aux Etats-Unis, 55,7 % au Japon ou 56,2 % en Allemagne, mais avec une proportion très forte de tertiaire non marchand et donc un développement plus faible du marchand.

L'analyse de la relation croissance/emploi dans le tertiaire marchand permet de distinguer deux groupes de pays correspondant à *deux logiques différentes d'arbitrage emploi-productivité*. Les Etats-Unis et l'Italie s'y distinguent par une quasi-stagnation de la productivité par tête, de telle sorte que la croissance de la valeur ajoutée des services marchands se répercute intégralement sur l'emploi. En revanche, les trois grands pays européens (Allemagne, Royaume-Uni et France) ont réalisé, à l'instar du Japon, des gains de productivité élevés, de telle sorte que, malgré une croissance très soutenue, les créations d'emploi ont fait preuve d'un moindre dynamisme.

Lorsque l'on raisonne non plus en termes de gains de productivité, mais en niveaux, on constate qu'en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, les niveaux de productivité dans les services sont sensiblement supérieurs à la productivité de l'ensemble de l'économie, alors qu'ils sont équivalents au Japon et aux Etats-Unis.

Même si ces estimations sont fragiles, on peut au moins affirmer que dans les pays européens, les services sont, par rapport aux autres activités, moins créateurs d'emplois qu'ils ne le sont au Japon et aux Etats-Unis. Ces résultats confirment sur un plan macro-économique l'idée que l'on se fait généralement du développement du tertiaire dans ces deux pays.

La dichotomie industriel/tertiaire n'est cependant pas toujours pertinente pour analyser la capacité à créer des emplois. Pour de nombreux pans du tertiaire au service des entreprises, les prix sont répercutés immédiatement dans les prix industriels. Les impératifs de compétitivité sont donc les mêmes qu'au sein du secteur industriel. Le raisonnement sur la croissance et la productivité des services ne prend tout son sens que dans le cas des services aux particuliers.

Tous les services ne sont pas de même nature. Une décomposition permise par les statistiques et la comptabilité nationale consiste à séparer le commerce, les transports et les services financiers d'une catégorie résiduelle dénommée "autres services marchands". Pour cette dernière catégorie, la France, avec des gains de

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

productivité de 2,4 % en moyenne annuelle, apparaît comme l'Allemagne (2,8 %) dans une situation très différente des autres pays industrialisés : les Etats-Unis (0,7 %), le Japon (0,3 %) et le Royaume-uni (- 0,4 %). C'est finalement dans cette dernière catégorie, c'est-à-dire essentiellement le secteur des services marchands aux personnes que l'on peut isoler les sources de la faiblesse en emplois de la croissance française.

1.4. Des projections économiques pessimistes

Les projections économiques tendanciennes, élaborées par le groupe "Perspectives économiques" du XI^e Plan convergent pour annoncer un taux de chômage dégradé, à moyen terme, au mieux constant, autour de 10 % ¹. Les trois modèles macro-économiques utilisés (Amadeus, Mosaïque et Hermès) arrivent à ce résultat en retenant des conditions différentes. Ils partent tous de l'hypothèse d'une croissance mondiale de 2,8 % l'an d'ici à 1997 mais raisonnent différemment sur la productivité, la population active, et la durée du travail, considérées comme variables déterminantes (cf. encadré page suivante).

En tout état de cause, le maintien du taux de chômage à son niveau actuel ne constituerait pas un statu quo. Le taux de chômage ne devrait pas être considéré en effet comme une grandeur unidimensionnelle : des points de chômage élevés avec une rotation rapide à l'intérieur du "stock" de chômeurs, n'ont pas la même signification sociale que la chape de plomb d'un chômage massif retombant sur une génération. Ce maintien du taux de chômage signifierait notamment un durcissement du problème du chômage de longue durée, des difficultés croissantes d'insertion des jeunes, une régression de la reconnaissance du droit des femmes à l'emploi, enfin une dualisation accrue de l'économie. Voilà pourquoi il n'est pas possible de s'en satisfaire.

(1) Cf. CHARPIN (J.-M.), "L'économie française en perspective", rapport du groupe "Perspectives économiques" du XI^e Plan, décembre 1992, Paris, à paraître, La Découverte/La Documentation française, 1993.

Les hypothèses des scénarios

La productivité

L'évolution de la productivité est particulièrement difficile à projeter, et l'on peut de ce point de vue distinguer deux grandes hypothèses. La première consiste à postuler que la productivité apparente du travail va continuer à progresser à peu près au même rythme que durant le cycle 1985-1990, soit de l'ordre de 3,2 % dans l'industrie manufacturière, et de 1,8 % dans les autres branches. La seconde hypothèse consiste à prolonger le ralentissement de la productivité constaté sur plus longue période, notamment dans l'industrie où la progression n'est plus alors que de 2,4 %.

Les taux d'activité

Deux types d'hypothèses sont là encore possibles. Soit on postule une accélération de la baisse des taux d'activité pour les jeunes et au contraire une moindre croissance du taux d'activité des femmes, et l'on obtient alors une croissance de la population active potentielle de l'ordre de 110 000 personnes par an. Soit on prolonge les tendances observées, et la progression serait alors de l'ordre de 165 000 personnes par an, soit de moitié plus élevée.

Pour arriver au maintien du taux de chômage, il faut qu'une hypothèse optimiste, du point de vue de l'emploi, portant sur l'une des deux variables, productivité et population active, vienne compenser les effets de l'hypothèse négative sur l'autre variable. Cette compensation correspond d'ailleurs assez bien aux mécanismes à l'œuvre, puisque, dans la réalité, les taux d'activité réagissent aux tensions sur le marché du travail. Un scénario "mixte", productivité ralentie, population active maintenue (ou vice-versa) est donc plausible. Mais rien ne permet d'exclure absolument le cumul d'évolutions négatives - toujours du point de vue de l'emploi - de la productivité et de la population active.

La durée du travail

Les projections disponibles ont été réalisées avec une durée du travail constante d'ici à l'an 2000. On se trouve alors confronté à ce paradoxe, selon lequel la durée du travail resterait quasi-constante sur une période de quinze ans, coïncidant avec l'approfondissement de la crise de l'emploi.

2. Les régulations du marché du travail créatrices de chômage et d'exclusion

2.1. La transformation des conditions d'insertion dans la vie active

La décennie 1980 aura été marquée par une *élévation des taux de scolarisation*, particulièrement forte en France.

Alors qu'en 1982-1983, moins d'un jeune de 16 à 25 ans sur trois était scolarisé, en 1990-1991, c'est presque un sur deux (45 %) qui est encore dans le système de formation initiale ; par exemple, les taux de scolarisation de 18 et 19 ans atteignent respectivement 78 % et 60 % de ces classes d'âge, (avec un écart entre les garçons et les filles en faveur de ces dernières).

Cet allongement de la scolarisation s'accompagne d'une *progression sensible des niveaux de formation*.

En 1991, 48 % des jeunes d'une génération obtiennent le baccalauréat, alors qu'ils n'étaient que 10 % en 1960. On évalue à 93 000 en 1990, soit 12 % environ des flux, les sorties de système scolaire sans qualification, contre 16 % en 1980. Cet indicateur, qui reste élevé, demeure inquiétant.

Si la généralisation et l'allongement de la scolarité constituent sans nul doute un progrès indiscutable de développement personnel, de justice sociale et d'efficacité productive, cette tendance ne conduit pourtant pas, dans la période actuelle, à une amélioration et à une égalisation des conditions d'insertion dans la vie active. Le nombre élevé des emplois précaires est venu bouleverser les itinéraires professionnels des jeunes. Le caractère sélectif du marché du travail pour les jeunes selon le niveau de formation, l'origine sociale, le sexe, se maintiennent voire se renforcent.

Un niveau de formation élevé favorise l'embauche. Les taux de chômage à la sortie du système scolaire diffèrent également selon le milieu social d'origine. La catégorie socioprofessionnelle du père ne joue pas seulement sur le cursus scolaire, elle influence aussi directement l'embauche ¹.

Divers indicateurs concordent pour montrer que les difficultés d'insertion sont relativement plus grandes pour les jeunes filles. Le chômage les affecte plus fréquemment malgré un taux d'activité plus faible. Elles participent plus aux

(1) Cf. notamment les articles de JOIN-LAMBERT (E.) et BALAN (D.) dans INSEE-Première n° 138 (mai 1991) et n° 189 (avril 1992).

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

stages, occupent un plus grand nombre d'emplois aidés (hors apprentissage) et utilisent moins fréquemment les mesures d'insertion proches des emplois ordinaires. Certaines jeunes femmes enfin, se retirent du marché du travail, phénomène que l'on peut aisément considérer comme un indice de découragement, et qui ne concerne pas les garçons.

Tableau 5

Situations des jeunes de 16 à 25 ans
(1980 - 1991)

	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
Taux de scolarisation (1)	24,3	34,3	43,9	46,4
Taux d'activité (%)	47,9	44,6	36,4	34,4
Taux de chômage (%)	15,0	23,8	19,1	19,4
Taux d'emploi (%) (2)				
femmes	37,4	31,7	25,2	23,7
hommes	47,6	39,5	33,5	31,6
Ensemble	40,7	34,0	29,5	28,1
volume cumulé des dispositifs jeunes (en milliers)	350	705	794	767

(1) Il s'agit respectivement des années scolaires 1978-79(pour la classe d'âge 16-22 ans), 1984-85, 1989-90, 1990-91 ; (2) Le taux d'emploi est calculé par rapport à la population totale.

Sources : INSEE, enquêtes sur l'emploi ; ministère de l'Education nationale et de la Culture.

Des risques d'exclusion qui s'élèvent

De 1979 à 1986, les risques d'exclusion après la sortie de l'enseignement technique court se sont accrus. Un quart de la génération sortie en 1986, a passé plus de quatre mois au chômage au cours de l'année 1989, trois ans après la sortie de l'école.

Le statut du premier emploi occupé influe fortement le risque de passage par le chômage, la récurrence et l'allongement du chômage : ceux qui commencent par un contrat à durée indéterminée sont moins fragiles que ceux qui démarrent par des mesures jeunes ou avec un statut précaire. Mais aussi les risques d'exclusion sont plus forts lorsque le chômage survient et se prolonge après le passage par un premier emploi. Ce sont les liens entre la forme du chômage (sa durée, et s'il survient avant ou après le premier emploi) et le statut du premier emploi qui semblent déterminer les risques d'exclusion.

Des modes de socialisation en mutation pour les jeunes

L'étude sur une plus longue durée des trajectoires individuelles à la sortie du système scolaire révèle en effet l'hétérogénéité, la complexité, mais aussi la réversibilité des parcours ¹. On n'observe pas une progression "linéaire" vers l'insertion ni une pure logique de file d'attente. Des stratégies d'adaptation au marché du travail, mais plus largement à la société en mutation, sont aussi développées par les jeunes. "*Face aux mutations sociales dans les grands équilibres relationnels, face à l'âpreté de la concurrence sur des marchés saturés, face aux nouvelles exigences de "compétence", face à l'évolution et au brouillage des engagements socialement nécessaires (aller travailler, rester au foyer, profiter du temps libre, etc.) les jeunes s'interrogent et mettent en œuvre des stratégies d'adaptation*" ².

Les refus des emplois qui ont une mauvaise image, la faible attractivité de certains métiers ou de certaines professions liés aux salaires, aux conditions de travail et de carrière, sont également des phénomènes que l'on constate, y compris chez les jeunes les moins qualifiés. Ils sont révélateurs d'aspirations nouvelles, sans doute diverses, face à l'emploi et au travail.

(1) NICOLE-DRANCOURT (C.), "Le labyrinthe de l'insertion", document Travail et Emploi, La Documentation française, 1991, 401 p. Cet ouvrage s'appuie sur une enquête qui saisit l'insertion dans la durée puisqu'elle porte sur environ douze ans après la sortie du système scolaire.

(2) NICOLE-DRANCOURT (C.), "La précarité revisitée", Travail et Emploi n° 52, 1992, p. 70.

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

2.2. Le recours privilégié en France aux formes de flexibilité externe renforce la dynamique de chômage

Les entreprises françaises font peser une part importante de leurs efforts d'adaptation sur l'emploi. Elles ont tendance à privilégier le recours au marché du travail externe, à la fois en cas d'ajustement conjoncturel, mais également pour satisfaire leurs besoins de nouvelles compétences.

On constate une utilisation fréquente des embauches sous contrat à durée déterminée ou en intérim ; on constate également un niveau élevé de licenciements aboutissant fréquemment au chômage prolongé des salariés les moins qualifiés ou dont la qualification est devenue inadaptée.

L'observation de l'emploi au tournant des années 1990, est de ce point de vue riche en enseignements puisque l'on se situe dans une période contrastée : une stagnation de l'emploi (si l'on ne compte pas les TUC et les SIVP), suivie d'une croissance exceptionnelle du volume de l'emploi en 1988, 1989, 1990 (+ 700 000 emplois), puis on renoue avec une diminution de l'emploi en 1991 (- 50 000 emplois). La comparaison de l'embellie puis de la dégradation du marché du travail entre 1987 et 1992, révèle l'existence de processus permanents particulièrement forts en France, qui grèvent fortement une possible dynamique de création et de consolidation de l'emploi.

Lorsque la conjoncture de l'emploi s'améliore, les entreprises privilégient dans un premier temps le recours aux emplois temporaires. La reprise des embauches fermes est limitée et tardive. Par contre, la réactivité est plus grande pour contenir puis diminuer les recrutements lorsque la conjoncture s'infléchit. L'utilisation des licenciements est plus fréquente lorsqu'il y a retournement conjoncturel, mais l'amélioration de l'emploi ne contribue pas à enrayer cette modalité de gestion des effectifs.

2.2.1. Les contrats à durée déterminée et l'intérim : variables d'ajustement

Les contrats à durée déterminée et l'intérim ont joué un rôle important de *variables d'ajustement* au cours des ruptures d'évolution de l'emploi à la fin de la décennie 80 :

- en 1986 et 1987, la croissance des flux d'entrées dans l'emploi a été essentiellement marquée par une forte progression des embauches sous contrat à durée déterminée ;
- en 1988 et 1989, la poursuite de l'évolution positive de l'emploi s'est traduite par le renforcement de la part des embauches fermes ;

- TROP PEU DE CRÉATIONS D'EMPLOI - UN CHÔMAGE QUI S'AGGRAVE -

- en 1990, dans les établissements de 50 salariés et plus, la baisse globale des entrées résulte d'une réduction des embauches sous contrat à durée déterminée, tandis que les embauches sous contrat à durée indéterminée restent croissantes ;
- enfin en 1991 et début 1992, la baisse des recrutements résulte d'une réduction sensible et amplifiée des contrats à durée déterminée mais aussi d'un tassement des embauches fermes.

Du côté de l'intérim, l'évolution est extrêmement forte puisque le taux de croissance de travail temporaire était d'environ 30 % en 1988 et 1989. Il y a décélération en 1990 avec un taux de 10 %. Par contre en 1991, le volume des contrats de travail temporaires (7,4 millions de contrats), diminue de près de 2 %, première baisse depuis 1985.

Les emplois temporaires se sont donc développés au cours des années 80 pour atteindre en 1990 un équivalent temps plein de 350 000 emplois pour ce qui concerne l'intérim et de 550 000 pour les contrats à durée déterminée. Composante forte des flux de main-d'œuvre, les emplois temporaires entretiennent des liens étroits avec le chômage. D'un côté, la plupart des salariés temporaires recrutent parmi la main-d'œuvre effectivement ou potentiellement au chômage. De l'autre, la fin des contrats de travail temporaire constitue le motif le plus important d'entrée au chômage : 43 % en 1991.

2.2.2. La persistance d'un niveau élevé de licenciements

Le niveau élevé de licenciements économiques (474 000 en 1991 et déjà près de 500 000 au cours des onze premiers mois de 1992) est certes lié à la dégradation récente de la situation économique, mais s'explique également par des facteurs plus structurels ¹.

La conjoncture économique plus favorable de 1987 à 1989 n'a pas réduit les licenciements économiques à un niveau analogue à celui des années 70, bien que le nombre des créations d'emplois ait été similaire.

Le niveau estimé de licenciements économiques qui était de 270 000 en 1979, atteignait 600 000 en 1987 ², a baissé à 435 000 en 1990 et se situera à plus de 500 000 en 1992 si la tendance observée en début d'année se poursuit. La part

(1) L'indicateur de licenciements économiques utilisé ici est celui des flux d'inscription à l'ANPE de catégorie 1.

(2) Année qui a suivi la suppression de l'autorisation administrative de licenciement.

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

des inscriptions à l'ANPE sous ce motif est passé de 14,7 % en 1987 à 10,8 % en 1990 et s'élève à nouveau à 13 % en 1992.

Les suppressions d'emplois peuvent survenir pour des motifs différents liés soit à des restructurations d'entreprises cherchant à réaliser des gains de productivité, soit à l'adaptation à une régression des activités, soit à une décision de cessation d'activité ayant pour conséquence la défaillance de l'entreprise.

Une étude réalisée par le Centre d'études de l'emploi et le Service des études et de la statistique du ministère du Travail, sur les caractéristiques des établissements ayant procédé à des licenciements économiques en 1988, met en évidence deux logiques principales contrastées de recours aux licenciements :

- Une première catégorie regroupe des établissements où s'opèrent des processus de mutation technologique et de reconversion accompagnés d'une recomposition de la main-d'œuvre ; il s'agit pour l'essentiel de grands établissements industriels (des biens intermédiaires et d'équipement) qui ont un horizon de gestion à moyen-long terme ; les licenciements sont fortement articulés à une gestion des âges, et à des plans sociaux diversifiés.
- Les établissements de plus petite taille, du tertiaire ou du BTP, pratiquent une politique d'adaptation à court terme aux contraintes du marché ; il s'agit de petits établissements, souvent indépendants ; les licenciements ne sont pas l'occasion d'une recomposition de la main-d'œuvre et sont rarement accompagnés de plans sociaux élaborés ; ils vont de pair avec un large recours aux contrats à durée déterminée.

Une part des licenciements résulte donc de comportements de court terme inspirés par la considération selon laquelle une réduction d'effectifs assainira sans autres conséquences la situation de l'entreprise.

Alors que les entreprises françaises après la crise du milieu des années 70 avaient tardé à faire face à des situations de sureffectifs on peut penser que le réflexe de licenciement est aujourd'hui excessif, motivé par des effets d'imitation et d'anticipation. De telles démarches privilégient les indicateurs de productivité de main-d'œuvre au détriment d'indicateurs de productivité globale. Les entreprises se privent du potentiel humain qu'elles ont formé et dont elles auraient sans doute besoin pour conserver un capital de savoir-faire utile au redéploiement de leurs activités vers de nouveaux produits.

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

2.2.3. Un nombre excessif de retraites anticipées

Les suppressions d'emploi en France se portent de façon significative sur les salariés âgés. Le développement des préretraites au cours des années 70, l'avancement de l'âge normal de fin d'activité, et les formules actuelles de préretraites- dispositif Etat-ASFNE et dispositif UNEDIC, après 1987 - ont pesé et pèsent encore sur l'équilibre économique et social.

Tableau 6
Taux d'activité de 55 à 59 ans

	1975	1980	1983	1990	1992
Taux d'activité des 55-59 ans					
hommes	83,3	81,0	67,8	67,7	68,7
femmes	44,2	48,0	42,8	45,3	45,6

Source : INSEE Enquête sur l'emploi

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

Tableau 7

Taux d'activité des travailleurs âgés de 55 ans et plus

	1970	1980	1990
France	32,2	24,3	17,6
Allemagne	34,5	22,1	22,8 (1987)
Italie	14,2	11,5	9,7
Japon	48,9	44,2	44,7
Suède	45,3	40,1	39,7
Royaume-Uni	52,7	42,0	36,5
Etats-Unis	37,4	31,9	29,1

Source : OCDE

Le consensus entre les acteurs sociaux a permis de développer un mouvement massif de sorties précoces d'activité à partir de dispositifs institutionnels qui ont reposé successivement sur plusieurs principes : celui de l'accompagnement social (lors de la création des AS FNE en 1963), celui de l'indemnisation individuelle du chômage des chômeurs âgés (dans le cadre des divers régimes de garantie de ressources à partir de 1972), celui du partage du travail (transfert d'emplois des travailleurs âgés vers les jeunes actifs dans le cadre des contrats de solidarité en 1982 et 1983), celui (paradoxal) de la maîtrise du flux de licenciements des salariés âgés et de la qualité des plans sociaux, actuellement.

Les départs en préretraites ont, de fait, un impact global massif sur le chômage, en ce sens qu'ils contribuent à comprimer la population active potentielle et à substituer des sorties d'activité de salariés plus âgés à des licenciements de salariés de moins de 50 ans ¹.

Cet effet sur le chômage est néanmoins éphémère, puisque les suppressions de postes ou les remplacements de salariés âgés ne sont qu'avancés dans le temps, par rapport au moment effectif de la retraite. Pour renouveler cet effet il faudrait sans cesse procéder à un avancement des départs précoces !

Les dispositifs de préretraites ont favorisé une plus grande vulnérabilité des chômeurs de plus de 50 ans. Cette tranche d'âge immédiatement inférieure à celle des préretraites apparaît de fait comme celle de la fin de carrière : une représentation prématurée de l'âge de fin de carrière, induit un allongement significatif des durées de chômage ².

On ne peut déceler d'effets quantitatifs positifs pour l'emploi associés aux départs en préretraites, puisque dans la majorité des cas, ils ne correspondent pas à des embauches. Ils ont au contraire accompagné les réductions d'emploi. En revanche, la perte de mémoire dans l'entreprise, le déficit de savoir-faire provoqués par les départs des salariés les plus anciens de l'entreprise, ont souvent été évoqués pour illustrer les effets pervers d'une telle gestion de main-d'œuvre.

(1) CORNILLEAU (G.), MARIONI (P.), ROGUET (B.) "Quinze ans de politiques de l'emploi". *Observations et diagnostics économiques* n° 31/avril 1990, p. 91-120.

(2) Ceci a d'ailleurs conduit à identifier les chômeurs de longue durée de plus de 50 ans comme catégorie prioritaire des politiques de lutte contre l'exclusion.

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

2.3. Un système d'emploi générateur de ruptures dans la vie active qui sont créatrices de chômage

Le chômage pèse en France plus sensiblement sur les jeunes, les plus âgés et les adultes dont la qualification est jugée inadaptée ou insuffisante, le plus souvent des salariés non qualifiés aux carrières plates.

Pour ces catégories, les conditions d'accès et de retour à l'emploi se sont clairement modifiées au cours des deux dernières décennies : recul très net de l'accès direct des jeunes aux formes traditionnelles d'emploi conduisant au surchômage des jeunes, notamment non qualifiés ; allongement sensible des durées de chômage qui porte sur les catégories adultes non qualifiées les plus démunies mais se diffuse aussi à l'ensemble de la main-d'œuvre ; exclusion souvent manifeste des salariés âgés.

On peut ainsi parler légitimement de situations de ruptures génératrices de chômage à l'entrée et à la sortie de la vie active, au cours de la vie active, vers 40-50 ans, pour les non qualifiés surtout, et depuis peu pour des cadres.

Cette configuration du chômage est significative d'un choix implicite dans la gestion des emplois, dans la répartition du volume et de la nature des emplois entre les différentes catégories d'actifs, répertoriées ici selon l'âge et en partie selon la qualification. Ainsi, le partage du travail qui existe de fait se traduit par cette répartition de l'emploi, inefficace et inégalitaire, et avec elle, les risques de constitution et d'approfondissement d'une économie duale.

Se trouvent là l'explication d'un haut niveau de chômage peu sensible aux améliorations conjoncturelles, d'une plus faible fluidité du marché du travail et de la place importante du chômage de longue durée.

Il est certain que ces modifications des relations entre emploi, chômage et inactivité sont, parmi d'autres facteurs, à l'origine d'une crise des représentations et d'une fragilisation des modes de socialisation. Le plein emploi et l'emploi à vie sont des catégories normatives contestées. Les identités et les statuts sociaux sont déstabilisés¹.

(1) DUBAR (C.), "La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles", Paris, Colin, 1992, 278 p. et DEMAZIÈRE (D.), "Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée", Presses universitaires de Lille, 1992, 380 p.

- Trop peu de créations d'emploi - Un chômage qui s'aggrave -

Les effets des dynamiques actuelles de l'emploi et du chômage sont certainement profonds et durables pour l'économie et pour la société. Les conséquences qu'auront pour le futur, les difficultés d'insertion dans l'emploi dont sont victimes les jeunes sont certainement considérables. On ne peut prendre le risque de laisser cette situation se maintenir.

CHAPITRE II

POUR UNE ÉCONOMIE CRÉATRICE D'EMPLOI

1. Vers une compétitivité offensive : coopération internationale et productions de qualité

Les liens qu'entretiennent emploi et compétitivité ne sont pas simples : une meilleure compétitivité permet à un pays d'accroître ses parts de marché et donc de créer des emplois. Mais les gains de compétitivité passent, au moins en partie, par la pression sur la masse salariale et donc par un freinage de la demande intérieure, générateur de suppressions d'emplois. En ce qui concerne l'économie française, il est temps d'élargir l'objectif vers l'obtention d'une compétitivité fondée également sur d'autres avantages que les coûts salariaux. C'est aujourd'hui un redéploiement nécessaire et possible.

1.1. Capitaliser les acquis de la désinflation compétitive

Les acquis de la politique de "désinflation compétitive" sont connus : l'inflation a été ramenée à des niveaux désormais inférieurs à ceux de l'Allemagne, le taux de marge des entreprises a été rétabli, ainsi que la compétitivité de leurs prix.

Le rétablissement réussi de la compétitivité des prix

Au cours des dernières années, la modération salariale a contenu la progression du salaire réel bien en-dessous de celle de la productivité, de sorte que les coûts salariaux¹ unitaires ont baissé d'environ un point par an entre 1980 et 1991 par rapport à nos sept principaux partenaires (INSEE 1992). Ils se situent dorénavant dans la moyenne : seuls le Royaume-Uni et les pays d'Europe du Sud se situent en-dessous.

(1) C'est-à-dire le coût salarial total (charges comprises) par unité produite.

- Pour une économie créatrice d'emploi -

L'industrie française a pu regagner récemment des parts de marché et la courbe du taux de couverture du commerce extérieur des produits industriels s'est retournée dans le bon sens. Cependant ces bons résultats s'expliquent en partie par une conjoncture spécifique qui a vu se succéder la reprise de la demande allemande, la baisse du dollar et le ralentissement de la demande intérieure française, notamment en matière d'investissement.

Il convient enfin de signaler que ce rétablissement de la compétitivité-prix concerne surtout les rapports de prix à l'exportation : du côté des importations, on enregistre au contraire une perte de compétitivité d'environ un point par an entre 1980 et 1991 : du fait de comportements de marge moins serrés sur le marché intérieur, d'effets de structure et de l'évolution du coût des matières premières, les produits importés de l'étranger voient leur compétitivité s'améliorer sur le marché français. Cette dissymétrie entre performances à l'exportation et sur le marché intérieur constitue un trait caractéristique de l'appareil productif français, qui explique partiellement le développement excessif des importations dès que la croissance reprend.

Les qualités de l'offre

Si l'on examine les performances de l'économie française à moyen terme, force est de constater que la compétitivité s'est dégradée au cours des années 80 : le taux de couverture des échanges industriels est passé de 110 % en 1980 à 96 % en 1991. Cette dégradation a certes été compensée par l'amélioration du solde commercial dans l'agriculture et dans l'énergie, mais elle se retrouve dans les services, où le taux de couverture passe de 186 % à 152 % sur la même période.

Ce sont les modalités de la spécialisation industrielle qui expliquent ces performances moyennes. La France, et c'est un peu le cas de la Communauté européenne dans son ensemble, n'est pas suffisamment présente sur les secteurs bénéficiant de la croissance la plus rapide de la demande. L'offre industrielle française couvre mal des segments stratégiques, comme par exemple les composants électroniques et les biens d'équipement professionnels. Sa spécialisation est peu polarisée et assez instable : au contraire de l'Allemagne et de l'Italie dont les points forts à l'exportation sont concentrés sur un petit nombre de secteurs, l'offre française est trop diluée, trop marquée par une spécialisation sur des secteurs fins sans cohérence de branche.

De manière plus inquiétante, le profil de la spécialisation française est marqué par une présence insuffisante dans les produits à haute technologie. L'aéronautique et l'armement, avec la pharmacie et certains équipements électriques, représentent nos seuls points forts en ce domaine. Certains travaux menés à l'occasion de la mise en place du Marché unique ont permis de

souligner à nouveau ces faiblesses structurelles ¹ : l'une de ces études va jusqu'à parler de "position difficile de la France". Un certain nombre de secteurs particulièrement sensibles à la mise en place du Marché unique, obtiennent en effet une mauvaise note sur l'échelle de la compétitivité.

Un effet encore trop peu marqué sur l'emploi

Les résultats encourageants obtenus par la politique de désinflation compétitive ne produisent par leur effet sur l'emploi. Certes, la reprise des années 1988-1990 s'est traduite par de fortes créations d'emploi en France ². Mais celles-ci n'ont pas conduit à un recul marqué du taux de chômage. Celui-ci a repris sa progression dès lors que l'économie est de nouveau entrée dans une phase de croissance lente, dont la durée déjoue jusqu'à présent les pronostics.

Un groupe international d'experts de haut niveau ³ a récemment confirmé un tel constat : "les résultats de la désinflation compétitive n'ont pas été très apparents jusqu'à présent. Cela mesure également l'ampleur des augmentations du chômage requises, dans cette stratégie, pour améliorer la compétitivité". Si l'on prolonge ces tendances de manière prospective, il est difficile d'attendre, à ce rythme, une amélioration prochaine des performances françaises en matière de chômage : "en supposant que la France maintienne pendant dix ans un écart d'inflation d'un point par rapport à ses partenaires, le gain relatif en termes de chômage serait de l'ordre d'un point" ⁴.

Le risque de surenchère européenne

Ces éléments de constat pourraient s'étendre mutatis mutandis à l'ensemble de la Communauté européenne prise comme un tout. Certes, le Grand marché devrait enclencher des effets d'offre en ouvrant des débouchés élargis aux entreprises. Mais ses bienfaits seront réduits à peu de choses si chacune des économies cherche de façon excessive à assainir ses finances et à baisser au

(1) BUIGUES (P.), ILZKOVITZ (F.), LEBRUN (J.-F.), "L'impact sectoriel du marché intérieur sur l'industrie : les enjeux pour les Etats membres", revue *Economie européenne*, numéro spécial, 1990.

(2) *L'économie française a créé plus de 700 000 emplois entre le 1^{er} janvier 1988 et le 1^{er} janvier 1991.*

(3) *Rapport du groupe international de politique économique de l'OFCE, ATKINSON (A.-B.), BLANCHARD (O.-J.), FITOUSSI (J.-P.), FLEMING (J.-S.), MALINVAUD (E.), PHELPS (E.-S.) et SOLOW (R.-M.), Le seuil, 1992.*

(4) MUET (P.-A.), "Contraintes et gains de la désinflation compétitive", séminaire final de la mission "Les nouvelles armes du défi industriel", septembre 1992.

- Pour une économie créatrice d'emploi -

maximum ses coûts salariaux : la menace serait grande d'un ralentissement de la croissance résultant de la simultanéité de politiques de freinage au sein d'un ensemble d'économies de plus en plus interconnectées.

Cette orientation aurait un effet encore plus dangereux, bien que moins mesurable, sur l'homogénéité même de l'espace européen, dans la mesure où se créerait un écart entre pays et régions à bas salaires, et pays et régions à haute technologie. C'est pourquoi l'Europe doit viser à asseoir sa compétitivité sur un espace économique à hautes qualifications, forte productivité, disposant d'un tissu industriel bien structuré et d'un marché intérieur bien intégré. Sur cette base, il lui devient possible de renforcer sa position dans la division internationale du travail, malgré le relatif retard technologique qu'elle entretient par rapport à ses principaux concurrents.

Cette argumentation vaut pour l'Europe dans le monde et pour la France dans l'Europe.

1.2. Pour une stratégie de compétitivité offensive

La compétitivité, c'est l'aptitude à vendre ce qui est produit mais aussi, symétriquement, la capacité de produire ce qui se vend sur les marchés, intérieur aussi bien qu'extérieur.

Elargir la notion de compétitivité

Encore faut-il bien s'entendre sur l'extension même de l'idée de compétitivité : il devient de plus en plus difficile de passer sans précaution de la compétitivité des entreprises d'un pays, à la compétitivité de ce même pays, mesurée par exemple par le taux de couverture de ses échanges extérieurs. A l'ère de la mondialisation de l'économie, les grands groupes qui réalisent l'essentiel des échanges extérieurs, ne fonctionnent pas comme des entités nationales, et réciproquement l'économie d'un pays n'est plus la somme de ses entreprises. La France fournit un bon exemple des distorsions qui peuvent exister entre l'une et l'autre acceptions : les principaux groupes internationalisés enregistrent dans l'ensemble d'excellents résultats, alors même que la balance commerciale française reste marquée par une faiblesse structurelle. Ainsi, le nombre d'emplois industriels est passé en France de 4,2 à 3,2 millions entre 1979 et 1989, alors qu'il a doublé dans les firmes françaises à l'étranger, passant de 0,4 à 0,8 million.

La réduction massive des effectifs industriels a été souvent considérée comme le levier essentiel de la compétitivité. Cet ajustement a de plus été mené dans un contexte de stagnation de la production et de faible progression des salaires nets, particulièrement peu propice à l'élévation générale des qualifications, ou à l'introduction de formes d'organisation du travail faisant appel à l'implication des salariés.

La réduction des effectifs semble obéir à une rationalité économique incontournable. Pourtant ce calcul ne tient pas sur le long terme, si l'on prend en compte l'ensemble des rétroactions économiques et sociales. Une telle politique consiste en dernière analyse à reporter sur la collectivité les coûts des licenciements, et, de manière générale, à externaliser les conséquences sociales d'une gestion très serrée des effectifs. Le coût d'une telle orientation finit par peser sur la compétitivité et sur le dynamisme du marché intérieur.

Pour une stratégie de compétitivité offensive

La situation intermédiaire de la France la met aujourd'hui en situation de choisir entre deux orientations. La stratégie de compétitivité défensive consiste à tout miser sur les prix et à reproduire un mode de spécialisation de *price-taker*¹. C'est s'exposer à une concurrence chaque fois plus sauvage avec les pays du Sud de l'Europe, et les nouveaux pays industrialisés. Cette voie conduit à un recul dans la hiérarchie des industries, et à un écartèlement accru entre les secteurs qui fondent leur compétitivité sur la qualité et les autres.

La voie de la compétitivité offensive doit au contraire se fixer comme objectif de modifier les critères mêmes d'obtention des résultats du commerce extérieur. Cette seconde voie est ouverte à un pays comme la France : compétitivité et créations d'emploi sont compatibles si les emplois nouveaux deviennent producteurs de qualité.

Cela passe par la recherche d'une densité plus grande de l'appareil productif autour de ses points forts : le dualisme accru par le recours à la sous-traitance entre grands groupes et petites entreprises fragilise le tissu industriel. Les relations établies sont éphémères, à sens unique, et tendent à externaliser le retard technologique, alors qu'il faudrait au contraire viser des relations entre entreprises fondées sur la recherche de partenariats et de complémentarité des compétences. La cohésion du tissu industriel et l'attractivité économique du territoire national passent par une définition plus équitable des relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants.

Une meilleure cohérence des différentes branches entre elles doit également être recherchée. Cela passe par une articulation plus forte entre l'industrie, les services, l'infrastructure, etc. La compétitivité fondée sur la qualité repose sur l'homogénéité de la chaîne de production, qui, toujours, rompt en son point le plus faible.

(1) *Price-taker* : celui qui subit les prix fixés par d'autres. *Price-maker* : celui qui a le pouvoir de fixer les prix.

Ces complémentarités passent notamment par des coopérations à l'échelle régionale. La région constitue en effet le niveau privilégié où s'organisent les coopérations et les synergies qui viennent fonder une compétitivité structurelle des entreprises.

L'ajustement sur l'emploi comme source immédiate de productivité ne saurait constituer une perspective durable. D'abord parce que ce qu'il y avait à gagner l'a été : les gains de productivité par élimination ont déjà été emmagasinés. Ensuite parce que la compétitivité-qualité suppose des combinaisons productives fondées certes sur des emplois qualifiés mais surtout sur la mobilisation permanente des salariés dans la durée, et le cumul du savoir-faire. De ce point de vue, la progression de la productivité apparente du travail n'est pas forcément une bonne chose en soi : ce peut être l'indice d'un mode d'obtention de compétitivité défavorable à terme. L'industrie britannique a réalisé des gains de productivité record au cours des années 80 : elle n'est pas devenue pour autant la plus compétitive.

Cette analyse, qui recoupe largement celle du rapport de la commission "Compétitivité française" du XI^e Plan, débouche d'abord sur une mise en garde générale que l'on peut exprimer ainsi. Toutes les décisions économiques visant à réaliser, tout de suite et à tout prix, des économies de coût salarial n'ont pas seulement pour inconvénient de faire franchir un pas dans le sens de la dualisation du marché du travail ; elles sont dépourvues à terme de réelle efficacité économique, chaque fois qu'elles ont pour effet de détourner les entreprises de l'obtention d'une compétitivité globale ¹.

1.3. Une coopération européenne pour l'emploi

La concurrence entre partenaires européens qui se traduirait en une course de vitesse aux licenciements aurait des effets dévastateurs du point de vue de l'emploi. Il faut éviter que le nécessaire assainissement monétaire et financier produise, faute de coopération entre les Etats, la mise en place d'un jeu à somme négative, où chacun chercherait à exporter son chômage ; de la sorte pourrait même s'enclencher un cercle vicieux où des procédures d'ajustement trop brutales auraient pour conséquence une profonde récession.

C'est pourquoi le volet financier et monétaire de la construction européenne doit être accompagné d'éléments de politique économique visant à soutenir une croissance saine, notamment sous forme d'investissements portant sur

(1) Ces considérations qui portent sur les composantes macro-économiques ou sectorielles, trouvent leur application directe dans l'entreprise, dans laquelle il s'agit de développer des organisations qualifiantes. Ce point sera traité dans le chapitre suivant.

l'infrastructure ou sur l'investissement immatériel ¹. Dans une période où le Japon et les Etats-Unis s'orientent vers une politique plus active de ce point de vue, l'Europe risquerait, à trop s'en tenir à de seuls critères financiers, de se trouver en porte-à-faux.

On ne peut sortir de ce que certains ont appelé l'euro-sclérose que par une coopération internationale dessinant une économie européenne capable de créer des emplois sur la base d'avantages de compétitivité structurelle. Il ne s'agit en aucune manière de préconiser une simple juxtaposition de relances impulsées au niveau national ; celles-ci auraient en effet toutes les chances d'enclencher un dérapage inflationniste qui remettrait en cause la cohésion monétaire de l'espace européen. Il s'agit au contraire de jeter les fondements d'une croissance économique non inflationniste qui soit en même temps l'instrument permettant de donner plus de densité à l'espace industriel européen. La compétitivité comprise dans son sens le plus large, et par suite la capacité de créer des emplois en Europe, passent par là.

Plutôt qu'au niveau macro-économique, c'est au niveau sectoriel, à celui des entreprises et des régions qu'une telle coopération doit trouver sa place et ses moyens. Cette coopération européenne (politiques de croissance non inflationniste, projets communs dans l'éducation, la recherche, l'environnement, les industries de pointe, etc.) devrait permettre de s'écarter de l'alternative inflation-réduction des coûts et des emplois et donner à l'ensemble des pays industriels les moyens de mieux exploiter ce qui constitue leur atout principal : le niveau d'éducation, de formation et de qualification de leurs travailleurs.

Ceci vaut tout autant pour la coopération internationale entre l'Europe et le reste du monde.

La période du XI^e Plan doit donc être celle du redéploiement de la politique de désinflation compétitive par une politique de qualification compétitive permettant à l'économie française, et plus généralement à l'Europe, de gagner sur la qualité de l'offre et d'asseoir ainsi une compétitivité durable.

(1) Cf. le projet d'initiative européenne de croissance adopté au sommet d'Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992.

2. Un encouragement vigoureux à la flexibilité interne

Une stratégie de compétitivité offensive, fondée sur la qualité des biens et des services produits s'appuie à l'évidence sur la qualité du travail.

Or, lorsque les entreprises privilégient à l'excès le court terme, lorsqu'elles privilégient le recours à la flexibilité externe et quantitative, sans volonté suffisante de préserver l'emploi et de capitaliser le savoir-faire, elles renoncent à s'appuyer de façon significative sur la qualité du travail et à développer les compétences.

Le comportement des représentants des salariés ne parvient pas à enrayer fondamentalement ces pratiques, et ce pour diverses raisons : soit ils ne sont ni consultés, ni mis en situation de négocier, soit ils sont invités à dialoguer dans l'entreprise trop tard, au moment où se décident les suppressions d'emploi, soit ils sont conduits à faire des choix qui protègent les salariés dans l'entreprise, soit enfin, les relations sociales étant en France ce qu'elles sont, le dialogue n'arrive pas à se nouer.

2.1. Le choix d'une organisation qualifiante

La compétitivité globale d'un pays tient fondamentalement au niveau d'éducation, de formation, et de qualification des travailleurs et à sa progression. Cet avantage comparatif doit être constamment renforcé par une politique systématique d'élévation des qualifications et par un effort volontariste de promotion des organisations qualifiantes.

Le choix d'une organisation qualifiante répond aux exigences de la compétitivité par la qualité, comme le montre le rapport "Compétitivité" du XI^e Plan.

Le choix d'une meilleure articulation entre qualification du travail, qualité du produit et compétitivité n'implique pas en soi la disparition des emplois non qualifiés, en raison des effets d'exclusion qu'elle serait susceptible d'entraîner. Mais elle implique la mise en œuvre d'organisations qui permettent aux salariés non qualifiés de trouver leur place dans le processus de production, d'accroître leurs compétences et de parvenir à une qualification satisfaisante.

Ces nouvelles formes d'organisation créent de la qualification, parce que, partant des niveaux existants de qualification et de formation des salariés, elles donnent à chacun la possibilité de faire progresser ses compétences et son savoir-faire et de voir reconnus les progrès accomplis, dans une valorisation de son parcours professionnel.

Les organisations qualifiantes en même temps qu'elles ont pour objectif d'améliorer la compétitivité des entreprises, sont aussi un outil d'intégration et de lutte contre l'exclusion, car elles permettent d'offrir une insertion professionnelle et une opportunité d'apprentissage aux non qualifiés. Mais cette orientation, pour pouvoir pleinement bénéficier aux salariés exclus de l'emploi, gagnerait à être accompagnée d'un mouvement de création d'emplois.

La démarche d'ensemble s'accorde ainsi au schéma le plus probable de l'entreprise de demain, celui d'un flux continu d'innovations portant aussi bien sur la technologie que sur l'organisation du travail.

Dans ce contexte, la gestion anticipée des compétences doit progressivement dépasser la logique statique du poste de travail au profit d'une approche plus évolutive mettant l'accent sur les trajectoires professionnelles de la même façon que l'on raisonne de plus en plus en termes de trajectoires technologiques¹. La mobilité professionnelle acquiert du coup un contenu différent, l'adaptabilité devient la condition efficace de l'emploi. Dès lors, la reconversion n'apparaît plus comme un basculement complet vers une autre qualification, mais comme une logique de progression professionnelle et de mise en valeur possible du savoir-faire dans des contextes différents.

L'entreprise est ainsi conduite à un changement de perspective majeure puisqu'elle doit *"apprendre à considérer les dépenses en ressources humaines et en organisation non comme un coût, mais comme un investissement"*².

2.2. Les effets négatifs des gestions de court terme

2.2.1. Les déterminants des stratégies de court terme

A l'origine des comportements de court terme, on trouve de nombreux facteurs, économiques ou institutionnels qui encouragent les différents acteurs à favoriser ces arbitrages.

La nature des liaisons entretenues avec le système bancaire (dues notamment à l'insuffisance de fonds propres), les modèles qu'utilisent les banques pour apprécier la gestion des entreprises et leurs résultats, l'importance accordée aux résultats financiers ou encore une attention trop grande portée aux cours de la

(1) BERTAND (O.), BOUDER (A.) et ROUSSEAU (M.), "Les qualifications et leur adaptabilité au marché du travail", contribution pour l'Observatoire européen de l'emploi, CEREQ novembre 1992, 86 p.

(2) CORLIAT (B.) et TADDÉI (D.), mission "Les nouvelles armes du défi industriel", 1992.

- Pour une économie créatrice d'emploi -

Bourse, conduisent les grandes entreprises à considérer que la voie la plus facile pour maintenir ou retrouver la rentabilité consiste à comprimer la masse salariale. On décide ainsi de supprimer prématurément des emplois, et de se séparer de façon irrémédiable de la main-d'œuvre que l'on a formée, sans en sauvegarder la compétence.

La capacité à faire face aux fermetures d'établissement et à la suppression d'emplois ne figure-t-elle pas parmi les qualités attendues aujourd'hui des dirigeants de grandes entreprises ?

Quant aux PME, et surtout celles qui travaillent en sous-traitance, elles sont contraintes par les aléas des commandes et des marchés, qu'elles ne peuvent, anticiper ou gérer, d'où une surmortalité des petites structures et in fine des pertes d'emplois.

Les transformations présentes et futures des métiers et des qualifications sont parfois difficiles à appréhender par les chefs d'entreprises, ce qui renforce leurs incertitudes sur le contenu des postes à proposer et leur insatisfaction sur le profil des salariés susceptibles de les occuper. Pour se prémunir vis-à-vis des évolutions à venir, les entreprises adoptent des solutions de court terme (intérim, contrat à durée déterminée, sous-traitance). Elles ont aussi tendance à élever le niveau des diplômes exigés à l'embauche, y compris pour des postes peu qualifiés, d'où des difficultés à recruter mais aussi à garder la main-d'œuvre recrutée.

Les pouvoirs publics peuvent aussi être tentés, au vu des conséquences économiques et sociales d'un haut niveau de chômage, d'encourager des pratiques de flexibilité externe. Certains dispositifs d'aide à l'embauche pour les jeunes ou les chômeurs de longue durée, financièrement incitatifs pour les entreprises, ne sont pas toujours de nature à encourager la stabilisation de la main-d'œuvre et le développement des compétences.

Enfin, les salariés eux-mêmes, ne sont pas incités à se mobiliser dans la durée, pour asseoir l'efficacité et la qualité de la production. L'implication des salariés sur le moyen et le long terme est freinée par la crainte de perdre son emploi. Une mobilisation des salariés qui repose sur une communication interne non fondée sur une authentique concertation, ou sur une incitation ne retenant que des contreparties monétaires réversibles et de court terme, produit également des effets négatifs sur l'implication de long terme.

2.2.2. Un recours trop massif à la flexibilité externe et quantitative

Comme le soulignait déjà le rapport du X^e Plan sur l'emploi ¹, les pratiques de bon nombre des entreprises françaises diffèrent notablement de celles en vigueur dans d'autres pays industrialisés. La France se distingue par un recours privilégié aux formes de flexibilité quantitative et externe, à l'opposé de la Suède, ou dans un moindre degré de la RFA et des Pays-Bas, qui misent en priorité sur l'adaptation et la progression de la main-d'œuvre existante (mobilité interne, variation de la durée du travail, organisations flexibles et qualifiantes, polyvalence...).

Les modes de gestion faisant appel au travail temporaire, aux contrats à durée déterminée et aux licenciements sont particulièrement développés dans notre pays. Entre 1981 et 1988, on a enregistré chaque année des volumes globaux de départs en préretraites et licenciements économiques d'environ 650 000 (même 770 000 en 1983). On tend à renouer en cette fin d'année 1992 avec ces mêmes niveaux.

A moyen terme, la perte de compétences et de mémoire liée au départ de salariés expérimentés est un facteur de fragilisation de l'entreprise. La dégradation du climat social qui accompagne les opérations de licenciement ne peut que nuire par ailleurs aux performances de l'entreprise.

On ne peut, enfin, que rappeler le coût social et financier que l'entreprise fait supporter à l'ensemble de la collectivité nationale, lorsqu'elle procède à des licenciements.

Dans le contexte actuel de haut niveau de chômage, une entreprise peut préférer se tourner vers le marché externe surabondant, pour répondre à ses besoins de qualifications, plutôt que de construire une gestion anticipée de compétences, au demeurant difficile.

Bien entendu, les modes de gestion de la main-d'œuvre diffèrent assez largement selon les entreprises, en fonction de leur taille, de la branche, de la nature de leur marché et de leur localisation. De 1987 à 1990, trois années marquées par de fortes créations d'emploi, on a pu opposer les comportements :

- de petites entreprises, davantage exposées à la concurrence à laquelle elles sont sensibles, amenées à gérer leurs effectifs au plus près des mouvements conjoncturels qui ont certes créé des emplois pendant la période de reprise, et n'ont guère recours à des pratiques de développement des compétences ;

(1) Commissariat général du Plan, "Relations sociales et emploi", rapport de la commission présidée par AUBRY (M.), La Documentation française, 1989, p 395.

- Pour une économie créatrice d'emploi -

- de grands établissements qui procèdent à des promotions et misent sur le personnel en place pour s'adapter à un travail plus qualifié, mais pratiquent des surqualifications à l'embauche. *"Formation et promotions sont des atouts qui permettent aux grandes structures d'attirer des personnels qualifiés et de les fidéliser. Ces recrues représentent un potentiel que les employeurs peuvent mobiliser quand la conjoncture l'exige"*¹ ;
- d'entreprises de taille moyenne qui sont celles qui ont les plus grandes difficultés de recrutement. Ces firmes bien qu'offrant généralement un emploi stable - mais souvent figé - souffrent de la concurrence des entreprises qui proposent des carrières plus rapides et plus sûres.

Pour mettre en œuvre des organisations qualifiantes et éventuellement flexibles centrées sur la mobilisation et la valorisation des compétences de la main-d'œuvre, les entreprises doivent pouvoir s'amender de la pression des adaptations conjoncturelles et de la tyrannie du court terme.

2.3. Des instruments pour privilégier la flexibilité interne

2.3.1. Orienter, pour l'emploi, les stratégies des entreprises vers le moyen ou le long terme

L'adoption de stratégies de moyen et de long terme suppose le choix d'une organisation qualifiante qui s'édifie, produit ses fruits dans la durée, et conduit à arbitrer en faveur d'un recours plus massif à la flexibilité interne.

L'Etat peut y aider en intervenant par des incitations visant à encourager les changements de comportements, en faveur de l'élaboration d'organisations qualifiantes, principalement par des incitations à l'élévation des qualifications².

Les interventions spécifiques contribuant au changement du travail, qui existent déjà et sont impulsées par l'ANACT, constituent donc une bonne direction. Il serait bon de les consolider et de les développer.

(1) ECHADOUR (A.) et MAURIN (E.), "La gestion de la main-d'œuvre par les entreprises, 1987-1990, INSEE première, n° 79, février 1992.

(2) Les pouvoirs publics ont par ailleurs le devoir d'intervenir afin de stabiliser l'environnement des entreprises : développement d'infrastructures, aide et suivi des nouvelles structures, soutien au partenariat, revitalisation des territoires, appui aux stratégies industrielles, et éventuellement simplification de procédures.

Enfin, l'intervention publique doit consister à s'assurer qu'une reconversion des salariés est envisagée lors du licenciement. Les entreprises doivent en être responsables ¹.

Ce sont là des mesures préventives, aidant les entreprises à anticiper, et à construire leurs stratégies dans la durée. Bien évidemment, celles-ci ne dispensent pas de mesures plus curatives que l'Etat doit développer pour faciliter l'insertion et la réinsertion des exclus et aider à la création et au développement de l'emploi. Si seules des actions préventives étaient engagées, cela conduirait à renforcer le dualisme, en améliorant le sort de la main-d'œuvre intégrée dans les entreprises et en délaissant les diverses catégories actuellement exclues du marché du travail.

2.3.2. Les atouts pour l'emploi de la flexibilité interne

La gestion anticipée des compétences et des emplois

Les pratiques de gestion anticipée des emplois et des compétences adoptent un cadre temporel suffisamment long et constituent un élément clé de la stratégie proposée.

Les entreprises françaises restent trop peu nombreuses à recourir à cette démarche. Elle permet pourtant de disposer en permanence d'une main-d'œuvre adaptée aux besoins, de valoriser les capacités des salariés, de leur assurer une progression professionnelle, d'anticiper des reconversions ou des reclassements ultérieurs, notamment lorsqu'ils perdent leur emploi. Si de telles pratiques ont pu se développer ces dernières années dans les plus grands groupes, leur diffusion et leur intégration dans les stratégies ont été plus rares dans les PME. Un des obstacles provient de la difficulté à impulser dans les plus petites structures une gestion plus anticipatrice des ressources humaines, lorsqu'elles sont, comme c'est souvent le cas, en situation de forte dépendance économique, qu'elles n'ont guère les moyens de maîtriser.

Encadrer les conditions de la sous-traitance

Les petites entreprises et les sous-traitantes souffrent donc de handicaps qui les rendent particulièrement fragiles.

Pourtant, quelques exemples d'une redéfinition des relations entre donneurs d'ordres et sous-traitants existent déjà. Elles reposent sur l'idée de garanties apportées quant au volume, aux conditions de prix de production, mais aussi aux

(1) Ce point sera développé plus loin.

- Pour une économie créatrice d'emploi -

aides à la gestion et à la formation. Certaines entreprises allemandes, par exemple dans l'automobile, intègrent aux contrats économiques de sous-traitance un volet portant sur des conditions "sociales" (proposition de formation pour les sous-traitants, proposition d'audits sur l'organisation du travail, etc.).

Un encadrement des conditions économiques et juridiques de la sous-traitance permettrait d'éviter la trop forte exposition aux aléas des donneurs d'ordre, qui pèse de façon sensible sur l'emploi. L'obligation de garanties sur le volume, sur les prix, sur les délais de préavis, en cas d'infléchissement ou d'interruption des commandes pourrait constituer une réponse.

Une telle proposition présente l'avantage d'aider au développement de relations contractuelles, plus performantes que les relations de dépendance et peut assurer une bonne coordination du tissu économique, local ou sectoriel.

Elle peut donc être à l'origine de solidarités territoriales, ou au niveau des branches. D'autres applications concrètes peuvent être envisagées, comme des collaborations ou des transferts de savoir-faire en matière de gestion anticipée des emplois et des compétences, en faveur des petites et moyennes entreprises, dont on sait qu'elles sont moins bien "outillées" pour les mener à bien.

L'Etat pourrait donner l'exemple en s'engageant lui-même dans cette voie lorsqu'il est donneur d'ordre, et en diminuant ses délais de paiement.

Le droit à la maintenance des compétences et à la progression professionnelle

La commission "Cohésion sociale et prévention de l'exclusion" a émis une proposition très cohérente avec la démarche de nos travaux ¹. Après avoir montré à quel point l'adaptation professionnelle permanente favorise la flexibilité interne et prévient les risques d'exclusion en assurant au salarié victime d'un licenciement une meilleure garantie de reclassement, cette commission formule, en particulier, une proposition de refonte de l'obligation édictée par la loi de 1971 sur la formation professionnelle.

Plutôt que de maintenir une obligation générale de formation, l'obligation serait centrée sur la "maintenance professionnelle", notamment pour les plus fragiles (salariés moins qualifiés ou âgés), ce qui compléterait le processus amorcé par l'accord interprofessionnel de juillet 1991, qui a institué le droit au bilan professionnel.

(1) Rapport de la commission "Cohésion sociale et prévention de l'exclusion" présidée par B. FRAGONARD - XI^e Plan, atelier : Entreprises et exclusion. présidé par P.-L. RÉMY.

2.4. Recourir à des négociations globales et programmées

Une réorientation en faveur de la flexibilité interne et du développement des compétences constitue un atout indiscutable pour recourir, au niveau des branches et dans les entreprises, à de nouvelles pratiques de négociations, plus globales et programmées dans la durée. Leur contenu serait en cela fort enrichi et différent de l'arbitrage implicite habituel entre volume de l'emploi et niveau des salaires, autre façon de décliner la flexibilité. Ceci exige des modifications de comportements des différents acteurs : entreprises, partenaires sociaux, pouvoirs publics.

2.4.1. Le constat : des négociations cloisonnées, aux calendriers divergents

Le fractionnement des domaines de négociations, amplifié par le décalage des niveaux et périodicités, rend difficile la prise en compte des interdépendances et des enchaînements de moyen terme :

- l'aménagement et la réduction de la durée du travail se négocient presque exclusivement dans l'entreprise et de manière discontinue ;
- les salaires se négocient par itération entre la branche et l'entreprise, à un rythme annuel ;
- l'indemnisation du chômage se négocie au niveau interprofessionnel à un rythme discontinu ;
- la formation professionnelle se négocie au niveau interprofessionnel de façon discontinue (cf. l'accord de juillet 1991) et donne lieu occasionnellement à des accords de branche ou d'entreprise ;
- enfin on ne négocie pas sur l'emploi, à quelques exceptions près, dans certaines entreprises, considérées comme exemplaires.

Il n'est pas question de faire ici une analyse complète du système français de négociations collectives, comme l'avait fait la commission "Emploi et relations sociales" à l'occasion des travaux du X^e Plan. Ce bilan a été renouvelé pour le XI^e Plan dans le cadre des commissions "Compétitivité" et "Cohésion sociale et prévention de l'exclusion"¹.

(1) Voir notamment GANDOIS (J.), "France, le choix de la performance globale", rapport de la commission "compétitivité" du XI^e Plan, janvier 1993, à paraître, La Documentation française.

Contentons-nous d'indiquer ici que la segmentation des sujets et des niveaux de négociations en France, qui, pour l'essentiel, s'inscrivent dans le court terme, n'est pas propice à une implication efficace de tous les acteurs, entreprises, partenaires sociaux, pouvoirs publics, pour l'emploi, comme pour la compétitivité des entreprises. On peut rappeler également qu'une trop forte décentralisation de la négociation accentue les disparités entre salariés : le bilan de la négociation collective pour l'année 1991, montre qu'un salarié sur cinq, seulement, est couvert par un accord d'entreprise. Il est vrai que cela tient notamment à la faible implantation des syndicats ou à leur division dans de très nombreuses entreprises.

De telles démarches ne peuvent qu'encourager des propositions partielles. Lorsqu'il s'agit de gérer l'emploi, ce sont des solutions d'urgence qui sont discutées pour résoudre les conséquences des faillites ou des situations de sur-effectifs. Les partenaires sociaux ne sont pas incités à négocier pour contribuer à la mise en place d'organisations qualifiantes, de la gestion anticipée des compétences, de l'élévation des qualifications, nécessaires aux exigences d'une compétitivité par la qualité. Les accords sur la "gestion prévisionnelle de l'emploi" signés dans certains groupes à la fin des années 80 ouvraient une voie intéressante, mais n'ont pas répondu aux espoirs qu'ils ont suscités.

Les démarches d'anticipation favorables à l'instauration d'une confiance réciproque entre les différents partenaires, qui exigent une concertation authentique, sont véritablement minoritaires. Or, y compris au cours de périodes de forte dégradation du marché du travail, elles sont indispensables ; elles conditionnent la possibilité d'arbitrages plus favorables à la flexibilité interne, plus favorables à l'emploi.

2.4.2. Promouvoir de nouveaux cadres de négociations plus globales et programmées dans la durée

L'Allemagne a montré sa capacité à négocier au niveau de la branche, à un horizon pluriannuel, simultanément sur la durée du travail, sur sa modulation et sur les salaires. La question de la compensation salariale, dans ce cas précis, est alors "absorbée" dans une négociation du taux global d'accroissement du coût salarial en liaison avec celui de la productivité.

Une globalisation de la négociation, serait à prospecter ; ainsi les partenaires pourraient négocier *pour l'emploi* et simultanément pour un ensemble de composantes et de contreparties - l'évolution de l'emploi, les salaires, la durée de travail, la durée d'utilisation des équipements et l'organisation du travail, les conditions de travail, la formation et le développement des compétences, l'indemnisation en cas de perte d'emploi. On peut souhaiter fortement, qu'au

niveau interprofessionnel puis au niveau des branches, de tels engagements soient pris. On rappellera ici le rôle d'impulsion de la négociation interprofessionnelle et le rôle de pivot et d'encadrement que constituent les négociations collectives de branches.

Les entreprises, quant à elles, gagneraient sensiblement en implication et motivation des salariés, si elles intégraient également une démarche, globale et programmée. Elles seraient aussi plus en mesure de faire face à des situations économiques défavorables, autant du point de vue des outils à mettre en place, que de la nature du dialogue social qui pourrait s'engager dans de telles circonstances.

La construction de solidarités, nécessaires aux nouvelles formes de compétitivité par la qualité, pourrait également s'appuyer sur de nouveaux espaces de négociations. Au niveau du territoire ou des bassins d'emplois, la concertation pour l'emploi, qui existe de façon diffuse aujourd'hui, en particulier par l'intermédiaire des Comités locaux de bassin d'emplois, mériterait d'être consolidée. Il serait logique d'intégrer une telle proposition aux transformations de l'organisation du Service public de l'emploi qui sont suggérées dans le troisième chapitre de ce rapport.

2.5. Transformer les conditions de gestion des sureffectifs

Le mode de régulation des effectifs lors de difficultés peut donc être transformé s'il s'appuie sur le développement d'une nouvelle forme de programmation et de concertation au sein de l'entreprise, dans une voie favorable à l'emploi. Dans l'attente de cette inflexion des comportements et afin de l'encourager, plusieurs pistes d'amélioration des décisions et des outils en cas de difficultés d'emplois, peuvent être proposées. Certaines de ces pistes ont d'ores et déjà été explorées par les pouvoirs publics ; il convient de les réaffirmer.

Le chômage partiel constitue une forme d'arbitrage positif pour préserver l'emploi face à des difficultés passagères. A ce titre, il constitue un instrument efficace pour éviter les licenciements, et ce pour deux raisons : sa simplicité de mise en œuvre, et le fait qu'il instaure un partage du risque entre les salariés, les employeurs et l'Etat. La régulation s'opère selon trois canaux : limiter la perte de rémunérations pour les salariés, conserver les capacités de production dans les entreprises, limiter le coût macro-économique des licenciements. En 1991, les pouvoirs publics ont encouragé le chômage partiel, en relevant le montant de l'allocation spécifique financée par l'Etat.

Il est possible d'aller plus loin pour améliorer l'arbitrage entre recours au chômage partiel et licenciement. Une des solutions pourrait être d'intéresser davantage les entreprises en les incitant à concevoir, au niveau des branches, des

systèmes de mutualisation du coût du chômage partiel, donnant lieu à une modulation, soit du montant de l'allocation, soit du contingent d'heures indemnisables.

Cette solution pourrait être négociée avec les partenaires sociaux. Une articulation plus étroite entre chômage partiel et chômage total serait alors engagée. Les contreparties pourraient être un allègement de coût pour les entreprises, une amélioration de l'indemnisation pour les salariés, voire des possibilités d'occupation du temps de chômage partiel en temps de formation.

La qualité des plans sociaux constitue également un axe essentiel pour éviter les effets négatifs des licenciements et pour infléchir progressivement les comportements. Les dispositions favorables à la conversion des salariés, à leur reclassement, une vigilance particulière à l'égard des salariés âgés, contribuent à définir des comportements plus positifs.

Lorsque le licenciement s'avère inévitable, il est de la responsabilité de l'entreprise de participer à la reconversion des salariés afin qu'ils puissent trouver un emploi à l'extérieur de l'entreprise, ou arrivent sur le marché du travail avec de meilleures chances de retrouver un emploi. Les dispositions vis-à-vis des salariés âgés devraient également être rééquilibrées, rendues ainsi plus sélectives pour éviter un trop grand recours aux préretraites, coûteuses pour la collectivité, douloureuses pour les individus lorsqu'elles interviennent subitement et qu'elles ne sont pas souhaitées. Ce point sera développé dans le troisième chapitre.

L'internalisation pour l'entreprise d'une partie des coûts collectifs liés aux réductions d'emplois représente, sans nul doute, un levier efficace pour infléchir les comportements. Tel est l'esprit de l'amendement Delalande, voté en 1987, réaménagé en 1992.

Cette piste doit être approfondie. La solution d'une modulation du coût de l'assurance chômage mériterait néanmoins d'être encadrée plus largement. Celle-ci pourrait être fonction de la façon dont les entreprises ou les branches gèrent leur main-d'œuvre, suivant le modèle retenu pour les cotisations d'accident du travail. Le développement de la formation favorisant la "maintenance professionnelle", la contribution à l'insertion des plus démunis, l'utilisation de formules d'alternance, le recours au licenciement ou l'aide à la conversion des salariés en cas de départ, pourraient constituer des critères de cette modulation. La branche constitue très certainement le niveau de régulation le plus pertinent pour de tels engagements, préalablement à l'entreprise. C'est dans ce cadre que des réflexions devraient être initiées, voire des expérimentations réalisées.

3. Les services : un secteur riche en emplois potentiels

3.1. Le paradoxe de la forte croissance de la productivité dans les services

3.1.1. La difficile articulation entre productivité et qualité

Le paradoxe français de la croissance excessive de la productivité dans les services doit être replacé dans le cadre de la réflexion sur les caractéristiques du tertiaire, et sur la difficulté à mesurer l'efficacité des services.

Les concepts de produit et de productivité perdent en partie ou en totalité leur signification et leur intérêt quand ils sont appliqués aux services. La qualification des travailleurs se reflète dans le résultat de l'activité de service à moyen terme, plutôt que sur le produit immédiat. La "qualité" d'une baby-sitter ou d'une femme de ménage ne correspond pas nécessairement à la rémunération de ces activités.

Ainsi les mesures de productivité sous-estiment-elles les conditions relatives à la qualité. La faible croissance de la productivité des services qui caractérise à l'origine le concept même de tertiaire peut cacher un processus de développement de l'emploi et d'évolution des qualifications.

A l'inverse, des forts gains de productivité peuvent être obtenus au détriment de la qualité des services. L'expansion des grandes surfaces aux dépens du commerce de proximité fait par exemple peser sur les consommateurs eux-mêmes une partie du service autrefois rendu par les distributeurs. La disparition des pompistes dans les stations-service est un autre exemple d'un excès de standardisation se traduisant par une baisse de la qualité du service. Ce n'est pas l'automatisation des pompes elles-mêmes qui est en cause, mais la disparition du service qu'assuraient autrefois de façon annexe les pompistes (lavage de pare-brise, vérification des niveaux, conseils mécaniques, mais aussi sécurité des consommateurs). L'automatisation, en libérant le temps de l'opérateur, aurait dû déboucher sur une amélioration du service ; elle a conduit en réalité à une moindre qualité. Les gains de productivité résultant de ces évolutions reflètent plus l'insuffisance de l'évaluation de la productivité qu'une plus grande efficacité du procès de production des services.

Au contraire, l'intensification du contenu en travail de certaines activités de services est susceptible d'en améliorer la qualité, c'est le cas pour la création d'emplois d'aide aux consommateurs dans les grandes surfaces, à l'instar de ce qui se produit au Japon ou aux Etats-Unis.

3.1.2. Les interprétations de la forte croissance de la productivité dans les services

Trois interprétations peuvent être dégagées :

1) La première est dérivée d'une vision "industrialiste" du tertiaire et lie la croissance de la productivité à une forte intensité du capital dans le processus de production. Cette interprétation est pessimiste à court terme mais optimiste à moyen-long terme. Les gains de productivité, plus importants en France, reflèteraient une structure de production plus "industrialisée" et devraient déboucher sur des gains de parts de marché et donc des emplois supplémentaires. Il faut alors persévérer dans les restructurations et les investissements et... patienter. Il faut aussi négocier avec nos partenaires européens l'élimination des barrières et des protections qui empêchent l'expansion des activités de services en Europe. La France, qui a un secteur de services moins abrité qu'ailleurs, pourrait tirer profit de cette expansion. Mais cette première hypothèse, valable pour le secteur des services aux entreprises, s'applique mal aux services aux personnes et n'apporte qu'une réponse partielle.

2) La deuxième explication porte sur le dualisme des marchés. L'emploi tertiaire se cache souvent dans l'informel, le sous-emploi, le travail noir ou gris. Si l'on faisait émerger ce qui est maintenant "caché", à travers la répression des abus, l'incitation à la recherche d'emploi et l'assouplissement des réglementations qui engendrent l'emploi non-déclaré, la productivité apparaîtrait plus faible et l'emploi plus important. Cette seconde hypothèse ne semble pas correspondre aux particularités d'économies comme la France et l'Allemagne, moins exposées que d'autres à l'économie informelle.

3) Une troisième piste consiste à expliquer le fort taux de croissance de la productivité dans la catégorie "autres services marchands" par une surreprésentation des services aux entreprises à forts gains de productivité, alors que la part des services marchands aux personnes serait très faible. Dès lors, favoriser une croissance plus riche en emplois passe par un développement soutenu des services marchands aux particuliers, dans une acception large du terme, qui peut recouvrir par exemple le commerce, l'artisanat, la restauration, l'hôtellerie ou encore les transports collectifs. Le postulat est qu'il existe dans ces secteurs un gisement d'emplois, des marchés potentiels qui restent à révéler ou à mieux organiser.

3.1.3. Le poids des services aux personnes apparaît légèrement inférieur à ce que connaissent les autres pays industrialisés

Avec une part du tertiaire dans l'emploi de 65,1 %, la France occupe une situation moyenne dans l'ensemble des pays industrialisés si l'on inclut l'ensemble des services aux particuliers et aux entreprises, marchands et non marchands. Si les Etats-Unis représentent la "société de services" par excellence, dont la part du tertiaire atteint près des trois quarts des emplois, des pays comme le Japon (55,7 %), l'Allemagne (56,2 %) ou l'Italie (59,9 %) se situent en retrait par rapport à la France.

La France se situe en revanche dans le peloton de queue pour ce qui concerne la part des services marchands dans l'emploi. Une première désagrégation¹ menée au sein des services marchands permet de distinguer le commerce, les transports et communications, la finance et une catégorie dite "autres services marchands", qui regroupe des services aux entreprises et aux particuliers. Elle fait apparaître une forte spécificité de la France qui, avec une part des autres services marchands dans l'emploi total de 6,7 % apparaît très en retrait par rapport à ses principaux partenaires : le Japon (19,7 %), les Etats-Unis (15,3 %) ou l'Allemagne (11,5 %). Mais cette spécificité reflète en partie le poids des services non-marchands dans notre pays et n'est donc que partiellement éclairante. En revanche, une seconde désagrégation plus opérationnelle permet de différencier, au sein de l'ensemble des services, les services aux entreprises, les services aux personnes (y compris l'hôtellerie), les services sociaux et les services de distribution. S'il semble que le poids des services sociaux soit légèrement supérieur en France à côté de la moyenne des autres grands pays industrialisés, le poids des services aux personnes est sensiblement inférieur à la moyenne (7,7 % contre 8,9 %).

3.2. Les services : potentiels d'emplois et obstacles à leur développement

On est parti du postulat qu'il existe des besoins de services aux particuliers non satisfaits, auxquels correspond une demande implicite qu'il s'agit d'explicitier. Quels sont ces besoins ? Pourquoi n'arrivent-ils pas à se révéler sur le marché ?

3.2.1. Un large panel de besoins non satisfaits

Il n'y a pas lieu ici de détailler l'ensemble des services aux personnes. On se limitera à une illustration par quelques exemples. On peut retenir trois grandes

(1) ELFRING (R.), *New Evidence on the Expansion of Service Employment in Advanced Economies*, *The Review of Income and Wealth*, n° 4, décembre 1989.

- Pour une économie créatrice d'emploi -

catégories de besoins non satisfaits ou partiellement satisfaits. Certains trouvent leurs racines dans les transformations profondes des structures familiales, sociales et démographiques en œuvre depuis plusieurs décennies. Le vieillissement de la population, les modifications de la structure familiale, la participation des femmes à la vie active, la mobilité professionnelle... font que certaines fonctions domestiques, autrefois assurées par les ménages eux-mêmes, et en général par les femmes, ont vocation à rentrer dans la sphère de l'économie marchande. Il n'y a pas, dans ce domaine, de "services nobles" et de "travaux serviles" : il y a des besoins qui doivent être satisfaits, sans faire appel au travail noir ou aux "petits boulots". D'autres services sont liés à des externalités ou à des coûts de transaction et s'expriment le plus souvent sous la forme de biens publics ou quasi-publics. Enfin, une dernière catégorie regroupe des services annexes à des services marchands existants.

- Des besoins liés aux changements sociaux, culturels ou technologiques

. Le soutien à domicile des personnes âgées

Le nombre de personnes âgées, et notamment des personnes âgées dépendantes, s'élève rapidement en France. Parmi les 8,4 millions de personnes de 65 ans ou plus en 1990, seules 520 000 vivaient dans des institutions. Pour des raisons aussi bien médicales que sociales ou financières, le placement en institution est aujourd'hui vécu comme la dernière solution lorsque la vie au domicile n'est plus possible. Or le maintien à domicile n'est souvent possible qu'avec l'aide de tiers pour effectuer les actes essentiels de la vie courante (qui peuvent être soit des parents ou des amis, soit des professionnels : aides ménagères, auxiliaires de vie) et l'intervention de professionnels de santé. Il y a là un vaste gisement d'emplois. En raison d'une forte intervention des pouvoirs publics¹, l'aide domestique aux personnes âgées s'est considérablement développée durant ces vingt dernières années. Les services d'aide ménagère concernent aujourd'hui environ 500 000 personnes âgées et représentent un volume d'emploi de plus de 50 000 équivalents-temps plein.

Mais une partie importante des besoins reste non satisfaits. Pour s'en convaincre, on remarquera que les ménages retraités "anciens cadres supérieurs", supposés non contraints financièrement, dépensent plus de deux fois pour ces services ce que dépensent - en moyenne - l'ensemble des ménages retraités. On en déduit que les autres ménages sont rationnés soit par l'insuffisance de l'offre, soit par le niveau de leurs revenus. Si des mesures de solvabilisation de la demande

(1) Aides ménagères financées partiellement ou totalement par les départements ou les caisses de retraite.

amenaient tous les ménages de retraités au niveau de consommation des ménages les plus aisés, le gain en terme d'emploi serait de l'ordre de 15 000 à 20 000 en équivalent à temps plein ¹.

. La garde d'enfants à domicile et hors domicile

La France offre déjà un important dispositif de soutien aux familles pour la garde de jeunes enfants. Pourtant, près d'un demi-million d'enfants de moins de trois ans sont gardés soit par les grands-parents, soit par des nourrices ou gardes à domicile non agréées. Une simple réduction de moitié de l'écart entre la consommation moyenne et la consommation des ménages les plus aisés ² se traduirait par une création de 40 000 emplois à temps plein, ou encore environ 55 000 emplois à 3/4 temps ³.

- Des besoins liés à des externalités

Rentrent dans cette catégorie l'ensemble des services ayant pour objectif l'amélioration de la vie quotidienne : transports collectifs, environnement, accessibilité des commerces... Il s'agit de services indivisibles, dont la couverture doit être au moins partiellement assurée par les pouvoirs publics.

Le secteur de l'environnement est généralement considéré comme très porteur pour l'emploi. Cependant le mirage de l'"emploi vert" s'est quelque peu estompé : ainsi le plan national pour l'environnement envisage-t-il au plus 30 000 emplois nouveaux dans les prochaines années. Les potentialités de développement du secteur sont dues, d'une part, à la prise de conscience des méfaits pour l'environnement, d'autre part, à la possibilité de dégager des ressources importantes, par exemple en solvabilisant la demande sur le fondement du principe "pollueur payeur" (taxes sur les décharges et sur les emballages). Mais les réponses envisagées s'inscrivent toutes dans une perspective industrielle. D'autres activités pourraient également faire ressortir des perspectives non négligeables de création d'emplois : les services aux entreprises (récupération des matériaux industriels, dépollution et réemploi des

(1) Cf. "Nouveaux emplois dans les services : les dix services de solidarité", rapport BIPE-INSEE, pour le ministère du Travail de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 1992. Ces évaluations ne constituent qu'un indicateur ; elles ne tiennent par exemple pas compte du vieillissement de la population.

(2) En reprenant la même méthodologie que pour l'aide à domicile pour les personnes âgées et en supposant que les ménages "cadres supérieurs" ne sont pas rationnés.

(3) D'autres services, tels que les services de loisirs, les services culturels, les vacances constituent autant de champs de création d'emplois qui restent encore largement à explorer.

- Pour une économie créatrice d'emploi -

produits), services de proximité (assurer l'interface entre les systèmes de récupération et les populations locales), activités liées à l'aménagement du territoire (entretien des berges de rivière...).

La sécurité des biens et des personnes représente un autre gisement d'emplois, dont la création pourrait entraîner d'importantes économies sociales et financières (baisse des dégradations, diminution de la délinquance, contraction de la surpopulation dans les prisons...) ¹.

L'assistance aux jeunes en difficulté, les aides à la scolarité constituent un autre secteur où les coûts des créations d'emplois pourraient être gagés par les économies réalisées. Malgré des efforts récents, les besoins sont visiblement loin d'être satisfaits.

Alors que l'emploi dans les commerces continue globalement à augmenter, l'équipement des banlieues et des petites communes rurales en petits commerces notamment alimentaires s'étiole progressivement. Ce mouvement est lourd de conséquences sur la vie sociale de ces communes. S'il n'est pas question de s'opposer au phénomène de substitution des grandes surfaces aux petits commerces, on peut envisager, essentiellement dans une optique d'aménagement du territoire, des solutions permettant le maintien de certains petits commerces, qui permettrait le maintien ou la création de plusieurs milliers d'emploi.

- Des services annexes permettant d'améliorer la qualité de services existants

Dans certains pays étrangers, dont le Japon est le meilleur exemple, la présence humaine est considérée comme un élément essentiel de la qualité des services. La multiplication des divers agents chargés de l'accueil dans les restaurants ou encore les grandes surfaces frappe tous les visiteurs occidentaux. Peut-on parler de besoins ? Ce qui est ressenti comme un besoin au Japon ne l'est pas, ou tout au moins pas de la même façon, par la société française.

Une évaluation quantitative de ces besoins (agents chargés de l'accueil dans les grandes surfaces, pousseurs de caddies, agents de conseil et d'entretien dans les stations-service...) est par nature impossible. L'émergence de ces "nouveaux" services est particulièrement difficile, dans la mesure où ils sont quelque peu en rupture par rapport aux mentalités et où l'intérêt des prestataires de services pour mettre en place ces nouveaux services n'apparaît pas avec évidence.

La question de la qualité de l'accueil dans les services publics peut être posée en des termes identiques.

(1) Le nombre de gardiens d'immeubles en France s'élevait par exemple à 80 000 personnes en 1990, contre 2 millions aux Etats-Unis, ce dernier chiffre augmentant de 40 000 par an. Actuellement, 28 000 îlots HLM sont dépourvus de gardiens.

3.2.2. Les obstacles au développement de l'emploi dans les services aux particuliers

Le secteur des services aux personnes constitue un vaste conglomérat de secteurs régis par des logiques économiques très différentes. Les obstacles au développement de l'emploi dans chacun de ces secteurs peuvent être différents ou au moins peser d'un poids différent.

- L'insuffisance de la demande solvables

De nombreux marchés de service sont rationnés par la demande. Il n'existe pas de prestataires de services susceptibles d'assurer la production du service considéré à un prix accessible à un nombre suffisant de ménages. Une grande partie des services aux particuliers peut être regardée comme une "consommation de luxe" (il s'agit de biens supérieurs) : en cas de ralentissement économique et de baisse du revenu, les restrictions porteront en priorité sur ces services.

Enfin, les conditions de la demande publique sont souvent rigides et standardisées. L'assurance-maladie, par exemple, ne permet que le traitement des pathologies et l'hospitalisation, lorsque l'on aurait besoin de prévention et de personnalisation de soins de longue durée. Si la puissance publique veut développer de façon volontariste l'activité du secteur, dans une logique de création d'emplois ou de satisfaction des besoins, elle doit introduire un élément de financement non-marchand (exonérations de charges sociales, chèques-service...) et reconsidérer certains des mécanismes de la protection sociale.

Dans le secteur de l'aide à domicile comme dans le secteur de la garde d'enfants, l'insuffisance de la solvabilité de la demande apparaît comme l'un des obstacles majeurs au développement de l'emploi ¹.

- L'insuffisance de l'offre : rationnement et difficultés d'organisation

Un marché peut être rationné du côté de l'offre. Il existe une demande solvable qui ne trouve pas de structure d'offres correspondant à ses besoins. Faute d'une

(1) L'exonération en 1987 des charges sociales patronales pour l'embauche d'aide à domicile par des personnes âgées de plus de 70 ans a entraîné une croissance soutenue du nombre d'employeurs. En 1991, on estimait à 50 000 emplois équivalent-temps plein l'effectif employé, correspondant à cette activité.

- Pour une économie créatrice d'emploi -

offre organisée, les ménages trouvent des solutions alternatives¹ et adoptent une structure de consommation différente de celle qu'ils désireraient.

Cette insuffisance peut se décliner en termes de localisation. L'offre de services existe mais est trop éloignée du domicile du consommateur potentiel pour que ce dernier puisse y faire appel. Une zone trop peu dense peut interdire l'installation d'un service et exclure ainsi une partie des consommateurs².

Parfois, l'offre existe mais crée relativement peu d'emplois au regard de la demande qui lui est adressée. Ainsi en est-il, en première analyse, du secteur de l'artisanat. La seule nécessité pour un artisan de remplir des déclarations complexes à partir du moment où il embauche un premier salarié est sans doute un obstacle non négligeable à l'embauche que les exonérations de charges sociales ne suffisent pas à surmonter.

Enfin les insuffisances de l'offre peuvent être conséquence de lourdeurs institutionnelles. La complexité du système d'aide à domicile pour les personnes âgées l'illustre bien. Les prestataires de ce service sont essentiellement des associations. Très souvent, ces associations assurent pour une même personne âgée (et pour le même intervenant) des heures d'aide ménagère, financées soit par le département, soit par une caisse de retraite, pour lesquelles l'association est employeur, et des heures d'aide domestique, pour lesquelles l'association n'est que mandataire³. Pour un même intervenant, l'association est dans un cas employeur, dans l'autre intermédiaire. L'exonération des charges sociales pour les employeurs de plus de 70 ans et les avantages fiscaux liés à la mesure "emplois familiaux" favorisent les contrats de gré à gré aux dépens du recours à une association. Ces distorsions ne favorisent pas l'organisation d'une offre intégrée susceptible de constituer une véritable filière professionnelle. Ces complexités alourdissent les coûts de gestion et freinent la création de telles structures.

- Les obstacles socio-culturels

Le premier obstacle tient à l'image négative qui affecte les services aux personnes, illustrée par le terme des "petits boulots", dévalorisés et sous-payés.

(1) Par exemple en faisant appel à une offre informelle (production domestique, travail bénévole, etc.) qui ne trouve pas les conditions institutionnelles favorables pour évoluer et se développer.

(2) C'est par exemple souvent le cas en matière de garde d'enfants, de soutien au domicile des personnes âgées ou encore en matière de commerce, notamment en milieu rural.

(3) Un contrat de gré à gré est passé entre la personnes âgée et l'intervenant ; l'association s'occupe des fiches de paie et des diverses déclarations.

Certains emplois, comme celui d'aide à domicile pour les personnes âgées dépendantes, nécessitent une réelle qualification, de véritables compétences.

Un autre obstacle tient au comportement des consommateurs. Certaines activités, qui pourraient objectivement faire l'objet d'un échange marchand, ne le font pas en raison de comportements spécifiques. Ainsi les services d'achat à domicile se développent peu rapidement, les Français ne ressentant pas la nécessité de "faire les courses" le week-end comme une contrainte. Si les pompistes ont largement disparu, c'est aussi parce que les consommateurs ne se sont jamais opposés, d'une façon ou d'une autre, à leur disparition.

3.3. Les orientations stratégiques pour le développement des services aux personnes

- Sortir de la logique des "petits boulots" d'insertion pour entrer dans celle de la production de services performants

On a trop longtemps conçu les services aux personnes dans une logique d'insertion, les enfermant ainsi dans cette image de "petits boulots" soulignée plus haut. Il convient de renverser radicalement cette optique. Le développement des services de proximité repose essentiellement sur la qualité du service rendu, sur la confiance de l'utilisateur envers le prestataire de services et donc sur un niveau élevé d'exigence en matière de formation et de qualification, de compétences.

- Définir une "politique industrielle des services"

La majeure partie des services aux particuliers intègre une intervention importante de l'Etat. L'origine historique de cette action publique doit être recherchée dans la volonté de limiter l'espace du marché dans certains secteurs considérés comme du domaine exclusif des droits et de l'égalité (la santé, l'éducation, la recherche et l'innovation, l'intermédiation entre la demande et l'offre de travail...). L'Etat providence a pu ainsi décréter l'exclusion du marché pour une grande partie des services. Les mutations économiques et sociétales en cours remettent en débat ce paradigme et demandent de reconsidérer le rôle de l'Etat dans l'économie des services, la fonction des politiques économiques et sociales et leurs relations avec l'économie de marché.

L'intervention publique est nécessaire dans les services face aux imperfections des marchés, aux externalités, aux indivisibilités, aux distorsions de l'offre et de la demande... Mais, il faut reconsidérer le rôle de l'Etat et ses instruments.

Il convient donc de définir une "politique industrielle des services" (innovation, recherche-développement, ressources humaines, infrastructures matérielles et immatérielles, organisation des marchés, cadre réglementaires...) qui soit en

- Pour une économie créatrice d'emploi -

mesure d'affecter les secteurs d'expansion des services, de les faire émerger et se développer.

Les politiques nécessaires pour créer ou activer ces secteurs portent à la fois sur la structure des marchés, les technologies, la demande et l'offre (organisation, intermédiation, structures...). Il est insuffisant de n'agir que du côté de l'offre sans en même temps intervenir sur la demande pour orienter ou réorienter la structure de la consommation, de l'épargne, de l'investissement, les flux de distribution et de redistribution des revenus. Toute action tendant à solvabiliser la demande a par ailleurs généralement des conséquences immédiates sur l'offre de services ¹.

En revanche, les mesures de solvabilisation de la demande qui fragilisent l'offre devraient être a priori écartées ² : ainsi des dispositifs tendant à solvabiliser la demande dans une optique de court terme au risque d'accentuer la dépendance des secteurs concernés vis-à-vis de l'aide publique et de peser trop fortement sur les budgets publics.

Les pouvoirs publics ont davantage pour rôle de contribuer à construire un environnement favorable pour des activités assurées d'une efficacité économique autonome, que de les inscrire systématiquement dans la sphère de leurs interventions.

L'objectif est de développer des nouveaux espaces d'économie dans les services à partir des besoins et des changements de société. Dans ce but, les politiques de services doivent s'inscrire dans le cadre de la réforme des politiques sociales et des politiques industrielles. Faute d'une telle globalité, les interventions publiques risquent de n'être pas suffisantes pour créer une efficacité structurelle ; elles risquent également de n'affecter qu'à court terme la solvabilité des activités, ce qui pour l'emploi renforce la précarité et le dualisme.

- Favoriser l'hybridation du marché, du service public et du bénévolat

De nombreux services de proximité résultent d'initiatives du secteur associatif, s'appuyant sur des personnes bénévoles fortement impliquées dans ces projets,

(1) Ainsi le développement de l'aide publique en matière d'aide ménagère a permis la constitution d'une structure d'offre associative couvrant une grande partie du territoire.

(2) Mesures introduisant une grande complexité réglementaire, exonérations pour les personnes âgées pour l'emploi d'aide à domicile dont ne peuvent bénéficier les personnes faisant appel à une association employeur.

et demeurent ancrées dans le secteur associatif¹. Pour que ces services prennent de l'ampleur, le recours aux principes du marché et le soutien des pouvoirs publics sont nécessaires. Ces derniers doivent favoriser une élaboration collective des règles internes au secteur associatif et assurer la rentabilité des services, faute de quoi ceux-ci ne seront pas assurés dans la durée. L'image traditionnelle qui affecte le bénévolat, considéré comme "opposé" à l'emploi, doit être révisée.

La prise en charge publique des services sociaux a conduit à un cloisonnement entre les services non-marchands et les services marchands. Le développement des services de proximité implique au contraire de ne pas les enfermer dans un secteur d'utilité sociale coupé de l'emploi "normal", mais de les intégrer dans une logique marchande, sous réserve d'un soutien public.

Les mesures de développement des services de proximité doivent également tenir compte de la dimension relationnelle de ces activités et du contexte socio-culturel local. A ce titre, il ne peut s'agir que de politiques axées sur le long terme et ancrées sur le tissu relationnel local.

3.4. Les actions à engager

3.4.1. Soutenir le développement et la création d'emplois dans le secteur intermédiaire entre le marchand et le non marchand

- Promouvoir et simplifier les mesures de solvabilisation de la demande

Les moyens de solvabilisation de la demande ne peuvent être identiques pour l'ensemble des services. En matière d'environnement, l'Etat a pu mettre en place un système de taxes selon le principe "pollueur payeur". Si de telles mesures peuvent être développées, la logique de création d'emplois par l'élévation des taux d'imposition n'est pas extensible, sauf à augmenter sensiblement les prélèvements obligatoires.

Dans un secteur comme le soutien à domicile pour les personnes âgées, caractérisé par la multiplicité des financements, il serait souhaitable de substituer aux aides en vigueur une aide unique conçue comme un titre de paiement réservé à cet usage. La solution d'un chèque-service, analogue dans son principe aux chèques-restaurant, pourrait être utilisée. Les administrations publiques financeraient une partie de la dépense, variable selon les ressources de la personne âgée. L'aide ménagère financée par les départements ou les caisses de retraite pourrait alors être concentrée sur les personnes les plus défavorisées. Une solution de ce type est simple dans son principe et neutre par rapport au

(1) Pour des raisons diverses, telles que l'insuffisance de rentabilité, le secteur marchand à but lucratif paraît durablement absent.

- Pour une économie créatrice d'emploi -

choix de l'usager ¹. Enfin, la simplification du financement amènerait les associations prestataires de services à raisonner en termes de besoins et non plus, comme elles sont aujourd'hui amenées à le faire, en termes de droits.

En matière de garde de jeunes enfants, une solution équivalente pourrait être mise en place, se substituant aux aides existantes ². Elle serait plus avantageuse pour les personnes aux revenus modestes, qui ne bénéficient pas de la déduction fiscale et neutre par rapport au mode de garde choisi par les parents.

La solvabilisation de la demande n'est pas toujours suffisante pour la faire émerger. Il convient également de l'organiser, ce qui passe souvent mais non systématiquement par une organisation de l'offre. Ainsi, en matière d'environnement, une structuration est un impératif pour que la demande des communes ne fonctionne pas au coup par coup, fragilisant ainsi les petites entreprises émergeant dans ce secteur. A cet effet, des plans locaux et départementaux sont en cours d'élaboration, ainsi que des chartes écologiques avec les villes. Cet effort devrait être généralisé et encadré. Une formation des élus en ce domaine apparaît indispensable.

- Favoriser la structuration de l'offre

Pour des raisons qui ont été longuement évoquées, l'offre émanant des entreprises ou des associations doit être traitée à égalité, voire favorisée, par rapport à l'offre isolée ³. Le recours à une solution de type chèque-service permettrait de résoudre cette difficulté. En l'absence d'un tel choix, il conviendrait d'élargir l'exonération de charges aux associations prestataires de service.

Pour revenir encore à l'exemple des personnes âgées, le fractionnement de l'offre en deux grandes branches, le social d'un côté, le médical de l'autre est inadapté pour satisfaire la palette des besoins que l'on rassemble sous le terme de dépendance. A l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays d'Europe, il convient de multiplier, d'une part, les structures polyvalentes, d'autre part, les instances de concertation entre les divers acteurs.

(1) Qui peut indifféremment employer directement une personne ou s'adresser à une structure collective.

(2) Allocation de garde d'enfants à domicile, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle, déduction fiscale pour frais de garde.

(3) C'est le cas notamment en matière d'aide à domicile où les mesures d'exonération des cotisations sociales ne peuvent bénéficier actuellement aux personnes âgées passant par une structure associative.

Une simplification de la réglementation est par ailleurs souhaitable dans de nombreux secteurs. A titre d'exemple, la rigidité de la réglementation entourant certains modes de garde des jeunes enfants, comme les crèches collectives, entraînent un renchérissement de leur coût, freine leur développement et par là la création d'emplois pourtant nécessaire. Or il ne semble pas que dans les nombreux pays européens où la réglementation est moins contraignante, la qualité du service rendu soit inférieure. Une réflexion sur ces rigidités doit donc être engagée.

Le développement des services aux personnes exige une meilleure qualification des salariés. Des filières qualifiantes doivent donc être mises en place, fondées essentiellement sur la formation continue. Il faut cependant prendre garde à la tentation de rehausser de façon systématique les niveaux de qualification à l'embauche. Pour un grand nombre de services aux personnes, les emplois doivent rester ouverts aux personnes au départ peu qualifiées.

3.4.2. Des actions pour l'ensemble des services marchands

- Favoriser l'enrichissement du contenu et de la "qualité" des services

La quasi-disparition des pompistes, la réduction de la présence humaine dans les grandes surfaces auraient, si l'on savait calculer la perte d'utilité sociale et évaluer les conséquences en termes de chômage, un coût collectif important. En revanche, une entreprise de distribution, confrontée à un univers concurrentiel, peut difficilement augmenter unilatéralement ses coûts de personnel sans risquer de subir un déplacement de sa clientèle vers ses concurrents directs. La résultante des choix de chaque entreprise débouche donc sur une solution pénalisante en termes d'emploi et de chômage. Si le rôle des pouvoirs publics est clairement de favoriser un déplacement des choix naturels des entreprises vers l'optimum collectif, ses moyens semblent relativement limités. Il paraît en effet exclu que l'Etat subventionne une part du surcoût assuré par les entreprises. En revanche, l'Etat pourrait :

- faire un recensement systématique des emplois susceptibles d'être ainsi créés et engager, secteur par secteur, une réflexion avec les branches professionnelles sur les obstacles à leur création et, dans les cas où ces emplois existaient auparavant, sur les raisons de leur suppression ;
- favoriser des actions concertées au niveau des branches. Ainsi les différents réseaux de distribution d'essence pourraient s'accorder sur un objectif de création d'emplois d'agents d'accueil et d'entretien dans les stations-service tout en recherchant la neutralité de l'opération en termes de concurrence. Pour reprendre le même exemple, on peut envisager que l'Etat délivre un label "Entreprise créatrice d'emplois" aux réseaux qui s'engageraient dans un objectif de création de tels emplois ;

- Pour une économie créatrice d'emploi -

- engager un travail d'information envers les entreprises, les syndicats, les particuliers.

- *Engager une politique générale de la micro-entreprise*

Après avoir connu une forte croissance, le nombre de créations d'entreprises diminue depuis 1989. Ce phénomène touche les entreprises de service comme les entreprises industrielles et pèse sur le volume d'emplois. Un renversement de cette tendance apparaît nécessaire.

En France la part des travailleurs indépendants est sensiblement inférieure à la moyenne des pays industrialisés : 10,3 % en France, contre 7,7 % en Allemagne, 11,6 % au Royaume-Uni, 27,2 % en Italie ¹. Dans tous les pays, les travailleurs indépendants sont de plus en plus concentrés dans les emplois de service : commerce, hôtellerie-restauration, bâtiments et travaux publics, services sociaux et personnels...

Le dernier cycle économique a vu s'inverser la tendance séculaire du déclin du travail indépendant dans de nombreux pays de l'OCDE. Alors que la majorité des pays ont vu l'emploi indépendant croître à un rythme supérieur à celui de l'emploi, l'emploi indépendant en France a évolué au même rythme que l'emploi global ².

Sans revenir à une tentation passéiste de voir dans l'emploi indépendant un modèle de développement économique, force est de constater que l'emploi indépendant trouve sa place dans un paysage économique nouveau caractérisé par la transformation des réseaux productifs et la disparition de la capacité des grandes entreprises à assurer le plein emploi. Le secteur des services est particulièrement ouvert à un tel type de production segmentée. L'emploi indépendant est par ailleurs un moyen efficace d'insertion des chômeurs.

Les obstacles au développement de ce type d'emplois sont nombreux : manque d'accès au capital, inadéquation des mécanismes financiers, des charges sociales (forfaitaires) souvent disproportionnées par rapport au revenu ; des aides de l'Etat existant (ACCRE, FDIJ) mais la procédure en est très lourde.

Une première série de mesures favorables au développement de l'emploi indépendant consisterait à simplifier, harmoniser, voir unifier les aides de l'Etat, à simplifier les procédures d'octroi de ces aides, diminuer les délais d'instruction,

(1) Cf. OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1992.

(2) C'est-à-dire très modérément, et ce malgré des aides spécifiques, dirigées notamment vers les chômeurs créateurs d'entreprise.

et surtout assurer l'effectivité des exonérations de cotisations sociales durant la phase d'instruction du dossier.

- *Engager un plan de simplification de procédures administratives*

Un plan de ce type devrait recouvrir une simplification des déclarations sociales (du type de celle qui a été engagée pour les emplois familiaux) et un assouplissement des procédures de gestion des URSSAF (pénalisation automatique...).

S'il paraît difficile de remettre en cause le principe des cotisations sociales forfaitaires (et non de cotisations calculées sur le revenu réel des personnes), on pourrait envisager un système d'abattement diminuant en sifflet ¹.

- *Favoriser l'accueil et le conseil des petites entreprises*

Il convient de favoriser la multiplication des initiatives de type Points-chances (centres de ressources où les créateurs potentiels peuvent trouver conseil, données sur l'activité économique du département, etc.) et d'engager les organismes consulaires à développer leurs capacités de service en direction de cette catégorie d'entreprises.

4. Une action sur le coût du travail

Nombreux sont ceux qui pensent aujourd'hui que, derrière la question du contenu en emplois de la croissance française, il y a celle des rigidités du marché du travail et notamment du niveau trop élevé du coût du travail. Cette idée ne semble pas correspondre à la situation de l'économie française. En revanche il est possible d'envisager des mesures qui exercent une influence sur le rapport entre coût du travail et salaire net perçu par le salarié et qui permettent ainsi de diminuer le coût relatif des emplois peu qualifiés.

4.1. Une diminution générale du coût du travail ne se justifie pas

4.1.1. Un coût salarial global qui place la France dans le peloton de tête

Le facteur travail constitue le principal facteur utilisé dans la production. Si, dans les comptes des entreprises, le poids des rémunérations est très inférieur à celui des achats, la comptabilité nationale, qui donne une image plus réaliste du rôle effectif du travail, montre que 55% de la valeur ajoutée est attribuée à la rémunération du travail salarié.

(1) La franchise de cotisations sociales, proposée dans l'axe suivant, est une solution qui s'applique particulièrement bien au développement des services.

Tableau 8
Evolutions des coûts salariaux horaires
Ensemble de l'industrie
France = 100

	1984	1988	1991	Sept.oct.nov. 1992
Allemagne	115	120	123	124
Pays-Bas	108	117	121	121
Belgique	111	107	103	102
France	100	100	100	100
Italie	87	93	101	90
Royaume-Uni	73	72	76	66
Espagne	-	60	70	65
Etats-Unis	139	88	81	72
Japon	85	92	86	86

Source : Pays européens : Eurostat pour 1984 et 1988, mise à jour REXECODE ; ETATS-UNIS : Département du travail, mise à jour REXECODE ; Japon : ministère du Travail, mise à jour REXECODE

Les comparaisons internationales des niveaux de salaires sont par nature très délicates et insuffisantes. Elles sont notamment limitées à l'industrie.

L'industrie française se situe au troisième trimestre 1992, dans le peloton des pays connaissant les coûts salariaux horaires les plus élevés. Les coûts salariaux français se trouvent à un niveau supérieur au Japon et à l'Italie, et très sensiblement supérieur aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Mais ils sont d'après ces dernières données, derrière ceux de l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.

Mais de telles comparaisons n'ont qu'une signification limitée, puisque les résultats économiques qui en résultent dépendent d'une part des horaires de travail pratiqués, d'autre part des taux de change et sont donc sensibles, comme le montrent les évolutions récentes à tout désajustement monétaire. La place de la France ne constitue pas un handicap, mais induit une forte contrainte de productivité, correctement relevée d'ailleurs.

En effet, si l'on observe les évolutions des coûts salariaux unitaires, la France se trouve dans un position moyenne. On constate donc que la maîtrise des coûts salariaux engagée depuis 1983 a permis à la France d'acquérir des avantages en terme de compétitivité vis-à-vis de pays comme l'Italie ou le Royaume Uni. L'effort ainsi réalisé, qui améliore la compétitivité-prix, est néanmoins fragile puisqu'il peut être facilement remis en cause par des désajustements monétaires.

Il convient enfin de souligner que l'Allemagne qui connaît des coûts salariaux horaires supérieurs de 24 % à ceux de la France, a un taux de chômage encore parmi les plus bas des pays industrialisés (4,8 %), alors que le Royaume-Uni, avec des coûts salariaux horaires parmi les plus bas, subit un taux de chômage de 11,2 %, soit près d'un point et demi plus élevé que celui de la moyenne des pays de la CEE.

4.1.2. Les effets modérés d'un abaissement généralisé du coût du travail

L'apport de l'analyse économique

Quelle est l'intensité de la relation entre coût du travail et emploi ? La réponse à cette question est rien moins qu'évidente. Ceux qui préconisent une baisse des salaires invoqueront une corrélation entre, d'une part, la hausse du salaire réel, et, d'autre part, la productivité, ou l'inverse du contenu en emploi de la croissance. Sur la période 1974-1990, le Japon a connu un taux moyen de croissance du rapport PIB/emploi proche de 3 % et un taux de croissance des salaires réels du même ordre ; les Etats-Unis se situent à l'autre bout de l'échelle avec des taux de croissance moyens pour l'un et l'autre des deux indicateurs proches de 0,5 % ; les pays européens se situent entre ces deux positions extrêmes. La flexibilité du marché du travail déterminerait donc la capacité relative d'un pays à créer des emplois.

Mais on peut aussi interpréter cette corrélation de façon rigoureusement inverse. Les prix reflètent, au taux de marge près, les coûts salariaux unitaires, qui ne sont autres que le rapport entre salaires et productivité. Pour un taux de marge constant, on voit donc qu'à moyen terme, le salaire réel croît comme la productivité, en raison de la façon dont les entreprises font leurs prix. La corrélation évoquée plus haut ne fait donc que refléter un comportement classique de fixation des prix.

- Pour une économie créatrice d'emploi -

Au contraire, on peut faire apparaître, à l'inverse de la thèse précédente, que les pays qui ont le plus créé d'emplois entre 1979 et 1989 sont également ceux qui ont vu le coût salarial unitaire augmenter le plus vite dans le secteur privé. Plusieurs explications possibles à cela : un taux de chômage plus élevé dans un pays donné exerce une pression plus forte sur la progression du salaire ; et la capacité à soutenir une croissance plus forte ne dépend pas pour un pays de la pression exercée sur les salaires mais d'autres considérations tenant à la compétitivité hors-prix.

L'apport des simulations économiques

Les études économiques ne permettent pas d'espérer d'une baisse du coût du travail, un effet quantitatif sensible en termes d'emplois. Si certaines analyses réalisées sur données individuelles d'entreprises font ressortir une élasticité de la demande de travail au coût du travail de l'ordre de 0,7 à 1 (une baisse de 1 % du coût du travail conduirait à une augmentation de l'emploi de 0,7 % à 1 %), les études macro-économiques fournissent des résultats incertains. Les effets sur l'emploi induits par une baisse de cotisations sociales par exemple, sont variables selon les modèles utilisés et dépendent de la part des effets d'offre et de demande intégrés dans ces modèles. Ils dépendent également de l'existence d'une hypothèse sur la compensation par élévation de l'impôt. Les effets de court terme sont généralement moins bons que les effets de moyen terme. Les modèles ne tiennent par ailleurs pas compte des effets de substitution du capital au travail, qui réduisent l'impact sur l'emploi. D'après les modèles donc, si l'allègement du coût du travail a un effet favorable sur l'emploi, cet effet reste généralement inégal, et relativement tardif.

Au total, la politique de maîtrise des salaires engagée depuis 1982 permet à l'industrie française de disposer de coûts salariaux proches de ceux de nos principaux partenaires. Sauf à positionner la France comme une économie à bas salaires, il paraît difficile d'attendre un effet positif en termes de création d'emplois d'un renforcement de la rigueur salariale.

4.1.3. L'écart entre salaire direct et coût salarial global pénalise l'emploi en France

L'écart entre salaire net et coût salarial global

Si la France ne connaît pas de handicap spécifique en termes de salaire global, elle se caractérise par un écart très marqué entre le coût salarial pour l'entreprise (salaire brut + cotisations sociales employeurs) et le salaire net perçu par le salarié (salaire brut - cotisations sociales salariés).

Mais pour une même rémunération nette du travail, l'impôt sur le revenu est en France beaucoup moins élevé qu'en Allemagne, en Italie ou au Royaume-Uni,

les cotisations salariales y sont fortes, quoique moins élevées qu'en Allemagne et les cotisations employeurs y sont plus élevées qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni. En 1991, la part des seules cotisations employeurs dans le coût salarial total atteignait 31 % en France, contre 23,6 % en Allemagne et 14 % au Royaume-Uni. Au total, pour une même rémunération nette après impôt, le coût du travail est en France légèrement inférieur au coût constaté en Italie, mais un peu supérieur à celui de l'Allemagne et très supérieur à celui du Royaume-Uni.

Tableau 9
Rémunérations, impôts et charges sociales : une comparaison européenne
(pour un travailleur célibataire)

		Italie	France	Allemagne	Royaume-Uni
1. Rémunération brute	1979	125	125	146	142
	1989	138	132	155	139
2. Charges sociales salariés	1979	11	15	23	9
	1989	12	23	27	13
3. Impôt sur le revenu	1979	14	10	23	33
	1989	26	9	28	26
4. Rémunération nette (1-2-3) après impôts	1979	100	100	100	100
	1989	100	100	100	100
5. Charges sociales employeurs	1979	58	47	23	14
	1989	67	59	27	14
6. Coût du travail (1 + 5)	1979	183	172	169	156
	1989	205	191	182	153

(Base 100 pour la rémunération nette)

Source : Micossi et Papi (1992)

La non-neutralité des conditions du financement de la protection sociale

Ces différences en matière de composition de la masse salariale renvoient bien entendu aux modalités d'organisation et de financement de la protection sociale propres à chaque pays, qui font tantôt appel au budget de l'Etat, tantôt aux cotisations sur les salaires. On peut penser qu'elles ne sont pas neutres du point de vue de l'emploi. Les négociations salariales se font non pas sur les salaires nets mais sur les salaires bruts. L'écart entre salaire direct et coût global du

- Pour une économie créatrice d'emploi -

travail a très certainement un effet psychologique chez les employeurs qui décourage l'emploi.

Or les évolutions récentes tendent à accroître la spécificité française au regard de la répartition charges sociales/fiscalité et des modalités de financement de la protection sociale. D'un côté les charges sociales continuent à s'élever, de l'autre une gestion de l'impôt, plus raisonnable, conduit à diminuer le poids de la fiscalité dans les prélèvements.

Une politique volontariste de maîtrise des dépenses de santé est un impératif pour l'emploi

Pour réduire cet écart, la "solution" la plus naturelle consisterait à réduire les dépenses de protection sociale. Mais la croissance des dépenses de santé et de retraite possède un caractère largement structurel. Les dépenses du régime maladie augmentent à un rythme tendanciellement supérieur à celui de l'activité et les dépenses de retraite, en raison des évolutions démographiques, apparaissent orientées vers une augmentation rapide.

Dans les années 80, la plupart des gains de pouvoir d'achat de la rémunération du travail ont été absorbés par la croissance des dépenses sociales. Si une telle évolution a pu correspondre à un arbitrage des ménages, il n'est pas sûr que cette attitude se prolonge. On peut penser qu'aujourd'hui, en matière de santé, les Français sont bien couverts, malgré les imperfections du système notamment pour les franges les plus démunies. De plus, on sait que notre système n'est pas à son optimum et que des gains substantiels sont possibles.

La question est aujourd'hui moins celle de la réduction des prélèvements obligatoires que celle de leur optimisation. Il apparaît donc indispensable du point de vue de l'emploi, de rechercher la maîtrise de ces dépenses.

4.2. Accroître le volume d'emplois accessibles à des travailleurs faiblement qualifiés

La question n'est pas celles, d'une baisse générale des salaires ni celle du niveau du salaire minimal perçu, mais celle du coût du travail global pour les bas salaires. En effet, le coût - charges sociales comprises - d'un salarié payé au SMIC, de l'ordre de 8 000 francs, est susceptible de pénaliser l'embauche des actifs les moins qualifiés.

4.2.1. Le maintien transitoire d'un volant d'emplois peu qualifiés permet d'éviter l'exclusion

Pour une part importante des personnes à la recherche d'un emploi, la meilleure voie d'accès à l'insertion et à la qualification passe par un emploi, même peu

qualifié. C'est pourquoi les gouvernements ont mis en place des systèmes d'exonérations de charges sociales pour des publics particulièrement fragiles (contrat de qualification, contrat de retour à l'emploi, exo-jeunes...). Ces dispositifs ont une efficacité certaine en termes de création nette d'emplois, même si le nombre d'emplois créés est sensiblement inférieur à celui des bénéficiaires, en raison d'"effets d'aubaine". Ces aides sont conçues pour exercer un effet contra-sélectif et donc encourager l'embauche en faisant jouer une discrimination positive. Elles constituent la contrepartie d'un effort spécifique de formation ou d'intégration dans le milieu de travail, et d'une moindre productivité.

Mais ces aides n'ont qu'un caractère provisoire et ne peuvent se substituer à une réduction plus durable du coût salarial. Et il convient de développer de façon plus stable les capacités d'accueil des personnes de faible qualification ou de qualification inadaptée. Leur intégration dans une organisation qualifiante, au sein de l'entreprise, constitue une garantie de développement des compétences. De nombreuses branches sont en capacité d'étendre cette capacité d'accueil. Certaines s'y emploient déjà. C'est la première étape d'une intégration qui peut alors être suivie d'une progression professionnelle pour les individus concernés.

4.2.2. Quelle politique pour le SMIC ?

La réduction du coût du travail pour les travailleurs les moins qualifiés pourrait passer par une suppression de tout salaire minimal, ou au moins par une réduction de la valeur du SMIC en supprimant le système de l'indexation légale sur la moitié du pouvoir d'achat du salaire horaire ouvrier ou en remettant en cause la pratique des coups de pouce supplémentaires.

Les arguments ne manquent pas pour soutenir la thèse selon laquelle la suppression ou un abaissement relatif du SMIC permettrait de créer des emplois : le SMIC introduit des rigidités dans la négociation salariale et son principe limite les négociations entre les partenaires puisqu'il institutionnalise l'intervention de l'Etat ; il rend impossible la profitabilité de certaines activités de main-d'œuvre, notamment dans le secteur des services et désincite à l'embauche des travailleurs les moins qualifiés, notamment les jeunes ; enfin il écrase la hiérarchie des salaires et lisse les profils de carrière pour les salariés situés au bas de l'échelle des salaires.

Diverses simulations macro-économiques ne font pas apparaître dans le cas d'une telle suppression, un volume sensible de créations d'emplois. Il est vrai que les modèles rendent mal compte de ce genre de politique puisque ils n'intègrent pas les effets de dispersion.

Cette logique n'est par ailleurs pas compatible avec celle de la recherche de l'élévation des qualifications, qui conduit naturellement à conserver certains

- Pour une économie créatrice d'emploi -

garde-fous en matière salariale. La remise en cause du SMIC provoquerait sur les comportements des agents (entreprises et salariés) un effet d'annonce qui serait en contradiction ouverte avec la priorité adoptée ici : le choix d'une politique de qualification compétitive.

En effet, les individus ne seraient pas poussés à entreprendre un effort de qualification qui ne serait pas reconnu par une évolution visible de leur salaire perçu. Les entreprises, elles, seraient tentées de ne pas développer ou poursuivre l'intense effort de modernisation des organisations et des postes de travail. Motivation des individus et motivation des entreprises interagissent entre elles. Il s'agit là d'engagements réciproques de long terme. Par ailleurs une gestion dynamique du SMIC est de nature à permettre la revalorisation contractuelle des qualifications et des classifications, comme l'ont montré les négociations sur les bas salaires menées à la suite des recommandations de la Commission supérieure des conventions collectives de juin 1990.

La question du SMIC est également liée à celle des minima sociaux. Si le niveau relatif du RMI, par exemple par rapport au SMIC risque, dans certains cas (notamment pour les personnes mariées), de favoriser une certaine désincitation au travail, une diminution du SMIC accentuerait cet effet désincitatif, sauf à diminuer d'autant le niveau du revenu minimum d'insertion. Or, s'il est souhaitable d'harmoniser l'ensemble des minima sociaux, il ne serait pas acceptable de réduire leur niveau général, sauf à menacer gravement la cohésion de notre société.

On constate déjà une réticence des jeunes à occuper des emplois mal payés. Alors qu'autrefois les jeunes acceptaient un premier emploi peu rémunéré, dans la perspective d'une évolution rapide de carrière, donc de leurs salaires, tout un ensemble de facteurs, parmi lesquels la plus forte mobilité dans les carrières, la multiplication des contrats à durée déterminée, conduit les jeunes à raisonner essentiellement par rapport au présent et à demander des salaires plus élevés pour leurs premiers emplois. L'abaissement du SMIC accentuerait ce phénomène de désincitation au travail, dont les conséquences néfastes seraient très lourdes pour la société.

Une diminution du SMIC conduirait enfin à une réduction de la consommation des ménages, d'autant plus sensible que la propension à consommer des ménages aux revenus les moins élevés est importante.

4.2.3. Instituer une franchise de cotisations sociales

Parmi les principaux objectifs proposés par la commission "Relations sociales et emploi" pour la préparation du X^e Plan, la réduction du plafonnement des cotisations sociales est l'un de ceux qui a été le mieux mené à son terme. Entre 1990 et 1991, ont été successivement déplafonnées les cotisations familiales,

d'accident du travail et le versement transports. Alors que l'écart entre le taux de cotisation dans la première tranche (au-dessous du plafond) et le taux dans la seconde tranche (1 P à 4 P) était de 16 points en 1988, il est aujourd'hui inférieur à 3 points (voir tableau 4). Ainsi, ces mesures pourraient avoir permis une création nette de 15 000 à 30 000 emplois.

Le développement du secteur des services, l'insertion des personnes non qualifiées, et notamment l'insertion des jeunes et des chômeurs conduisent à aller plus loin dans la voie tracée par le X^e Plan, en proposant de réduire les charges sociales sur les bas salaires relativement à celles supportées par les salaires les plus élevés. Il paraît utile, dans ce sens, d'instituer une franchise sur les cotisations sociales versées par les employeur

Tableau 10
Evolution du taux de charges sociales (1) des employeurs

	1980	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1992
Taux de cotisation marginal								
0 à plafond	44,97	44,9	45,83	45,5	45,7	44,75	42,69	42,96
plafond à 4 plafonds	19,36	19,92	23,85	28,9	29,7	33,61	39,87	40,09
taux de cotisation moyen	39,85	39,9	41,43	42,1	42,5	42,52	42,13	42,4

(1) Cotisations sociales de bases et complémentaires y compris les contributions : transports, formation-apprentissage et construction logement

Source : Direction de la prévision

- Pour une économie créatrice d'emploi -

Les simulations macro-économiques

L'atelier "Marché du travail" du groupe "Perspectives économiques" du XI^e Plan a ainsi analysé les conséquences d'une franchise de cotisations sociales (sauf pour les cotisations vieillesse) sur le premier millier de francs de salaire, pour chaque salarié, financée par la contribution sociale généralisée. L'impact sur le coût salarial global est beaucoup plus fort pour les bas salaires que pour les plus élevés (4,5 % du coût salarial global pour un salarié au SMIC ; 1,9 % pour un salaire brut de 15 000 F mensuel).

L'influence d'une telle mesure sur l'économie et donc sur la création d'emplois passe par trois canaux. La baisse du coût du travail peut être répercutée dans les prix. L'amélioration de la compétitivité des entreprises qui en résulte conduit à des gains de parts de marché, engendrant un bouclage vertueux : croissance supplémentaire, investissement, gain en emplois. En second lieu, la baisse du

coût du travail incite les entreprises, notamment dans les services, à embaucher plus. Enfin, la hausse de la CSG, dans l'hypothèse où elle ne serait pas compensée sur les salaires, diminue le revenu des ménages.

Les résultats des simulations sont variables en fonction des hypothèses sur la vitesse d'ajustement des prix aux coûts. Si les entreprises ne freinent que lentement leurs prix, l'effet emploi serait modéré, de l'ordre de 70 000 emplois en cinq ans. Dans le cas contraire, l'effet pourrait atteindre 250 000 emplois, différemment répartis entre emplois de services et emplois industriels, selon l'hypothèse faite pour les services sur l'élasticité de la création d'emplois aux modifications du coût du travail.

Mais, bien plus que cet effet emploi, l'intérêt d'une telle mesure réside dans son impact sur l'embauche des moins qualifiés, sans pour autant réduire leur salaire.

Ainsi, l'effet de cette mesure en termes de créations d'emploi est très certainement supérieur à celui qu'indiquent les simulations macro-économiques. Celles-ci ne prennent en compte que les conséquences globales de la baisse des charges sociales sans pouvoir mesurer l'effet spécifique de l'abaissement relativement plus important pour les bas salaires : c'est à dire l'effet d'entrée sur le marché du travail de travailleurs non qualifiés.

Quelques pistes pour la mise en place d'une franchise de cotisations sociales

Plusieurs variantes concernant la mise en place de ce système de franchise pourraient être proposées. Si la solution d'un financement par la contribution sociale généralisée est celle qui a jusqu'à présent été étudiée, on peut éventuellement en imaginer d'autres. Un arbitrage entre des modalités transitoires, progressives ou définitives, doit également être réalisé. On peut enfin s'interroger sur la nature des emplois concernés, l'ensemble des emplois ou le seul flux de créations d'emploi. Le groupe a tranché sur ce dernier point, en considérant qu'il était préférable que cette modification concerne l'ensemble des emplois, et ce pour trois raisons : il faut éviter que les employeurs ne soient conduits à substituer trop fortement la main-d'œuvre en faisant jouer des effets d'aubaine ; cette proposition, si elle est appliquée de façon globale, s'inscrit dans la logique d'une poursuite de déplafonnement des cotisations sociales ; enfin elle a le mérite de la simplicité et de la clarté.

Ainsi la transition ne se ferait pas en élargissant progressivement le champ de la franchise, mais en appliquant à tous les salariés un montant de franchise croissant progressivement jusqu'à 1 000 F.

Les effets d'une franchise de cotisations sociales employeurs ¹

En 1991, le coût salarial par tête valait environ 180 000 francs. Il y avait 13,5 millions de salariés. La mesure proposée conduit à diminuer les cotisations à la charge des entreprises d'environ 3 600 F par salarié (30 % x 12 000 F) soit une baisse de 2 % du coût salarial ; elle coûte environ 48 milliards. Seules deux des simulations proposées dans ce rapport sont présentées ici.

La première simulation illustre les effets de transfert de ressources des ménages vers les entreprises. Celles-ci répercutent dans leurs prix la baisse de leurs coûts de production, ce qui permet de gagner des parts de marché. Cela engendre un bouclage vertueux : croissance supplémentaire, investissement en hausse, gain en emplois.

Cependant, la hausse des prélèvements sur les ménages conduit à diminuer leur revenu. Selon le modèle Amadeus, cet effet, récessif, est dominé, même à court terme, par les effets d'offre. La mesure proposée est donc extrêmement profitable : l'économie bénéficie d'effets d'offre positifs à moyen terme, et les effets de demande, négatifs à court terme, sont contrebalancés par la réduction de l'épargne des ménages. Au bout de cinq ans, le PIB est supérieur de 1,7 % à la valeur qu'il aurait eu si la mesure n'avait pas été prise ; les prix inférieurs de 2,0 % ; l'investissement des entreprises supérieur de plus de 4,0 % ; l'emploi de 250 000 ; la consommation des ménages de 0,6 %. Quant au solde extérieur, s'il évolue négativement les trois premières années, il s'améliore ensuite sous l'effet des gains de compétitivité.

Selon la seconde simulation, à partir du modèle Mosaïque, l'effet est nettement moins positif. Au bout de cinq ans le PIB n'a augmenté que de 0,5 % ; l'investissement des entreprises de 2,5 % ; l'emploi de 70 000 ; la consommation des ménages a baissé de 0,4 %.

Les écarts entre les simulations des deux modèles sont dus à plusieurs facteurs. D'après Amadeus, la mesure conduit à une baisse plus rapide des prix car les délais d'ajustement des prix aux coûts sont plus courts ; la consommation est plus réduite car les ménages réagissent plus vite à une réduction de l'inflation en diminuant leur épargne ; la hausse de l'investissement a des effets plus favorables sur le commerce extérieur (rôle de la compétitivité hors-prix) ; l'amélioration de la situation de l'emploi entraîne moins de nouvelles arrivées sur le marché du travail.

(1) cf. Rapport de l'atelier "Marché du travail" présidé par P. Artus, in "L'économie française en perspective", rapport du groupe transversal du XI^e Plan, décembre 1992, à paraître, La Découverte/La Documentation française.

(Suite de l'encadré de la page précédente)
Les effets d'une franchise de cotisations sociales employeurs.
 (compensée par une hausse de CSG)
 (en % du PIB)

Effet au bout de :	Mosaïque (2)	Amadeus (3)
	5 ans	5 ans
PIB marchand	0,5	1,7
Importation	0,4	1,3
Consommation des ménages	- 0,4	0,6
Investissement des entreprises	2,5	4,1
Exportations	1,5	2,6
Prix du PIB marchand	- 3,0	- 2,0
Prix de la consommation	- 2,5	-
Revenu disponible brut des ménages (en pouvoir d'achat)	- 0,8	1,0
Emploi total (1)	70	250
Emploi manufacturier (1)	40	60
Emploi autre marchand (1)	30	190
Chômage (1)	- 50	- 210
Solde des biens et services	-	0,2
Capacité de financement des administrations	-	0,2

(1) En milliers

(2) Modèle de l'OFCE

(3) Modèle de l'INSEE

CHAPITRE III

MIEUX RÉPARTIR L'EFFORT DE TRAVAIL

1. Une meilleure répartition de l'effort de travail au cours de la vie active

1.1. Améliorer l'accueil des jeunes sur le marché du travail

1.1.1. Trois explications de la rupture entre l'école et l'entreprise

S'il résulte de la prolongation de la scolarité une insertion plus tardive des jeunes sur le marché du travail, les conditions de cette insertion sont particulièrement sensibles à trois facteurs au moins :

- *Les créations d'emplois, le volume d'embauches et les comportements de recrutement des entreprises* : la reprise de l'emploi après 1987 a globalement bénéficié aux jeunes, mais de façon inégale pour les plus démunis. Depuis la fin de 1990, la nouvelle dégradation de la situation de l'emploi pèse de façon négative sur le rythme d'insertion des jeunes. Les exigences des employeurs les conduisent spontanément à éliminer de leurs recrutements les jeunes de plus faible niveau scolaire.
- *Le développement et la nature des programmes d'intervention publique* : au cours de la seconde moitié des années 80, l'effort massif en direction des jeunes, les travaux d'utilité collective, les formations en alternance, le plan d'urgence pour les jeunes, ont contribué à restreindre le chômage des jeunes, tout en modifiant considérablement les conditions d'insertion dans la vie active. La diminution du niveau de chômage des jeunes a pu s'opérer en période de meilleure conjoncture, alors que les deux plus importants dispositifs sur le plan quantitatif (TUC et SIVP) régressaient. Lorsque ces dispositifs régressent, les possibilités pour les jeunes sans qualification d'accéder à un "emploi" (au sens

- Mieux répartir l'effort de travail -

statistique du terme) diminuent. Chaque année de 1989 à 1991, environ 800 000 jeunes de 16 à 25 ans ont obtenu un contrat de travail, dans le secteur marchand ou non marchand, ou ont bénéficié d'une formation complémentaire avec l'aide de l'Etat ¹. Mais les entrées dans ces dispositifs sont sélectives : lorsque ces mesures sont plus proches d'un emploi ordinaire, elles bénéficient davantage aux jeunes les plus qualifiés, cantonnant ainsi les jeunes les moins qualifiés dans des dispositifs dont l'efficacité est moindre et qui conduisent à des trajectoires d'insertion plus longues.

Les mesures "jeunes" sont devenues un passage obligé pour une part importante de jeunes, plus pour les jeunes filles que les jeunes hommes, et plus pour les jeunes de faible niveau de qualification.

La grande diversité des mesures d'insertion et de formation ² correspond à la volonté de répondre au plus près à des besoins diversifiés des jeunes, du "tout formation" au "tout emploi". Pourtant cette diversité des mesures, parfois concurrentes entre elles, conduit sans doute à renforcer les choix sélectifs des employeurs et à allonger l'insertion, à complexifier et institutionnaliser la succession de séquences, avant de pouvoir accéder à un emploi ordinaire et permanent.

Parmi les sortants du système scolaire en juin 1986, un jeune sur trois ayant commencé leur vie active par un TUC après leur sortie de l'école n'ont connu qu'une succession de mesures jeunes ou de chômage au cours des trois années suivantes. 26 % des filles et 17 % des garçons sont dans la même situation lorsqu'ils ont commencé par un stage d'initiation à la vie professionnelle ; parmi ceux sortis de l'enseignement secondaire aux niveaux V, V bis, VI ³, les deux tiers n'ont connu que la précarité (mesure jeunes, contrat à durée déterminée, intérim, chômage) ⁴.

(1) Pour mémoire, les flux d'entrée dans les dispositifs "jeunes" se sont élevés à 1,2 million et 1,1 million respectivement en 1987 et 1988.

(2) Contrats emploi-solidarité, contrats locaux d'orientation, contrats d'apprentissage, contrats de qualification, contrats d'adaptation, contrats d'orientation, mesure exo-jeunes, programme CFI, programme PAQUE.

(3) Sorties de l'année terminale des cycles courts professionnels et abandon de scolarité du second cycle long avant la terminale ; sorties de troisième et des classes du second cycle court avant l'année terminale ; sorties du premier cycle du second degré et des formations professionnelles en un an.

(4) POTTIER (F.) et ZILBERMAN (S.), "La difficile insertion professionnelle des jeunes", Bref n° 58, CEREQ octobre 1990.

Tableau 11

Statut des emplois occupés à la sortie de l'école
et trois ans et demi après ¹ (en %)

Cohorte	1979		1986	
	1 ^{er} emploi	Dernier emploi	1 ^{er} emploi	Dernier Emploi
CDI	37	65	16	49
CDD	57	32	42	37
Mesures jeunes	4	1	39	11
Pas d'emploi	2	2	3	3
TOTAL	100	100	100	100

contrat à durée indéterminée : CDI ; contrat à durée déterminée : CDD ;
mesures jeunes : contrat emploi-formation, travaux d'utilité collective, stage
d'insertion dans la vie active, contrat d'adaptation et de qualification

Sous l'effet de l'amélioration conjoncturelle, cette dégradation des conditions
d'insertion a certes été freinée pour les jeunes sortis de l'école en 1989. La durée
moyenne de chômage que les jeunes connaissent pendant les 30 mois qui suivent
leur sortie diminue au profit des diverses formes d'emplois. On observe en
analysant les parcours un recul global de l'exclusion ². Mais cette amélioration
a plus largement profité aux garçons. *Pour les filles, les aides publiques à
l'insertion professionnelle deviennent une composante structurelle de leur trajectoire ;*

(1) POTTIER (F.) et VINEY (X.), "Chômage de longue durée des jeunes et risques d'exclusion
de l'emploi", in "Chômage de longue durée", Syros, 1992, p. 313 à 326.

(2) Un jeune sur huit, sorti en 1989 a connu le chômage durant au moins 18 mois sur 30
observés, contre un sur cinq de la cohorte de 1986 ; COUPPIÉ (T.), "Le rôle des aides
publiques à la sortie de l'école", Bref CEREQ, n° 80, octobre 1992.

- Mieux répartir l'effort de travail -

la moitié d'entre elles en ont bénéficié, notamment de contrats emploi-solidarité ¹.

Plus que la durée avant l'accès au premier emploi, c'est la précarité des premières situations qui contribue donc à l'allongement de l'insertion et à l'élévation du risque d'exclusion. Dans cet ensemble, la qualification joue évidemment un rôle important, mais n'est pas toujours déterminante.

- *Le lien entre l'école et l'entreprise*

L'écart entre les logiques propres du système éducatif et de l'entreprise, lorsqu'il s'agit de fournir des diplômés d'une part, de reconnaître et développer des compétences d'autre part, est aussi source d'une multiplication et d'un allongement des formes de transition professionnelle. La diversification des formations techniques et professionnelles, les efforts de promotion de l'apprentissage, le développement des formations en alternance constituent autant de motifs de rapprochement entre l'école, les organismes de formation et les entreprises.

Ces orientations impulsées au niveau global, se donnent effectivement pour objectif de construire des liens positifs entre des logiques scolaires et de diplômés et des logiques d'organisation de travail et de compétences, dont le clivage est souvent mentionné comme une caractéristique française.

Ces efforts se traduisent dans certaines branches ou sur certains bassins d'emplois par des partenariats et une concertation entre l'Éducation nationale et les professions ; mais ils sont encore très limités.

1.1.2. Créer des passerelles entre l'école et l'entreprise

L'absence de continuité entre l'école et l'entreprise, que l'on observe dans la plupart des cas, conduit bien des jeunes à affronter le marché du travail en ne comptant que sur leurs propres forces. Pour rompre cette discontinuité il convient de créer de véritables passerelles, permettant de guider les jeunes du monde éducatif au monde du travail. Ceci suppose que soient développées toutes les formes de l'alternance et que tous les acteurs concernés et en premier lieu les entreprises et les établissements de formation, soient effectivement mobilisés, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

(1) Pour les garçons, le poids des mesures jeunes ne s'est pas accru. Les contrats d'adaptation sont les plus nombreux (15 % des garçons) et réservés aux plus diplômés ; alors que les contrats de qualification (8 %) et surtout les CES concernent un public moins bien formé.

Le groupe Emploi n'a pas à se prononcer sur l'efficacité du système éducatif qui n'est pas ici en cause, c'est un autre groupe du XI^e Plan qui a abordé ce problème. Mais il constate que, à la sortie du système scolaire et universitaire, et à tous les niveaux, le jeune est, dans la plupart des cas, abandonné à lui-même dans sa recherche d'emploi. Cette rupture entre la communauté de l'école et celle du travail conduit à un isolement que la multiplicité des procédures d'insertion ne saurait pallier.

Multiplier les formes d'enseignement en alternance

Le développement de l'alternance sous des formes multiples, contrats d'apprentissage et d'alternance, alternance sous statut scolaire, pour divers niveaux de formation professionnelle ou générale et pour divers publics, doit être encouragé. Non seulement, la pratique de l'alternance contribue à l'acquisition d'une meilleure formation et de meilleures compétences, en reconnaissant la situation de travail comme situation formatrice, mais également, elle participe à la construction d'un sas pour les jeunes en fin d'études et de formation scolaire. Divers travaux le montrent : l'accès à l'emploi est facilité à l'issue des dispositifs fondés sur l'alternance. Encore faut-il que les dispositifs d'alternance soient effectivement conçus comme de véritables passerelles entre l'école et l'entreprise.

Encourager la construction de liens entre les chefs d'établissement et les employeurs

L'organisation de liens contractuels systématiques entre les établissements scolaires et les employeurs constitue également une nécessité, pour assurer une responsabilisation et une prise en charge commune de l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

Cela suppose une forte déconcentration de l'Education nationale, un allègement des procédures administratives et budgétaires et une volonté collective clairement exprimée.

Ce partenariat resserré entre l'école et l'entreprise est d'ores et déjà expérimenté dans certains secteurs (la plasturgie par exemple), dans certains bassins d'emploi. Les modalités de ces conventions sont très diverses : toutes formes de jumelages, sensibilisation à la vie professionnelle, participation à des actions d'insertion, contribution matérielle des entreprises sous une autre forme que la taxe d'apprentissage. Ces initiatives doivent être consolidées ; elles représentent une avancée qu'il convient de faciliter et d'encourager.

La responsabilisation des établissements scolaires ou universitaires sur l'orientation de leurs élèves et étudiants (recherches de stages, organisations de ces liens avec les entreprises, suivi des jeunes après qu'ils aient quitté l'établissement) est indispensable. Le développement qualitatif et quantitatif du

- Mieux répartir l'effort de travail -

tutorat ¹ est une voie qu'il faut intégrer à cette proposition. Pour répondre à ces objectifs, l'Education nationale devra tout à la fois affirmer clairement des orientations en la matière, encourager vigoureusement les chefs d'établissement à se rapprocher des entreprises, leur donner le moyen de cette action par la déconcentration des procédures et des budgets. Les entreprises, quant à elles, et les organisations professionnelles et consulaires doivent comprendre ce que peut leur apporter une telle démarche et jouer leur rôle de complémentarité entre l'éducation de base et la formation à l'emploi.

1.2. Modérer le recours aux préretraites

1.2.1. Deux systèmes de prise en charge des entrées en préretraites

Deux dispositifs de préretraites coexistent actuellement.

- Un dispositif, géré par les partenaires sociaux dans le cadre de l'assurance chômage, dont l'accès est automatique, sous réserve de remplir les conditions posées par l'article 20 du règlement du régime de l'assurance chômage ². Sont ainsi pris en charge jusqu'à leur retraite les salariés ayant perdu leur emploi, entrés après 56 ans et 3 mois. Ce dispositif qui accueille depuis 1987, les deux tiers des salariés âgés entrant en indemnisation (73 000 entrées en 1991), est devenu, en quelque sorte, le régime de préretraite de droit commun. En juillet 1987, l'amendement Delalande a imposé à tout employeur licenciant un salarié de plus de 55 ans, quelle que soit son ancienneté, de verser une somme équivalant à 3 mois de salaire. Le protocole d'accord entre les partenaires sociaux en juillet 1992 a modifié ce système en étendant son application à partir de 50 ans. Le niveau de la contribution est progressif pour atteindre le montant de 6 mois de salaire lorsque le salarié licencié a 56 ans et plus ³.
- Un dispositif géré par l'Etat, l'ASFNE, qui représente un tiers des entrées en indemnisation des salariés de plus de 55 ans (soit 39 000 adhérents en 1991) et moins de 10 % de licenciements économiques (à tous âges). Son accès est conditionné par une négociation entre les entreprises et l'administration sur

(1) cf. VANDERPOTTE (G.), "Les fonctions tutorales dans les formations alternées, situation et enjeux", rapport au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, 1992

(2) Cet article prévoit le maintien du versement de l'allocation chômage jusqu'à l'âge de la retraite des chômeurs en cours d'indemnisation à partir de 58 ans et 6 mois et 12 années d'activité.

(3) Plusieurs cas d'exonérations sont prévus : première rupture de contrat dans les entreprises de moins de 20 salariés, cas d'invalidité physique, etc.

la base d'un plan social. Le salarié doit être âgé de 56 ans et 2 mois au moment de son départ de la société.

A travers l'ASFNE, l'Etat poursuit un triple objectif : aider les entreprises à régler partiellement leur problème d'emplois en cas de restructurations ; peser sur le recours aux licenciements de salariés âgés en infléchissant le comportement spontané des entreprises lors des négociations, les entreprises signataires d'une convention ASFNE, s'engageant à ne pas recourir à des départs parallèles de salariés âgés vers le régime UNEDIC ; agir, en contrepartie de l'aide, sur la qualité des plans sociaux en cherchant à développer des mesures d'ajustement interne (formation, chômage partiel, préretraites progressives), ou des aides externes au reclassement.

L'évolution de 1985 à 1991 des entrées dans ces deux dispositifs a suivi celle de la conjoncture : fléchissement des entrées jusqu'en 1990, redémarrage sensible en 1991, poursuite en 1992. Mais si en 1985 les entrées en préretraites étaient également réparties entre les deux régimes, on observe depuis un accroissement de la part des entrées dans le système UNEDIC.

Globalement, on a déjà noté les effets négatifs d'un niveau excessif des préretraites : pertes de compétences au sein des entreprises, perte de motivation et de solidarité entre les salariés, forte dégradation de l'image des travailleurs âgés, effets induits sur les difficultés de recrutement des entreprises. Les salariés concernés sont exclus durablement et définitivement de toute contribution à l'activité économique. Enfin, le coût macro-économique considérable - 35 milliards de francs en 1991 (pour l'ensemble des préretraites Etat et UNEDIC) - pèse à court et moyen terme, sur l'ensemble de la collectivité.

On constate par ailleurs que les dispositifs de préretraites le plus massivement utilisés en France, comme dans beaucoup d'autres pays, sont ceux qui incitent le travailleur à quitter totalement la vie active sans transition¹. La préretraite ne diffère donc pas de la retraite, qui, de façon générale, intervient brutalement.

Les services du ministère du Travail de l'Emploi et de la Formation professionnelle ainsi que les partenaires sociaux se sont employés à infléchir les comportements des entreprises pour maîtriser les départs des salariés âgés. Mais la période très récente montre qu'il est indispensable de poursuivre et de renforcer cette inflexion.

(1) Deux formules de préretraite progressive existaient jusqu'à la fin de l'année 1992 : les contrats de solidarité préretraites progressives et l'ASFNE mi-temps. Leur utilisation restait marginale (4 500 en 1991). La fusion de ces deux dispositifs doit intervenir à compter de 1993.

- Mieux répartir l'effort de travail -

1.2.2. Favoriser le maintien dans l'emploi des salariés âgés

Les orientations favorables à la flexibilité interne devraient contribuer sensiblement à une modération de l'utilisation des préretraites. On peut en effet attendre à terme des résultats favorables au développement de la gestion anticipée des compétences et des emplois, de l'encadrement des conditions de sous-traitance ou de l'obligation à la maintenance et à la progression professionnelle. L'image des salariés âgés et la place que ceux-ci peuvent occuper dans l'entreprise devraient être valorisées. Une politique de renouvellement des compétences au sein des entreprises, assurant l'équilibre de la pyramide des âges devrait permettre d'enrayer une trop forte exclusion des salariés âgés. C'est une véritable gestion des âges qu'il faut impulser dans les entreprises. Les préretraites devraient à moyen terme devenir dans ce cadre un outil exceptionnel.

Pour l'immédiat, il convient d'infléchir plus directement les comportements. Pour encourager le maintien dans l'emploi des salariés âgés, et limiter les pressions collectives en faveur du départ anticipé à la retraite, on doit rendre plus sélective et plus équilibrée l'utilisation des dispositifs de préretraites et le licenciement des personnes de plus de 50 ans.

Plusieurs voies sont possibles pour inciter à cette inflexion de la part des employeurs et des salariés : le relèvement progressif de l'âge d'accès à ces dispositifs, leur renchérissement, l'obligation de contreparties plus décisives dans la qualité des plans sociaux, une plus grande valorisation des efforts de solidarité interne (chômage partiel, mutations internes, temps de formation) dans la négociation des conventions, la croissance de l'effort contributif de l'ensemble des préretraités au financement de la protection sociale.

Mais, les marges de manœuvre sont assez limitées : en effet, un renchérissement trop important de l'AS FNE introduirait un transfert vers le régime d'assurance chômage et conduirait à perdre les capacités de dialogue pour assurer la qualité des plans sociaux.

Il convient donc de veiller à préserver un certain équilibre entre ces deux régimes.

Les dispositifs de cessation progressive d'activité doivent également être largement encouragés. C'est d'ailleurs l'orientation prise par la loi sur le temps partiel votée en cette fin d'année 1992, qui inclut un volet sur les préretraites progressives. Il convient de prolonger cette orientation.

Ces dispositifs permettent en effet d'aménager une transition professionnelle progressive entre vie professionnelle et inactivité. Ils offrent des opportunités de réaménagements plus globaux des temps sociaux. Enfin, les préretraites progressives peuvent être associées au développement du tutorat, exercé

notamment par ces salariés en fin de vie active. L'apport d'un tuteur pour des jeunes ou chômeurs embauchés, en compensation de départs progressifs est déterminant. L'accompagnement de la démarche d'insertion, la transmission de savoir-faire professionnel, l'immersion et l'apprentissage de la collectivité de travail constituent des atouts indéniables pour la réussite de l'intégration.

1.3. Assurer la continuité professionnelle à mi-carrière et donner à chacun une seconde chance

Les emplois présentant un caractère répétitif, appliquant des technologies en fin de cycle ou organisés sans contenu qualifiant, représentent une fraction trop importante de l'ensemble des activités. Leurs détenteurs sont particulièrement vulnérables en milieu de carrière à un moment où, simultanément, leur adaptabilité décline et leur coût salarial augmente. Cette situation concerne pour l'essentiel les emplois faiblement qualifiés, mais aussi de nombreux emplois qualifiés ou d'encadrement.

L'analyse des opérations de licenciement et l'observation de la transformation de la structure des emplois au cours des quinze dernières années fait apparaître que les rejets sur le marché du travail ont principalement concerné les personnes qui occupaient les emplois les moins qualifiés. Les principaux flux d'inscription au chômage ont concerné les manœuvres, les OS et les employés non qualifiés. Diverses études ont montré que l'insertion professionnelle (ou la non insertion), après un licenciement, dépendait étroitement du déroulement de la carrière antérieure dans l'entreprise. Les comportements, la capacité d'apprentissage et les promotions, la mobilité interne aurait construit peu à peu le "degré d'employabilité" que l'on observe après le licenciement¹. Ces observations du passé doivent être corrigées pour l'avenir.

A moyen ou à long terme, la solution doit être recherchée dans une organisation et des parcours professionnels qui assurent de façon continue le renouvellement des qualifications, dans une inflexion dans les modalités de gestion de la main-d'œuvre et d'ajustement sur le marché du travail. Mais pour les générations actuelles, cette solution préventive est largement inopérante et un effort curatif de grande ampleur est nécessaire.

Cet effort répondrait à la crainte croissante et justifiée de nombreux salariés qui ne parviennent pas à trouver un second souffle leur assurant une continuité professionnelle jusqu'à leur retraite.

(1) OUTIN (J.-L.), "Trajectoires professionnelles et mobilité de la main-d'œuvre : la construction sociale de l'employabilité", *Sociologie du travail*, n°4, 1990.

- Mieux répartir l'effort de travail -

On peut estimer que 3 millions de salariés environ sont ou seront, au cours des dix années qui viennent, dans cette situation professionnelle de milieu de carrière. Si l'on se fixe comme objectif de donner une formation longue à un tiers de ceux-ci, on aboutit à un besoin d'un volume d'une centaine de milliers de formations longues par an, car ce ne sont probablement pas des formations, au sens classique du terme, qui seront utiles aux intéressés.

L'effort nécessaire est donc de grande ampleur, et peut conduire les entreprises à en différer la mise en œuvre. C'est donc un cadre plus général, au moins partiellement financé de façon collective qu'il faut concevoir.

Le schéma retenu pourrait être le suivant :

- des accords de branche fixeraient les conditions de fonctionnement ; ils devraient nécessairement organiser : les conditions d'exercice d'un bilan professionnel, les caractéristiques minimales d'un parcours qualifiant, les conditions d'accès à ces parcours. Ces accords devraient notamment préciser les organismes chargés d'être, au plan professionnel, les interlocuteurs techniques des entreprises pour le montage de ces parcours qualifiants ;
- les entreprises pourraient adhérer à ces accords, elles bénéficieraient de l'exonération de charges sur les rémunérations versées pendant le parcours qualifiant et pourraient mobiliser, à due concurrence de leur financement, un fonds constitué à cet effet ; ce fonds mutualisé, pourrait être abondé par voie contractuelle ;
- les parcours qualifiants devraient constituer de véritables changements de métiers ou de qualification, permettre des changements d'entreprises mais sur une base stricte de volontariat, comporter une durée minimum dont la moitié de temps en alternance dans d'autres entreprises.

2. Pour une réduction de la durée du travail

2.1. Les raisons d'un blocage paradoxal

La réduction de la durée du travail est une tendance séculaire qui accompagne les progrès de la productivité, et dont elle constitue l'un des modes d'utilisation. La vitesse de ce mouvement peut varier avec les rythmes économiques longs. Ainsi, la durée du travail a baissé de 0,8 % par an entre 1896 et 1931, de 0,4 % entre 1949 et 1973, de 1 % entre 1973 et 1979, de 1,2 % entre 1979 et 1986 ¹.

(1) MARCHAND (O.) et THÉLOT (C.), "Deux siècles de travail en France", INSEE, 1991, collection Etudes.

Depuis 1982, avec la baisse d'une heure de la durée légale et le passage à la cinquième semaine de congés payés, la durée du travail a cessé de jouer son rôle traditionnel d'ajustement entre activité et emploi. Selon les Comptes de la nation, la durée annuelle effective du travail pour l'ensemble de l'économie est ainsi passée de 1 567 h. en 1982 à 1 539 h. en 1990, alors même que le nombre de chômeurs augmentait d'un million sur cette période.

Les projections macro-économiques réalisées dans le cadre du XI^e Plan raisonnent à durée du travail constante. Or il est clair que cette hypothèse joue un rôle déterminant sur la perspective d'un maintien tendanciel du taux de chômage. En d'autres termes, c'est au moment où le problème social majeur du chômage s'installe dans la durée que l'on renoncerait à utiliser l'un des paramètres-clés de la création d'emplois. Il faut avant tout chercher à comprendre les raisons de cet éclatant paradoxe. Deux facteurs essentiels doivent être soulignés : le surplus distribuable et sa part affectée au travail ont eu tendance à se réduire, cependant que les prélèvements sociaux à la charge des salariés ont cru de façon continue ; la faiblesse des négociations constitue le second facteur, développé plus loin.

2.1.1. La relative déception du passage aux 39 heures

Malgré tout ce qu'il peut avoir de spécifique, le passage aux 39 heures institué par l'ordonnance du 16 janvier 1982 constitue une expérience en grandeur réelle. Les estimations réalisées à chaud se situaient toutes dans une fourchette allant de 15 000 à 70 000 créations d'emplois, bien inférieure aux estimations proposées à l'époque par les modèles. Cet écart renvoie notamment aux modalités de prise en compte dans les calculs de la non compensation salariale et à la réduction de la durée d'utilisation des équipements et souligne ainsi l'importance de ces deux paramètres. Mais il faut également prendre en considération les inflexions très nettes de la politique économique qui ont immédiatement suivi le passage aux 39 heures : blocage des prix et des salaires, freinage de l'activité économique. La réalité est une variante complexe dont la réduction de la durée du travail n'est qu'un élément.

Avec le recul du temps, les estimations les plus restrictives font d'ailleurs l'objet de réévaluation. Un travail récent de l'OFCE propose un point de vue plus nuancé, consistant à remettre en cause l'idée que les gains de productivité auraient absorbé pour l'essentiel l'effet favorable sur l'emploi de la réduction de la durée du travail. Une étude de la Banque de France estime à 145 000 le nombre d'emplois créés et révisé donc à la hausse les travaux réalisés au lendemain de la mesure.

- Mieux répartir l'effort de travail -

2.1.2. La négociation interrompue

Les aspects plus institutionnels ont également leur part dans l'interprétation : la décision prise d'exclure toute compensation salariale lors du passage aux 39 heures a pour longtemps fermé la voie de la négociation. Depuis lors en tout cas, la réduction de la durée du travail a cessé d'intervenir comme instrument d'action sur le niveau de l'emploi, tant dans le domaine de la politique publique que dans celui de la négociation collective. Les mesures d'incitation financière : contrats de solidarité, réduction de la durée du travail de 1982 au crédit d'impôt de 1990 - n'ont eu qu'un très faible impact quantitatif ; les dispositions législatives, loi Auroux sur l'obligation de négocier, loi Séguin, ont servi de cadre à des négociations sur l'aménagement du temps de travail, mais on note que lorsque celles-ci ont été menées, elles n'ont comporté que rarement des contre-parties en termes de réduction.

Les positions de départ trop éloignées des partenaires sociaux et les faibles incitations à la négociation expliquent pourquoi les accords ne sont conclus que dans des situations bien particulières. Ainsi, par exemple lorsque la direction de l'entreprise concède une réduction de la durée pour obtenir l'acceptation d'horaires atypiques nécessaires à l'allongement de la durée d'utilisation des équipements ; ou quand les représentants des salariés, confrontés à des licenciements annoncés, acceptent une compensation salariale partielle accompagnant la réduction de la durée du travail.

L'accent systématique mis sur la décentralisation de la négociation et, du point de vue de l'intervention publique, sur des conventions avec les entreprises répond à une exigence légitime : il faut situer les négociations au plus près des conditions concrètes d'organisation et de production et des situations de marché, particulièrement hétérogènes. Mais le bilan des dernières années permet de mieux mesurer les limites d'une telle option : sauf circonstances particulières, les acteurs locaux ne sont pas en mesure de percevoir directement l'intérêt d'une réduction de la durée du travail qui ne peut s'apprécier qu'à un niveau plus global, en raison même des externalités sociales qu'elle met en jeu.

Le fractionnement des domaines de négociation et des outils de politique de l'emploi, amplifié par le décalage des niveaux et des périodicités de la négociation, l'instabilité des dispositifs publics, interdisent la prise en compte des interdépendances et des enchaînements de moyen terme qui constituent un élément essentiel du processus. Ainsi, comme on l'a rappelé, l'aménagement et la réduction de la durée du travail se négocient presque exclusivement dans l'entreprise et de manière discontinue ; les salaires se négocient par itération entre la branche et l'entreprise, à un rythme annuel ; enfin l'indemnisation du chômage se négocie au niveau interprofessionnel à un rythme discontinu.

L'exemple de l'Allemagne montre l'intérêt qu'il y a de dépasser cet éclatement des lieux et des objets de négociation. L'un des éléments décisifs du succès allemand a en effet résidé dans des négociations de branche à horizon pluri-annuel, englobant la question de l'évolution de la durée du travail, sa modulation et la progression des salaires. Le problème de la compensation salariale est alors absorbé dans une négociation prenant en compte diverses modalités possibles du partage des gains de productivité.

2.1.3. Durée légale et durée effective

Le passage aux 39 heures en 1982 a ouvert une période nouvelle où, pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, durée légale et durée effective coïncidaient à peu de choses près. Jusque là, la différence existant entre les deux créait un levier se traduisant par un surcoût sur les heures supplémentaires qui constituait pour les entreprises une incitation permanente - d'autant plus efficace qu'elle était passive - à réduire progressivement les horaires.

Ce facteur de blocage ne peut être levé que par le rétablissement d'un tel différentiel. C'est d'ailleurs un tel mouvement qui se développe actuellement en Grande-Bretagne et en Allemagne, où il prend dans ces pays des formes conventionnelles conformes à leurs traditions.

2.2. Un choix de société, un outil efficace

2.2.1. Quelle répartition de l'effort de travail ?

Les options disponibles en matière d'emploi se trouvent en grande partie masquées par des oppositions doctrinales entre "croissance plus forte" et "partage du travail". Quel que puisse être le taux de croissance, se pose en effet - et se résout en pratique - le problème de la répartition au sein de la population de la quantité totale de travail rémunéré requise par le système productif. Discuter de cette répartition n'implique en aucun cas l'abandon d'une stratégie de croissance. Et cette discussion est d'autant plus importante qu'elle doit permettre de mieux expliciter un choix de société décisif.

On peut simplifier l'alternative en disant qu'il existe fondamentalement deux manières de répartir les heures de travail : soit une réduction uniforme de la durée, soit une répartition duale tendant à creuser l'écart entre les emplois dits normaux et les "formes particulières d'emploi". De ce point de vue, on observe depuis 1982 une modalité particulière de "partage du travail" en France. Pour les titulaires d'emplois à plein temps, la durée du travail reste stable. Les autres sont confrontés au chômage et aux formes diverses de passage à l'inactivité, au travail à temps partiel lorsqu'il n'est pas choisi et volontaire. Le retour à la réduction de la durée du travail aurait pour effet de rompre avec ce modèle qui ne saurait

- Mieux répartir l'effort de travail -

être prolongé indéfiniment, en raison de la discrimination sociale dont il est porteur.

Il y a à cela une première raison qui renvoie à la quasi-saturation du travail à temps partiel, bien mise en lumière par le rapport Marimbert. Il n'existe en effet de demande forte ni du côté des employeurs, ni du côté des actifs, sauf catégories particulières.

Ce mode de gestion de la répartition du volume de travail ne saurait être poursuivi durablement de façon massive, sauf à l'imposer comme forme d'emploi précaire et flexible, accentuant ainsi la tendance à une organisation sociale de plus en plus dualiste. De ce point de vue, la réduction de la durée du travail apparaît comme plus équitable, notamment dans le partage des rôles entre hommes et femmes, dans la mesure où c'est à ces dernières qu'échoit tout "naturellement" le travail à temps partiel.

Ceci n'interdit cependant pas d'explorer des pistes d'autant plus intéressantes, qu'elles font référence plus largement à la gestion des temps sociaux. Il s'agit de la retraite progressive, de l'articulation entre période d'emploi et périodes de formation, éventuellement de congés de type congés sabbatiques. Ces diverses formes qui donnent lieu à des interruptions longues, pouvant faire l'objet de "remplacement", constituent un axe pertinent pour concevoir une nouvelle répartition de l'effort de travail.

2.2.2. Des simulations macro-économiques encourageantes

Les exercices réalisés à l'aide des modèles macro-économiques depuis 1979 conduisent à des estimations qui n'ont pas tellement varié dans le temps. L'encadré page suivante illustre les évaluations convergentes que fournissent les modèles actuellement disponibles en France. L'exercice porte sur une réduction annuelle de 1 % de la durée du travail, soit un rythme qui n'a rien d'exceptionnel et qui ferait ainsi passer la durée hebdomadaire de 39 à 37 heures entre 1992 et 1997.

Les effets sur l'emploi d'une réduction
de la durée du travail ¹

Simulation des effets sur l'emploi induits, au bout de cinq ans,
par une réduction annuelle de 1 % de la durée du travail

	Pas de compensation salariale ex-ante	Avec compensation salariale
Micro-DMS	570 000	460 000
Hermès	510 000	430 000
Amadeus	630 000	250 000
Mosaïque	720 000	620 000

Source : XI^e Plan, groupe "Perspectives économiques"

La variante qui postule une compensation salariale *ex-ante* est moins favorable et se traduit par de moindres créations d'emploi et par la dégradation de l'un au moins des soldes. Du point de vue de l'emploi, la différence entre les deux variantes est surtout importante pour le modèle Amadeus, particulièrement sensible aux effets de compétitivité-prix, mais qui tend à relativiser les effets de la durée d'utilisation des équipements.

La simulation est assortie de deux hypothèses. La première est que la réduction de la durée du travail n'engendre pas de gains durables de productivité qui viendraient en contrecarrer les effets sur l'emploi. La seconde est que la réduction s'accompagne d'une réorganisation du travail qui permet de maintenir constante la durée d'utilisation des équipements. Dans le cas où l'on postule l'absence de compensation salariale *ex-ante*, les modèles situent les créations d'emploi possibles dans une fourchette allant de 500 000 à 700 000. Cette relance de l'emploi apparaît économiquement saine, puisque le solde extérieur comme le secteur public s'améliorent dans tous les cas de figure.

(1) Rapport de l'atelier "Marché du travail", *op. cit.*

- Mieux répartir l'effort de travail -

La proposition centrale qu'illustrent les exercices de simulation est donc la suivante : il existe une variante complexe qui permet d'envisager une mesure de réduction du travail bénéfique à l'emploi, et dont les modalités pourraient contribuer à en assurer la neutralité du point de vue des grands équilibres. Les ingrédients d'une telle variante sont les suivants.

La réduction, suffisamment importante, doit s'inscrire dans un calendrier à moyen terme, nécessaire aux adaptations. L'effet de productivité ne devrait pas absorber l'intégralité de la mesure, de telle sorte qu'il y aurait là des marges de manœuvre propices à la négociation. Le contexte actuel serait d'ailleurs plus favorable que celui de 1982 à l'efficacité de la réduction de la durée du travail du point de vue de l'emploi : en l'absence de "sur-effectifs", la pression à l'embauche sera beaucoup plus immédiate.

La réduction de la durée du travail devient d'autant plus efficace qu'elle est couplée avec une réorganisation des processus de travail permettant de maintenir, voire d'accroître la durée d'utilisation des équipements.

La compensation salariale ne doit pas être intégrale *ex-ante*, mais suffisamment importante pour ne pas geler la relance de l'activité par ce biais ; si la mesure est bien calibrée, elle débouche sur un jeu dont la somme n'est pas nulle. Les économies réalisées par les administrations peuvent être transférées aux entreprises sous forme d'allègement des cotisations salariales, de telle sorte que ces créations d'emploi, en partie auto-financées, ne viennent peser ni sur la compétitivité des entreprises, ni sur les finances publiques.

Enfin, une coordination de politiques semblables menées au niveau européen en démultiplierait les effets, en fournissant un degré supplémentaire de liberté quant aux répercussions sur la compétitivité.

2.3. Pour une démarche volontariste associant réduction de la durée légale et négociation

La réduction de la durée du travail ne naîtra pas d'un processus spontané et décentralisé. L'expérience des années 80 dans les économies occidentales montre la force des facteurs qui s'opposent à son application. Elle n'est donc envisageable que si une volonté forte se manifeste à l'échelle du système social.

Mais les leçons tirées de l'expérience de 1982 montrent que le recours à des mesures obligatoires, uniformes et générales portant, en droit ou en fait, sur la durée effective du travail, doit être exclu.

A l'opposé, l'expérience a montré la faible efficacité de dispositifs qui supposent la négociation individualisée d'engagements pris par les entreprises sur l'emploi

en échange d'avantages financiers accordés par l'Etat. La difficulté naît de la nécessité d'articuler une impulsion normative de caractère global et une mise en œuvre qui, compte tenu de l'hétérogénéité des situations et des ressources de main-d'œuvre, ne peut être que négociée de façon décentralisée.

Les partenaires sociaux, à tous les niveaux, interprofessionnel, professionnel et entreprise, devraient être incités à négocier des réductions du temps de travail accompagnées de son aménagement et de certains dispositifs de flexibilité.

Pour inciter les partenaires sociaux à de telles négociations, et pour lancer cette dynamique, le groupe "Emploi" se prononce pour l'annonce par l'Etat de son intention de réduire progressivement la durée légale du travail, à échéance déterminée.

Trois principes essentiels devraient être mis en avant à cette occasion, de manière à créer l'impulsion nécessaire à l'ouverture d'une négociation à la fois urgente et possible. Il s'agirait en premier lieu d'aborder globalement les diverses dimensions de cette négociation. Les partenaires sociaux seraient ainsi appelés à négocier sur trois thèmes stratégiquement liés : la durée conventionnelle du travail, l'évolution des salaires, enfin, la flexibilité du temps de travail, étant donné que l'objectif principal et prioritaire est bien l'emploi. L'ensemble des modalités portant sur ces trois variables-clés devrait *a priori* entrer en ligne de compte dans la négociation, comme par exemple les conditions de rémunération des heures supplémentaires, la place du temps de formation ou celle du temps partiel.

Cette négociation devrait se déployer à différents niveaux. Un régime "balai" résultant de la négociation interprofessionnelle et s'imposant en tout état de cause serait défini dès le départ. Le niveau de la branche, traditionnel pour l'adoption des mesures en matière de salaire et de durée, permettrait ensuite d'améliorer le cadre initial. Enfin, une modulation au niveau de l'entreprise permettrait d'apporter la souplesse nécessaire dans la fixation des niveaux effectifs de durée et de rémunérations.

L'accent devrait être mis sur le fait qu'il s'agit d'une démarche programmée échelonnant dans le temps les transformations portant sur les trois variables retenues. Un délai suffisant devrait permettre aux partenaires sociaux de construire des engagements de longue durée, au terme de celui-ci, l'Etat prendrait les dispositions législatives nécessaires. Outre leur rôle d'impulsion, les pouvoirs publics devraient déployer un ensemble d'incitations cherchant à convaincre les partenaires sociaux de l'intérêt d'ouvrir la négociation, en illustrant la possibilité d'arrangements avantageux pour toutes les parties concernées.

- Mieux répartir l'effort de travail -

Le couplage entre réduction et aménagement du travail constitue une première voie possible. Le fait d'instituer de nouveau une différence entre durée légale et durée effective moyenne constitue en soi une incitation financière, puisque cette mesure revient à rendre plus coûteuses les heures supplémentaires excédant la durée légale. Mais si l'on veut qu'elle n'apparaisse pas comme un simple accroissement de charges, il faut la combiner avec l'élargissement des dispositifs incitant à un aménagement du temps de travail se fixant comme objectif le maintien de la durée d'utilisation des équipements. De ce point de vue, il conviendrait de simplifier et d'élargir les mesures de type crédit d'impôt 1990, de même que les dispositifs analogues liant l'exonération de charges sociales ou de versement de primes à la réduction de la durée du travail sous conditions de maintien ou d'accroissement de la durée d'utilisation des équipements.

Un second moyen de dégager un espace de négociation consiste à raisonner autour d'une conception globale de la durée du travail, qui ne soit plus hebdomadaire, mais calculée sur l'année ou sur des séquences d'emploi, voire sur l'ensemble de la vie professionnelle. De cette manière, il serait possible d'avancer sur la voie d'une flexibilité améliorée grâce à des éléments d'annualisation de la durée du travail. Les salariés pourraient trouver des avantages spécifiques à une telle approche, si celle-ci permet d'introduire une réduction de la durée du travail sous forme d'interruptions suffisamment longues et nombreuses pour que des remplacements deviennent nécessaires. En cohérence avec ce qui a été dit sur la formation, l'extension des congés sabbatiques et des congés-formation avec reconnaissance de droits et financement public pourrait constituer autant de contre-parties satisfaisantes, auxquelles pourraient s'ajouter d'autres formes de non activité comme les congés parentaux, ou les congés payés.

Des mesures spécifiques, n'entrant pas en concurrence avec les précédentes, pourraient par ailleurs être proposées. Les conditions de travail pénibles et les horaires atypiques devraient faire l'objet de compensation sous forme de réductions des durées légales maximales. De la même façon, le recours systématique aux heures supplémentaires pourrait être pénalisé, et les repos compensateurs renforcés. Enfin, pourraient être encouragées des formes de travail à temps partiel répondant à une aspiration des salariés ou à une demande des usagers. La récente loi sur le temps partiel, qui vient d'être votée, introduit, par des incitations à la négociation, une voie qu'il convient de renforcer.

3. Une gestion plus efficace du marché du travail

3.1. Gérer et animer le marché du travail

Comme on l'a souligné à plusieurs reprises, les ruptures dans la vie de travail introduisent des dynamiques de chômage.

Entre l'école et l'entreprise : on met les jeunes en situation de ne plus pouvoir s'insérer. Et dans le même temps, on constate des refus d'emploi chez certains jeunes et des besoins de main-d'œuvre non satisfaits dans certaines entreprises.

Lors de licenciements : les personnes licenciées pour une part d'entre elles ne retrouveront plus d'emplois, ou verront s'allonger leurs durées de chômage et s'éloigner les chances de retrouver un emploi. Certaines d'entre elles, seront découragées ; beaucoup d'autres seront conduites vers l'inadaptation.

Lors de la retraite : la retraite sort définitivement du marché du travail des personnes qui pourraient travailler, ce qui pèse économiquement, humainement et socialement.

La mobilité géographique ou des changements technologiques et organisationnels sont sources de ruptures et d'exclusion.

La gestion et l'animation du marché du travail doit avoir pour objectif de limiter et d'éviter ces ruptures. Il est pour cela indispensable de construire des relations étroites entre formateurs et employeurs, d'anticiper les besoins de main-d'œuvre qualifiée et de progression de compétences pour les employeurs, de conduire une analyse permanente et concertée du marché du travail, d'élaborer des politiques d'insertion cohérentes et adaptées aux bassins d'emploi et aux entreprises, de coordonner les actions d'intervention dans l'entreprise avec les mesures en faveur de la formation, de l'insertion, de la conversion.

Or l'observation de l'organisation du service public de l'emploi en France montre que les interventions sur le marché du travail, qui sont en effet très diverses, sont conduites par de multiples intervenants.

L'administration du marché du travail, le placement, les programmes en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée ou des Rmistes, la gestion du changement du travail et de l'emploi, constituent des missions essentielles, souvent étroitement imbriquées, qui exigent d'être réalisées avec une grande proximité du terrain sur lequel elles interviennent. Une coordination à l'échelon local, respectant des découpages territoriaux, par exemple celui du bassin d'emploi, constitue une nécessité.

3.2. Un opérateur unique sur le marché du travail

La situation du dispositif public d'intervention sur le marché du travail est devenue de plus en plus inextricable, au fur et à mesure de la croissance du chômage et de l'accroissement parallèles des mesures destinées à lutter contre cette évolution. Il semble aujourd'hui urgent de simplifier drastiquement ce dispositif.

- Mieux répartir l'effort de travail -

3.2.1. Les objectifs

Les voies de réforme institutionnelle sont nombreuses. Il convient donc, avant d'en retenir une, de revenir sur les objectifs de telles réformes :

- Le premier objectif se décline en termes de simplification. ANPE, services extérieurs du ministère du Travail et de l'Emploi, services extérieurs de la formation professionnelle, AFPA, UNEDIC et ASSEDIC, missions locales, PAIO... : la liste des organismes publics intervenant sur le marché du travail est longue, sans que l'on ait jamais réussi à parfaitement clarifier les fonctions de chacun de ces intervenants. Ce n'est pas le même organisme qui indemnise les chômeurs et qui les aide à retrouver un emploi. Ce n'est pas le même organisme qui gère les actions d'insertion et de formation (AIF) et qui assure le recrutement des chômeurs susceptibles de suivre ces stages. La définition des actions de formation professionnelle relève pour partie des Directions régionales de la formation professionnelle, pour partie des Directions du travail et de l'emploi, sans même parler des services des régions. Face à cette multiplicité d'acteurs, les pouvoirs publics ont été amenés à mettre en place des instruments de coordination (carrefours jeunes, coordonnateurs emploi-formation...) dont la multiplicité pose de nouveaux problèmes, parmi lesquels un temps fort long de coordination, d'où une certaine inefficacité d'ensemble.
- Le second objectif tend à mieux impliquer les partenaires sociaux dans la gestion des politiques de l'emploi. L'association des partenaires sociaux au service public de l'emploi, s'opère essentiellement par la gestion du système d'indemnisation (UNEDIC-ASSEDIC). Leur participation au conseil d'administration de l'ANPE et aux comités régionaux de la même Agence, quelle que soit son importance, ne leur donne guère d'influence sur la définition des actions à engager contre le chômage. Or une plus grande participation de ces partenaires à ces actions, indispensable pour leur donner une pleine efficacité, ne pourra être recherchée qu'au prix d'une plus grande implication dans la définition des politiques.
- Le troisième objectif est de mieux coordonner l'action de l'Etat et des collectivités locales. La décentralisation a rendu le dispositif public plus complexe. Les lois de décentralisation ont donné aux régions de larges compétences en matière de formation professionnelle. L'insuffisante déconcentration des services de l'Etat et donc la définition des politiques au niveau central rend peu efficace une éventuelle coordination entre les programmes de l'Etat et ceux impulsés par les conseils régionaux. La création du revenu minimum d'insertion et l'obligation faite aux départements de consacrer une somme au moins égale à 20 % des sommes consacrées par l'Etat au versement de l'allocation différentielle à des actions d'insertion sociale ou professionnelles destinées aux bénéficiaires du RMI ont fait du département

un nouvel acteur de l'insertion professionnelle. La coordination de ses actions avec celles de l'Etat dirigées vers ces mêmes publics est aujourd'hui loin d'être toujours bien assurée.

- Le dernier objectif est un objectif de déconcentration. Le pilotage national des politiques de l'emploi semble aujourd'hui parfaitement irréaliste. Il est certes indispensable que l'Etat, pour des raisons d'égalité et de cohésion sociale, fixe les priorités, définisse les normes, répartisse les enveloppes financières correspondantes et évalue à son niveau les résultats. Mais loin de se limiter à la définition des procédures, les administrations centrales assurent la répartition des moyens par programme et par régions. Certes, depuis 1990, les enveloppes définies au niveau national peuvent être adaptées aux réalités locales soit en amont par l'intervention de comités régionaux de pilotage, soit en cours de gestion, par des redéploiements internes entre mesures ; on peut citer à ce titre la globalisation de l'enveloppe qui concerne les programmes pour les chômeurs de longue durée (regroupant cinq dispositifs). Mais ces récentes marges de manœuvre, qui restent encore limitées, ne peuvent se substituer à une véritable déconcentration. Or, plus proche du terrain sera localisée la définition des actions de formation et d'insertion, plus la mobilisation des acteurs sera facile et plus la réalisation de ces actions sera efficace.

3.2.2. Des Agences régionales du marché du travail

Sur la base de ces objectifs, le groupe propose de mettre en place un opérateur unique pour la gestion et l'animation du marché du travail.

Notons tout d'abord que la voie retenue dans les réformes récentes, qui consistait à recentrer l'ensemble du dispositif d'insertion et de formation sur les services extérieurs du ministère du Travail et de l'Emploi, l'ANPE se concentrant sur ses missions fondamentales (prospection et traitement des offres d'emploi, accueil, évaluation et suivi des demandeurs d'emploi), n'opère qu'une simplification partielle et laisse subsister deux opérateurs. On a même pu souligner un risque de voir s'aggraver la déconnexion entre l'offre de formation et les besoins des demandeurs d'emploi¹ ; ce sont les agents de l'ANPE qui sont chargés de trouver des demandeurs d'emploi pour des stages qu'ils n'ont ni conçus ni négociés avec des organismes de formation.

Une première voie consisterait à faire de l'ANPE l'opérateur unique. Ce dernier aurait, sur la base d'orientations fixées par le ministre, la responsabilité du montage de l'ensemble des mesures de formation et d'insertion professionnelle

(1) Cf. GUITTON (C.), et SIBILLE (H.), "Former pour insérer, Evaluation d'une politique publique de lutte contre le chômage de longue durée", Ten Syros, 1992, 241 p.

- Mieux répartir l'effort de travail -

des demandeurs d'emploi, quel que soit leur âge : conventions avec les entreprises pour les emplois aidés dans le secteur marchand, définition du contenu des stages de formation, choix, suivi et évaluation des organismes de formation chargés de ces stages, recrutement des stagiaires, gestion des contrats emploi-solidarité... Sur la base d'une enveloppe budgétaire, l'Agence serait pleinement autonome dans sa gestion financière. Cette solution a l'avantage de la simplicité, mais ne résoud pas pleinement les impératifs de territorialisation de la politique de l'emploi. Elle laisserait intacte la question de la définition des responsabilités au niveau régional, ainsi que celle de l'implication des partenaires sociaux. On peut raisonnablement penser que ces derniers resteront assez indifférents au fait que la responsabilité appartienne totalement à l'Agence, dès lors que le dispositif reste centralisé au niveau national.

Pour atteindre l'ensemble des objectifs énoncés plus haut, il n'y a pas en réalité d'alternative à une véritable déconcentration. Nous avons déjà souligné que l'échelon territorial pertinent pour situer l'organisme responsable de l'animation et de la régulation du marché du travail se trouve être la région. Cet organisme, situé au niveau de la région, devra donc être autonome sur le plan budgétaire et technique. Sur la base d'un budget défini par l'Etat, de procédures définies par les administrations centrales, et dans le cadre des orientations fixées par le gouvernement et transmises par le préfet de région, il lui appartiendra de préciser ses propres objectifs et de mettre en place son propre dispositif d'intervention pour réaliser ses objectifs. Il doit pouvoir également passer des conventions avec les autres intervenants sur le marché du travail, les collectivités locales, le Conseil départemental d'insertion du RMI, etc.

La déconcentration ne devra pas s'arrêter au niveau régional. A l'intérieur de chaque Agence régionale, les dirigeants devront laisser aux responsables locaux une grande autonomie de gestion et ceux-ci devront jouer le rôle d'animateurs du marché du travail local.

Il paraît impossible d'obtenir un tel degré d'autonomie sans donner à ces organismes la personnalité morale. *C'est donc la formule d'un ensemble d'établissements publics d'Etat à vocation régionale qui doit être retenue.*

- *Une structure associant partenaires sociaux, élus locaux et représentants de l'Etat*

Chaque organisme régional serait doté d'un conseil d'administration dont les membres seraient des représentants des organisations syndicales, des organisations professionnelles, des conseils généraux des départements compris dans le ressort de la région, du conseil régional et de représentants de l'Etat. Ce conseil d'administration devrait avoir de larges pouvoirs d'impulsion et d'animation. Il donnerait un avis sur le choix du directeur de l'établissement, choix qui reviendra cependant au ministre chargé du Travail et de l'Emploi.

- Mieux répartir l'effort de travail -

La tutelle de ces établissements reviendrait cependant à l'Etat et serait en pratique assurée par le directeur régional de l'emploi et de la formation professionnelle, représentant le préfet de région, représentant de l'Etat dans la région. A partir des propositions de l'Agence régionale, le préfet de région pourrait passer une convention avec ladite Agence fixant les priorités et les grandes masses des principales actions à mener dans la région, définies en fonction des orientations fixées par le ministre et des spécificités régionales de l'emploi répertoriées par les DDTE. Le contenu de cette convention devra être articulé au mieux avec le programme des actions de formation impulsées par le conseil régional. De la même façon, les Agences régionales s'assureront de la cohérence de leurs actions avec celles des autres intervenants sur le marché du travail.

- Le rôle des services extérieurs de l'emploi et de la formation professionnelle

Face à ces nouvelles agences régionales, les services extérieurs, pour tout ce qui concerne l'insertion et la formation, se voient dotés non plus de tâches de gestion mais d'un rôle d'impulsion, d'animation et de contrôle.

La présence de cette Agence régionale, opérateur unique de l'Etat sur le marché du travail, et la décentralisation au niveau régional de la formation professionnelle rend nécessaire un regroupement des Directions régionales du travail et de l'emploi et de la formation professionnelle pour constituer auprès du préfet de région un pôle fort capable d'impulser l'action des pouvoirs publics.

Ces nouveaux services, s'appuyant sur les Directions départementales, seraient donc essentiellement chargés du contrôle de l'application de la réglementation du travail, d'un rôle de conseil aux entreprises (appui à la modernisation négociée, expertise en matière de relations sociales...), des actions de promotion de l'emploi et de soutien aux initiatives locales, enfin d'un rôle d'impulsion des politiques de l'emploi et de la formation (définition des orientations, coordination des instruments, contrôle et évaluation...).

- Mieux répartir l'effort de travail -

- *Un établissement public national pour assurer la cohérence de l'ensemble*

L'autonomie des diverses Agences régionales ne rend pas moins nécessaire l'existence d'un établissement public national chargé de multiples questions transversales (conception des outils d'intervention, assistance technique aux Agences régionales, gestion de la carrière du personnel, études, évaluation des résultats, suivi et diffusion des innovations locales, statistiques et coordination des divers fichiers, suivi de l'outil informatique, etc.).

C'est également au sein de cet établissement public national que seront débattus entre partenaires sociaux et représentants de l'Etat les divers dispositifs d'animation du marché du travail. C'est enfin là que remonteront les prises de position des conseils des Agences régionales et qu'elles pourront être harmonisées.

Si cette réforme était menée à son terme et se révélait susceptible d'impliquer plus fortement l'ensemble des partenaires sociaux dans la politique de l'emploi, elle pourrait favoriser les rapprochements entre les organismes chargés de l'indemnisation des chômeurs (ASSEDIC) et ceux chargés de l'accueil et du suivi des mêmes chômeurs, voire à terme déboucher sur une fusion, aujourd'hui bien improbable, mais qui, il faut le rappeler, est la norme dans les autres pays industrialisés.

La réforme présentée dans ce chapitre est de grande ampleur. Il conviendra de s'attacher à respecter, au moment de la mise en œuvre de cette réforme, l'ensemble des actions menées sur le terrain qui, fruits de dynamismes locaux variés, se sont coulées dans des moules institutionnels divers et ne doivent pas être déstabilisées par des modifications structurelles. Mais les difficultés de mise en œuvre ne doivent pas faire renoncer à une réforme en profondeur que la situation actuelle rend nécessaire et qui est seule susceptible d'entraîner la mutation du système.

3.3. Regrouper les outils de l'insertion, de la formation, de la conversion

La commission "Relations sociales et emploi" dans le cadre de la préparation du X^e plan avait mis en exergue la complexité et parfois la redondance du dispositif d'insertion, construit par accumulation de mesures successives au fur et à mesure de la mise en évidence de nouvelles catégories de population particulièrement touchées par le chômage. Fondées sur la notion de "public cible", les politiques d'insertion visaient en effet à définir des populations "à risque" à partir de critères divers (âge, sexe, niveau de qualification, etc.) et à apporter des voies de solutions différenciées et adaptées aux difficultés de chacun de ces publics. La volonté de créer des mesures nouvelles a ainsi pu conduire à des dispositifs

s'adressant à des publics très proches, peu différenciés dans leur contenu, mais relevant de gestionnaires différents.

Suivant les orientations énoncées à l'issue de ce bilan, les plans emplois de 1988 à 1990 se sont attachés à regrouper les mesures existantes dans de nouveaux programmes définis par leur contenu et s'adressant à des publics larges. Ainsi les contrats de retour à l'emploi succèdent à deux mesures de contrats aidés pour les chômeurs de longue durée. Les activités d'utilité collective dans le secteur non marchand pour les jeunes et les adultes sont fondues en un seul dispositif fondé sur un contrat de travail, le contrat emploi-solidarité. Les actions d'insertion et de formation (AIF) réunissent trois des actions de formation auparavant proposées aux chômeurs de longue durée (stages FNE, stages modulaires, stages de réinsertion en alternance) et gérées par des services différents.

En revanche, le dispositif "jeunes" n'a pas été réellement simplifié. Si le crédit formation individualisé s'est substitué aux divers stages qualifiants, son objectif "diplômant" s'est révélé discriminatoire pour les jeunes ne possédant pas le niveau minimal pour pouvoir accéder à une formation de niveau V. Pour répondre à cette contre-sélectivité, a été créé un programme de préparation active à l'emploi et à la qualification (PAQUE). Enfin, la mesure "exo-jeunes", qui devait être provisoire mais dont la durée a été prolongée, s'est quelque peu surajoutée au dispositif existant ; elle permet d'alléger le coût salarial des jeunes non diplômés.

Au total, si quelques efforts de simplification ont pu être accomplis, l'impression d'une grande complexité perdure. La volonté de simplification est fragilisée dès lors que la pression du chômage devient trop forte et nécessite un "geste" politique. Cette complexité paraît d'autant plus gratuite que des interrogations subsistent quant à l'efficacité du dispositif d'insertion sociale et professionnelle.

On se limitera ici à avancer quelques orientations pour accentuer la modernisation de ce dispositif :

- *Réorienter les politiques de l'emploi en faveur d'instruments plus actifs.* Malgré une progression de la part des dépenses actives dans la dépense publique pour l'emploi, la France appartient toujours au groupe de pays où la part des dépenses passives (les dépenses liées à l'indemnisation du chômage ou aux retraites anticipées pour des motifs liés au marché du travail) est la plus importante. Or il ressort de nombreuses études que les pays qui ont mis l'accent sur les politiques actives semblent bénéficier d'un taux de chômage relativement peu élevé et singulièrement d'une faible proportion parmi les chômeurs des chômeurs de longue durée.

- Mieux répartir l'effort de travail -
- *Polariser plus systématiquement les dispositifs d'insertion sur l'emploi.* Les expériences les plus probantes en matière d'insertion sont celles qui sont parties d'une analyse des besoins exprimés par les entreprises pour construire ensuite les parcours les plus appropriés avec les personnes en quête d'insertion. Un dispositif comme le contrat de retour à l'emploi montre que c'est en faisant la preuve de leurs aptitudes au sein d'une entreprise et en définissant leur projet professionnel à travers la confrontation à des situations concrètes que les personnes concernées surmontent le mieux les obstacles auxquels elles sont généralement confrontées : incapacité de se projeter dans un avenir professionnel, sélection à l'embauche en raison de l'absence de diplôme, difficultés à effectuer des apprentissages formels... L'emploi est le meilleur outil pour l'insertion et permet paradoxalement de dépasser les cloisonnements qui existent entre dispositifs d'insertion sociale et dispositifs d'insertion professionnelle. C'est donc sans doute, par la promotion de mesures telles le contrat de retour à l'emploi, ou le contrat de qualification, pour lequel un accès étendu aux chômeurs adultes mériterait d'être étudié, que pourrait se réaliser une polarisation plus systématique des dispositifs vers l'emploi.
- *Aller plus loin dans la voie de la simplification des dispositifs, et faciliter notamment leur articulation.* On ne peut parler de parcours individualisés et définir un ensemble de mesures qui, par leur raffinement et parfois la diversité des organismes gestionnaires, rendent très difficiles tout passage de l'une à l'autre. La simplification des dispositifs qui avait été engagée entre 1988 et 1990 devrait être poursuivie. C'est une voie indispensable qui conduit à une meilleure lisibilité des actions menées. Leur stabilité dans le temps contribue également à une plus grande clarté. Ce sont là des conditions nécessaires à une meilleure utilisation des dispositifs de la politique de l'emploi.
- *Déconcentrer les crédits d'intervention sur le marché du travail.* La création des Agences régionales du marché du travail décrites plus haut conduiront à une complète déconcentration. Mais le temps nécessaire à l'aboutissement d'une telle réforme ne doit pas faire reculer l'impératif de déconcentration financière. Il est dès aujourd'hui nécessaire d'opérer une globalisation totale au niveau régional des financements des programmes en faveur des chômeurs et de donner aux responsables locaux les moyens de remplir leurs fonctions de concertation, de gestion et d'animation du marché du travail.

ANNEXES

L'annexe 1 rassemble sept tableaux retraçant les grandes évolutions du marché du travail depuis 1975 en France et dans les principaux pays de l'OCDE.

L'annexe 2 "Réduire la durée du travail" est une note de travail rédigée par Jacques Freyssinet qui a alimenté les travaux du groupe "Emploi".

L'annexe 3 "1986-1992 : six années de politique de l'emploi" constitue un large extrait d'un article à paraître dans l'édition 1993 de "Données sociales de l'INSEE", rédigé par Annie Gauvin. Il n'a pas fait l'objet de débat au sein du groupe.

ANNEXE 1

SEPT TABLEAUX SUR L'EMPLOI

Tableau 1 - Taux d'activité par sexe et groupe d'âge en France de 1975 à 1992

Tableau 2 - Evolution de l'emploi en France de 1975 à 1991

Tableau 3 - Indicateurs de chômage en France de 1975 à 1992

Tableau 4 - Les chiffres de transformations sociales de 1982 à 1990

**Tableau 5 - Population active observée dans quelques pays de l'OCDE
(1975-1991)**

Tableau 6 - Emploi observé dans quelques pays de l'OCDE (1975-1991)

Tableau 7 - Taux de chômage dans quelques pays de l'OCDE (1976-1991)

Tableau 1
Taux d'activité par sexe et groupes d'âges (en %)

Femmes

Date	Femmes			
	15-24	25-49	> 49 ans	total
Mars 1975	45,5	58,6	23,7	42,1
Mars 1976	45,7	60,3	23,5	47,7
Mars 1977	45,2	62,1	23,8	43,5
Mars 1978	43,9	62,8	23,3	43,3
Mars 1979	44,2	64,7	23,5	44,2
Mars 1980	42,9	65,4	24,0	44,4
Mars 1981	42,1	66,2	24,0	44,6
Mars 1982	41,9	67,5	23,4	44,9
Mars 1983	41,0	68,9	22,3	44,9
Mars 1984	40,5	69,9	22,2	45,3
Mars 1985	39,7	70,8	21,8	45,3
Mars 1986	39,1	72,2	21,6	45,8
Mars 1987	38,2	72,3	21,6	45,8
Mars 1988	35,5	72,9	21,4	45,6
Mars 1989	34,7	73,6	21,3	45,9
Mars 1990	33,1	74,3	20,8	45,9
Mars 1991	31,2	75,1	20,5	46,0
Mars 1992	30,6	76,1	20,2	46,4

Source : INSEE, Enquêtes l'emploi - âge atteint au cours de l'année

Taux d'activité par sexe et groupes d'âges (en %)

Hommes

Date	Hommes			
	15-24	25-49	> 49 ans	total
Mars 1975	55,6	97,0	50,9	72,4
Mars 1976	54,7	97,1	49,9	71,8
Mars 1977	53,7	96,9	49,5	71,5
Mars 1978	52,2	96,9	48,6	70,9
Mars 1979	52,5	96,9	48,2	70,8
Mars 1980	52,0	97,1	48,1	70,7
Mars 1981	50,4	96,9	47,0	69,9
Mars 1982	51,0	96,8	45,3	69,5
Mars 1983	50,3	96,8	42,9	68,5
Mars 1984	48,4	96,6	41,8	67,7
Mars 1985	48,1	96,6	41,0	67,4
Mars 1986	46,8	96,7	40,0	66,9
Mars 1987	45,4	96,7	38,6	66,2
Mars 1988	42,5	96,5	37,9	65,4
Mars 1989	41,6	96,4	37,2	65,1
Mars 1990	39,6	96,2	35,9	64,3
Mars 1991	37,5	96,1	34,7	63,8
Mars 1992	37,3	95,7	34,1	63,6

Source : INSEE, Enquêtes sur l'emploi - âge atteint au cours de l'année

Tableau 2

Evolution de l'emploi en France
de 1975 à 1991 (en milliers)

	1975	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991
SALARIÉS	17 374	17 999	18 081	17 777	18 056	18 317	18 847	18 863
*Agriculture	411	317	299	276	271	266	254	246
*Sect. Marchand non agr.	13 571	14 003	13 924	13 522	13 464	13 815	14 315	14 220
-Industrie	5 780	5 480	5 281	4 988	4 749	4 610	4 659	4 541
Ind.agro- alimentaires	516	538	543	541	534	528	527	522
Energie	300	292	305	301	286	272	259	254
Biens intermédiaires	1 603	1 477	1 389	1 280	1 222	1 207	1 241	1 214
Biens d'équipement	1 911	1 807	1 746	1 647	1 544	1 480	1 519	1 482
Biens de consommation	1 477	1 365	1 298	1 219	1 163	1 123	1 114	1 069
-BGCA	1 580	1 478	1 380	1 202	1 187	1 235	1 268	1 245
-Tertiaire marchand	6 212	7 045	7 262	7 332	7 518	7 969	8 388	8 434
Commerces	1 811	1 974	2 014	1 976	2 006	2 073	2 134	2 120
Transports- Télécom.	1 210	1 270	1 313	1 314	1 306	1 319	1 352	1 362
Services marchands	2 627	3 176	3 288	3 374	3 546	3 907	4 230	4 280
Institutions financières	565	626	648	667	671	670	673	672
*Tertiaire non marchand	3 393	3 679	3 858	3 975	4 206	4 236	4 278	4 397
NON SALARIÉS	3 767	3 565	3 462	3 353	3 319	3 240	3 107	3 038
EMPLOI TOTAL	21 141	21 564	21 542	21 130	21 233	21 557	21 954	21 901

Source : ministère du Travail et INSEE

Tableau 3
Indicateurs de chômage
de 1975 à 1992 (en milliers)

	chômage BIT	DEFM (catég. 1)	Recensement
1975 (1)	807,6	757,3	831
1976	1 001,4	958,6	
1977	1 094,1	1 037,8	
1978	1 112,5	1 098,3	
1979	1 317,5	1 327,5	
1980	1 429,0	1 430,0	
1981	1 652,4	1 662,5	
1982 (1)	1 827,5	1 928,2	2 079
1983	1 891,9	2 048,6	
1984	2 244,5	2 252,6	
1985	2 429,1	2 452,4	
1986	2 447,5	2 414,5	
1987	2 567,3	2 688,9	
1988	2 431,3	2 591,3	
1989	2 308,3	2 571,8	
1990	2 236,8	2 600,6	2 785
1991	2 204,3	2 632,1	
1992	2 495,8	2 907,5	

Données du mois de mars - à l'exception de l'année 1973, 1982 (avril)
 et 1990 (janvier)

Source : INSEE, ministère du Travail de l'Emploi et de la Formation
 professionnelle.

Tableau 4
Les chiffres des transformations sociales

	Actifs occupés 1982 (milliers)	actifs occupés 1990 (milliers)	Evolution 1982-1990 (en %)	chômeurs (1)	
				en 1982 (milliers)	en 1990 (milliers)
1 Agriculteurs exploitants	1 470	991	- 32	6	8
2 Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	1 819	1 756	- 3,5	16	68
21 Artisans	901	830	- 8	3	23
22 Commerçants et assimilés	787	761	- 3	10	39
23 Chefs d'entreprises (10 salar. ou plus)	131	166	+ 26	3	7
3 Cadres et professions intellectuelles supérieures	1 857	2 604	+ 40	38	90
31 Professions libérales	237	312	+ 31	2	4
32 Cadres de la fonction publique, professions intel. et artistiques	699	990	+ 42	15	32
36 Cadres d'entreprise	921	1 303	+ 42	21	54
4 Professions intermédiaires	3 813	4 452	+ 17	158	255
41 Prof. inter. enseignement, santé, fonction publique et assimilés	1 685	1 921	+ 14	42	72
46 Prof. inter. administratives et commerciales des entreprises	923	1 269	+ 37	73	116
47 Techniciens	656	717	+ 9	22	39
48 Agents de maîtrise	550	546	- 1	21	28
5 Employés	5 500	5 898	+ 7	748	1 013
51 Employés de la fonction publique	2 048	2 322	+ 13	35	97
54 Employés adm. d'entreprise	2 041	1 912	- 6	491	423
55 Employés de commerce	625	729	+ 17	117	237
56 Personnels des services directs aux particuliers	786	935	+ 19	105	256
6 Ouvriers	7 007	6 531	- 7	741	1 082
61 Ouvriers qualifiés	3 736	3 714	- 1	359	551
66 Ouvriers non qualifiés	3 002	2 580	- 14	357	486
69 Ouvriers agricoles	269	238	- 11	25	45
TOTAL	21 466	22 232	+ 3,5	1 706	2 516

(1) Les chômeurs sont répartis suivant le métier qu'ils exerçaient avant de perdre leur emploi. Dans le recensement le recensement, on compte comme chômeurs les personnes qui se déclarent "chômeurs" (sauf si elles ont déclaré explicitement par ailleurs ne pas rechercher du travail, ainsi que des "mères de familles", "personnes au foyer" et "retraités" qui ont déclaré explicitement rechercher du travail. Ce concept est beaucoup plus extensif que celui de l'enquête Emploi, dont le questionnaire plus fouillé permet d'appliquer les critères du BIT (un chômeur au sens du BIT est sans emploi, disponible pour en exercer un et a fait un acte effectif de recherche au cours du mois précédent de l'enquête).

Source : recensements 1/20^e INSEE - Champ : actifs occupés et chômeurs ayant déjà travaillé

Tableau 5
 Population active observée dans quelques
 pays de l'OCDE (1975 - 1991)
 (en millions)

Année	Etats-Unis	Japon	CEE	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	France
1975	95,453	53,230	130,159	27,184	25,893	21,233	22,353
1976	97,826	53,780	131,049	27,034	26,111	21,553	22,605
1977	100,665	54,520	131,908	27,038	26,224	21,870	22,910
1978	103,882	55,320	132,634	27,212	26,357	21,950	23,062
1979	106,559	55,960	134,086	27,528	26,627	22,276	23,243
1980	108,544	56,500	135,561	27,948	26,839	22,553	23,369
1981	110,315	57,070	136,683	28,305	26,740	22,693	23,530
1982	111,872	57,740	137,558	28,558	26,677	22,798	23,743
1983	113,226	58,890	138,294	28,605	26,610	23,061	23,714
1984	115,241	59,270	139,508	28,659	27,265	23,323	23,867
1985	117,167	59,630	140,548	28,897	27,714	23,495	23,917
1986	119,540	60,200	141,680	29,188	27,791	23,851	23,999
1987	121,602	60,840	143,554	29,386	27,979	24,030	24,109
1988	123,378	61,660	144,958	29,607	28,255	24,242	24,169
1989	125,534	62,700	145,766	29,771	28,427	24,258	24,305
1990	126,424	63,840	147,047	30,327	28,478	24,515	24,432
1991	126,867	65,050		30,575	28,290	24,598	24,620

Source : OCDE en moyenne

Tableau 6
 Emploi observé dans quelques pays
 de l'OCDE (1975 - 1991)
 (en millions)

Année	Etats-Unis	Japon	CEE	Allemagne (1)	Royaume-Uni	Italie	France
1985	85,846	52,230	121,877	25,585	24,720	19,491	20,864
1976	88,752	52,710	121,888	25,442	24,509	19,612	21,016
1977	92,017	53,420	122,242	25,475	24,538	19,791	21, 88
1978	96,048	54,080	122,622	25,689	24,697	19,863	21,263
1979	98,824	54,790	123,833	26,120	25,079	20,057	21,305
1980	99,303	55,360	124,410	26,528	25,004	20,313	21,334
1981	100,397	55,810	123,053	26,498	24,011	20,361	21,203
1982	99,526	56,380	122,054	26,193	23,584	20,297	21,240
1983	100,834	57,330	121,454	25,809	23,304	20,350	21,168
1984	105,005	57,660	121,735	25,869	23,909	20,418	20,981
1985	107,150	58,070	122,311	26,062	24,210	20,508	20,915
1986	109,597	58,530	123,337	26,431	24,239	20,614	20,955
1987	112,440	59,110	125,360	26,626	24,755	20,583	21,023
1988	114,968	60,110	127,618	26,835	25,598	20,815	21,196
1989	117,342	61,280	129,783	27,209	26,376	20,833	21,465
1990	117,914	62,490	132,043	27,946	26,619	21,215	21,699
1991	116,877	63,690		28,430	25,752	21,410	21,771

(1) Allemagne de l'Ouest

Source : OCDE - en moyenne annuelle

Tableau 7

Taux de chômage dans quelques pays de l'OCDE (1976-1991)
(en %)

	Etats-Unis	Japon	CEE	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	France
1976	7,6	2,0	5,0	3,7	5,6	6,6	4,4
1977	6,9	2,0	5,4	3,6	6,0	7,0	4,9
1978	6,0	2,2	5,6	3,5	5,9	7,1	5,2
1979	5,8	2,1	5,7	3,2	5,0	7,6	5,9
1980	7,0	2,0	6,4	2,9	6,4	7,5	6,3
1981	7,5	2,2	8,1	4,2	9,8	7,8	7,4
1982	9,5	2,4	9,4	5,9	11,3	8,4	8,1
1983	9,5	2,6	10,3	7,7	12,4	8,8	8,3
1984	7,4	2,7	10,7	7,1	11,7	9,4	9,7
1985	7,1	2,6	10,8	7,1	11,2	9,6	10,2
1986	6,9	2,8	10,8	6,4	11,2	10,5	10,4
1987	6,1	2,8	10,6	6,2	10,3	10,9	10,5
1988	5,4	2,5	9,9	6,2	8,6	11,0	10,0
1989	5,2	2,3	9,0	5,5	7,1	10,9	9,4
1990	5,4	2,1	8,4	4,9	6,8	10,3	9,0
1991	6,6	2,1	8,7	4,3	8,7	9,9	9,5

Source : OCDE

ANNEXE 2

RÉDUIRE LA DURÉE DU TRAVAIL

Alors que le taux de chômage a à nouveau franchi, et vraisemblablement de manière durable, la barre des 10 %, il est frappant de constater qu'une réduction forte et générale de la durée du travail ne constitue plus un enjeu des débats entre acteurs sociaux. Certes des intellectuels et des experts continuent à alimenter le débat mais ils ne sont pas parvenus à convaincre les décideurs ou les négociateurs de rouvrir le dossier.

Il est nécessaire d'analyser les raisons de ce blocage pour apprécier dans quelle mesure la réduction de la durée du travail peut, dans la conjoncture des années 1990, exercer un effet positif sur l'emploi et, dans cette hypothèse, quels instruments d'action pourraient être efficaces.

Diagnostic : un blocage paradoxal

. Echec ou enlisement

Depuis les expériences de 1982, la réduction de la durée du travail a cessé d'intervenir comme instrument d'action sur le niveau de l'emploi, tant dans le domaine de la politique publique que dans celui de la négociation collective :

- . les mesures d'incitation financière (des contrats de solidarité-réduction de la durée du travail de 1982 au crédit d'impôt de 1990) n'ont eu qu'un très faible impact quantitatif ;

- Annexe 2 -

- les dispositions législatives (loi Auroux sur l'obligation de négocier, loi Seguin) ont servi de cadre à des négociations sur l'aménagement du temps de travail mais elles n'ont comporté que rarement des contre-parties en termes de réduction de la durée du travail ¹.

A ce constat quantitatif, il faut ajouter celui d'un *faible intérêt des partenaires sociaux* pour une négociation d'échange entre réduction et aménagement du temps de travail. La majorité des syndicats refusent le principe d'une compensation salariale partielle (et a fortiori nulle). Le patronat refuse toute évolution qui risquerait d'engendrer une irréversibilité. De ce fait, des accords d'entreprise "échangistes" n'interviennent que dans des cas particuliers :

- lorsque le patronat considère nécessaire de concéder une réduction de la durée pour obtenir l'acceptation d'horaires atypiques nécessaires à l'allongement de la durée d'utilisation des équipements ;
 - lorsque les représentants des travailleurs pour réduire l'ampleur de licenciements annoncés acceptent une compensation salariale partielle accompagnant la réduction de la durée du travail.
- *Des simulations macro-économiques prometteuses*

En revanche, l'ensemble des simulations disponibles décrivent l'existence d'un effet positif global important de la réduction de la durée du travail sur l'emploi dès lors que celle-ci s'accompagne d'un allongement réaliste de la durée d'utilisation des équipements ².

L'effet est amplifié si l'Etat reverse aux entreprises les gains qu'il réalise du fait de la réduction du coût du chômage et si la compensation salariale n'est que partielle.

Enfin, l'effet est beaucoup plus fort si l'ensemble des économies de la Communauté européenne pratiquent conjointement la même politique.

(1) La situation est analogue dans les grandes économies occidentales : dans certaines, la réduction de la durée du travail a été un enjeu de la politique de l'emploi ou de la négociation collective au début de la décennie mais le thème a ensuite presque disparu (cf. BOULIN (J.-Y.), "L'évolution du temps de travail en Europe", *Futuribles*, avril 1992). La seule exception majeure est l'Allemagne sur laquelle nous reviendrons.

(2) Voir, par exemple, CETTE (G.) et TADDEI (D.), "Les effets économiques d'une réduction-réorganisation du travail", *Futuribles*, mai-juin 1982.

Manifestement, ces simulations n'ont pas suffi à convaincre. Il faut en comprendre les raisons.

Des blocages artificiels

Le débat se trouve fréquemment paralysé par des jeux d'opposition purement formels. Donnons-en deux exemples de nature différente.

Tableau 1

Nombre hebdomadaire d'heures de travail
habituellement effectuées par salarié en 1989 ¹

	Alle- magne	Bel- gique	France	Italie	Pays- Bas	Royaume- Uni	CEE
Temps complet	40,3	38,1	39,9	38,6	39,1	43,6	40,6
Temps partiel	20,7	20,4	21,9	24,9	16,5	17,3	19,2
Ensemble	37,7	36,0	37,7	37,9	32,1	37,7	37,6
% de salariés travaillant à temps partiel	13,0	11,7	12,2	5,2	30,9	22,6	13,7

Source : Enquête sur les forces de travail, OSCE 1989

- *L'opposition doctrinale "croissance plus forte versus partage du travail"*. Si l'on peut s'accorder sur l'objectif de réalisation d'un taux de croissance aussi élevé que possible, il reste que se pose, quel qu'en soit le niveau, un problème de distribution au sein de la population de la quantité totale de travail rémunérée requise par le système productif. Discuter de cette répartition, sous toutes ses formes, n'implique aucun abandon d'une stratégie de croissance.

En revanche, on peut échapper à un choix sur cette répartition ; tout au plus peut-on le rendre implicite. Ainsi depuis 1982 on observe une modalité particulière de partage du travail : stabilité de la durée pour les titulaires d'emplois à plein temps + chômage + passages à l'inactivité. Recourir à la réduction de la durée du travail ne constituerait qu'une modification des règles actuelles de partage.

(1) Cf. MARCHAND (O.), "Une comparaison internationale des temps de travail", "Futuribles", mai-juin 1992.

- Annexe 2 -

- *La fausse alternative "réduction de la durée du travail - développement du travail à temps partiel".* Selon une approche globale, on pourrait considérer que le recours au temps partiel a constitué une modalité alternative de réduction de la durée du travail en France dans la dernière décennie.

Tableau 2

Variation de l'emploi, France, 1979-1989
(en milliers)

	Hommes	Femmes	Total
Plein temps	- 968	164	- 804
Temps partiel	128	719	847
Total	- 840	883	43

Source : INSEE - Enquêtes sur l'emploi

En fait, ce mouvement a touché essentiellement les femmes et pour des types d'emplois bien définis. Son interruption au cours des dernières années laisse supposer une quasi-saturation (cf. rapport Marimbert). Il n'existe de demande forte ni du côté des employeurs, ni du côté des actifs, sauf catégories particulières. On imagine mal les conditions sociales de transfert d'un modèle à l'anglaise. Ceci n'interdit pas d'explorer des pistes intéressantes (retraite progressive, articulation travail-formation, etc.) mais la poursuite d'un effet massif du temps partiel paraît exclue sauf à l'organiser comme forme d'emploi précaire et flexible, peu coûteuse pour les entreprises. Il n'y a pas à choisir entre réduction de la durée du travail et développement du temps partiel mais à distinguer leurs fonctions respectives.

Des obstacles réels

Notre hypothèse est que le facteur principal de blocage réside dans les procédures et instruments adoptés : principe de décentralisation et pratiques de fractionnement.

- L'accent systématique mis sur la *décentralisation* de la négociation et, du point de vue de l'intervention publique, sur des conventions avec les entreprises répond à une exigence légitime quant à la définition des modalités de l'ARDT (aménagement et réduction de la durée du travail) : il faut se situer au plus près des conditions concrètes d'organisation et de production et

des situations de marché, particulièrement hétérogènes. Mais il faut mesurer les conséquences de ce choix : on se situe ainsi à un niveau où, sauf circonstances particulières mentionnées plus haut, les acteurs ne perçoivent pas d'intérêt direct à la réduction de la durée du travail. Si l'effet positif principal recherché par celle-ci réside dans la lutte contre le chômage, dirigeants et représentants des travailleurs dans l'entreprise ne sont pas spontanément porteurs d'objectifs dont les bénéficiaires sont extérieurs à celle-ci. L'impulsion d'une politique de réduction de la durée du travail orientée vers la création d'emplois n'est possible qu'au niveau (sectoriel ou interprofessionnel) ; elle suppose la définition de normes à ce niveau tout en laissant une large liberté dans la négociation décentralisée des modalités.

- Le *fractionnement* des domaines de négociation et des outils de politique de l'emploi, amplifié par le décalage des niveaux et des périodicités de la négociation et l'instabilité des dispositifs publics, interdisent la prise en compte des interdépendances et des enchaînements de moyen terme qui constituent un élément essentiel du processus :
- l'aménagement et la réduction de la durée du travail se négocient presque exclusivement dans l'entreprise et de manière discontinue ;
- les salaires se négocient par itération entre la branche et l'entreprise, à un rythme annuel ;
- l'indemnisation du chômage se négocie au niveau interprofessionnel à un rythme discontinu.

L'exemple de l'Allemagne montre qu'un des éléments décisifs du succès a été la capacité de négocier au niveau de la branche simultanément de la durée du travail, de sa modulation et des salaires à un horizon pluriannuel. Le problème de la compensation salariale est alors absorbé dans une négociation du taux global d'accroissement du coût salarial en liaison avec celui de la productivité.

De même, seule une négociation tripartite interprofessionnelle en lien avec l'Etat permettrait de discuter d'une éventuelle redistribution aux entreprises des économies de coût d'indemnisation du chômage permises par une réduction de la durée du travail.

Une démarche volontariste

La réduction de la durée du travail ne naîtra pas d'un processus spontané et décentralisé. L'expérience des années 1980 dans les économies occidentales montre la force des facteurs qui s'opposent à sa réalisation. Elle n'est donc envisageable que si une volonté forte se manifeste à l'échelle du système social. Quelles peuvent en être les justifications ?

- Annexe 2 -

- Au départ, il y a ce paradoxe de l'interruption depuis 1982 du mouvement tendanciel de réduction de la durée du travail¹ alors que depuis cette date le chômage a augmenté d'environ un million de personnes. Selon les Comptes de la nation, la durée annuelle effective du travail pour l'ensemble de l'économie est passée de 1 567 h. en 1982 à 1 539 h. en 1990.
- Dans la même période, le développement multiforme des sources de flexibilité quantitative dans la gestion de l'emploi a fait que, sous réserve des délais cycliques d'adaptation, les entreprises ont acquis les moyens d'adapter beaucoup plus strictement le volume de travail effectivement rémunéré à leurs besoins. Sauf en phase de récession (et alors de manière provisoire), la réduction de la durée du travail ne pourra être compensée par la résorption de "sur-effectifs" ; la pression à l'embauche (interne ou transférée sur l'extérieur) sera beaucoup plus immédiate pour un niveau donné de l'activité macro-économique.
- Enfin, les simulations macro-économiques disponibles² montrent, sous les conditions précisées plus haut, non seulement la possibilité d'effets positifs notables sur l'emploi mais aussi la capacité d'auto-financement de la mesure (via l'allongement de la durée d'utilisation des équipements et les économies sur la gestion du chômage).

Si l'on mesure par ailleurs les coûts et les risques associés à la persistance d'un chômage massif, il est raisonnable d'estimer que le volontarisme macro-social trouve sa légitimité dans l'existence d'économies externes potentielles de grande ampleur.

Les moyens : pistes de réflexion

La difficulté naît de la difficulté d'articuler une *impulsion normative* de caractère *global* et une *mise en œuvre* qui, compte tenu de l'hétérogénéité des situations et des ressources de main-d'œuvre, ne peut être que *décentralisée*.

Cette exigence exclut le recours à des mesures obligatoires, uniformes et générales portant, en droit ou en fait, sur la durée effective du travail.

A l'opposé, l'expérience a montré la faible efficacité de dispositifs qui supposent la négociation individualisée d'engagements pris par les entreprises sur l'emploi en échange d'avantages financiers accordés par l'Etat.

(1) Sur la tendance séculaire, cf. MARCHAND (O.) et THELOT (CL.), "Deux siècles de travail en France", INSEE, 1991.

(2) Evidemment critiquables, mais en existe-t-il d'autres aboutissant au résultat opposé ?

La solution optimale devrait donc combiner les caractéristiques suivantes :

- créer une contrainte juridique et/ou une pression financière s'exerçant sur l'ensemble des entreprises ;
- laisser des larges marges de liberté dans le choix des modalités d'adaptation à ces normes générales ;
- créer, y compris par des stimulations financières, un intérêt pour les deux parties à négocier et favoriser l'articulation des différents niveaux et l'élargissement du champ de la négociation.

Conclusion

La difficulté ne réside pas dans la description d'une situation-cible où la réduction de la durée du travail s'est opérée avec création d'emplois et sans détérioration (ou avec amélioration) des autres indicateurs de résultats (croissance, inflation, balance extérieure, solde budgétaire).

La difficulté réside dans l'identification de leviers efficaces pour amorcer ce processus dans une économie décentralisée où les acteurs ne perçoivent pas d'intérêt immédiat à s'y engager. La mise en œuvre de la réduction de la durée du travail devant être nécessairement négociée et, dans une large mesure, décentralisée, il faut créer un système de contraintes et de stimulants dont la légitimité trouve son origine dans des externalités non perçues par les acteurs concernés.

ANNEXE 3 ¹

1986-1992 : SEPT ANNÉES DE POLITIQUE DE L'EMPLOI RETOURNEMENTS CONJONCTURELS, MUTATIONS STRUCTURELLES ?

Durant les sept dernières années, la pression des événements a été forte sur la politique de l'emploi. Il a d'abord fallu poursuivre les programmes visant à endiguer le chômage des jeunes. La reprise économique a mis en lumière les risques d'exclusion d'autres catégories, à travers le maintien d'un haut niveau de chômage de longue durée. A partir de 1991, le ralentissement conjoncturel génère de nouveaux besoins. Un effort important a été poursuivi sur toute la période pour harmoniser les dispositifs et accroître leur efficacité.

Dès 1985, la palette des instruments de l'intervention publique en matière de politique d'emploi est presque complète. Ce sont plus le dosage entre ces instruments, la précision de leurs contours techniques, ainsi que leurs justifications économiques ou politiques, qui ont évolué jusqu'au début des années 1990.

La consolidation des orientations "classiques" des politiques d'emploi - accompagnement des restructurations et modernisations des entreprises, aides à la promotion des activités et des emplois, lutte contre la sélectivité du marché du travail et contre l'exclusion - se poursuit. Elle s'opère à travers une volonté d'amélioration des instruments et de renforcement de l'intervention publique à l'échelon local.

(1) Cette annexe reprend de larges extraits de l'article rédigé en septembre 1992, in "Données Sociales de l'INSEE", à paraître en 1993 : GAUVIN (A.) "Les contraintes de la politique de l'emploi de 1986 à 1992".

La période 1986-1992 se caractérise par les difficultés à concilier d'une part des actions quantitatives à court terme sur le niveau de chômage, d'autre part des actions qualitatives sur les composantes plus structurelles du marché du travail.

L'application, dès 1990, d'une assez grande partie des recommandations de la Commission "Emploi et relations sociales" du X^e plan, visant à casser la logique d'addition de mesures successives, à simplifier et à décloisonner les programmes, constitue une étape décisive et prometteuse. La multiplication des dispositifs, leur instabilité et la pression quantitative forte liée à la reprise de la dégradation du marché du travail reprennent plus récemment de l'actualité.

1986-1988 : une pression quantitative sur les dispositifs d'insertion pour les jeunes, puis l'engagement plus massif de la lutte contre le chômage de longue durée

De 1986 à 1988, les mesures à destination des jeunes (TUC, SIVP, formation en alternance) initiées en 1984, sont pleinement utilisées : plus de 730 000 jeunes entrent dans ces dispositifs en 1986, près de 1 million en 1987. L'ensemble est renforcé par le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes de juin 1986, reconduit en partie en 1987 : plus de 500 000 embauches supplémentaires ont été réalisées de juin 1986 à juin 1988.

Ces programmes insistent sur l'insertion des jeunes en milieu de travail. Ils visent à favoriser leur embauche par les entreprises en allégeant le coût du travail, préoccupation renforcée dans le cadre des plans d'urgence. Les programmes pour élever le niveau de formation des jeunes sortis du système scolaire sont encore assez classiques (stages 16-25 ans et systèmes d'alternance). Par leur caractère massif, les politiques menées en faveur des jeunes ont contribué à la stabilisation puis au recul notable de leur chômage. Elles ont également, à cette époque, modéré les effets de sélection des entreprises à leur égard.

La dégradation prononcée de la situation des chômeurs de longue durée a conduit les pouvoirs publics, dès 1985, mais surtout en 1987, à développer des programmes spécifiques. Certains se sont fortement inspirés des instruments existants pour les jeunes. L'ANPE a été chargée de développer une campagne d'entretiens en direction des chômeurs inscrits depuis plus d'un an. Au cours de l'année 1987, 660 000 personnes ont ainsi été convoquées et 500 000 ont été reçues. Parmi elles, 250 000 ont été orientées vers des stages de formation. Les dispositifs qui leur étaient alors proposés (une douzaine environ), comprenaient des actions de formation, modulaires, faisant une place assez faible à l'individualisation des parcours. On y trouvait aussi des actions d'insertion professionnelle, de réinsertion directe au sein de l'entreprise dans des emplois aidés ainsi que des formules de réinsertion dans des structures intermédiaires du champ de l'économie marchande ou de l'économie sociale. Plus de 170 000 chômeurs de longue durée ont bénéficié de ces dispositifs en 1986, plus de 330 000 en 1988.

Jusqu'à la fin de 1988, voire 1989, la politique de l'emploi se présentait donc comme une construction complexe, faite de programmes nombreux, massifs mais spécialisés, destinés à des publics ciblés, élaborés successivement pour répondre à des besoins multiples, souvent difficiles à mettre en œuvre au plan local par les divers intervenants sur le marché du travail et finalement difficilement lisibles pour les usagers. On aboutissait à une stigmatisation accrue des publics concernés multipliant les effets d'éviction. D'où la nécessité d'assouplir et de réorganiser les programmes d'insertion, même si on notait alors que l'impact statistique, ainsi que l'impact macro-économique de l'intervention publique étaient importants.

1989-1990 : réaménagement des dispositifs

Le paysage se modifie avec la reprise économique et les changements politiques. On définit une stratégie plus uniforme, privilégiant la lutte contre l'exclusion professionnelle. Le réaménagement assez systématique des instruments de la politique d'aide à l'insertion des chômeurs reprend certaines des propositions de la Commission "Relations sociales et emploi" du X^e Plan. Toutefois, une bonne part des orientations traditionnelles sont maintenues.

Les plans pour l'emploi de septembre 1988, 1989, 1990 ont ponctué ces réorientations. C'est en 1989 que la rénovation est la plus spectaculaire. Elle conduit à la fusion de plusieurs mesures qui sont désormais transversales ou polyvalentes, tout en concentrant l'effort sur des publics prioritaires, chômeurs de très longue durée (plus de 3 ans), chômeurs de plus de 50 ans, bénéficiaires du RMI, puis, en 1990, handicapés. Les activités d'intérêt collectif pour les jeunes et les adultes sont fondues en une seule mesure basée sur un véritable contrat de travail, le contrat emploi-solidarité (CES). Les contrats de retour à l'emploi (CRE) succèdent à deux mesures de contrats aidés pour les chômeurs de longue durée. Enfin, les actions d'insertion et de formation (AIF) réunissent trois des actions de formation auparavant proposées aux chômeurs de longue durée.

Ces trois dispositifs sont massifs : dès 1990, ils regroupent près de 570 000 bénéficiaires. Dès 1990, également, les adultes représentent 30 % des bénéficiaires d'un CES ; les publics prioritaires participent à un peu plus d'un tiers des CRE. La valeur de l'immersion dans le milieu de travail pour faciliter la réinsertion, l'encouragement de formules intégrant un contrat de travail sont ici réaffirmés. L'abaissement du coût du travail par l'exonération des charges sociales patronales et l'aide financière de l'Etat visent à modifier le comportement des employeurs.

Du côté des actions de formation, la préoccupation d'une meilleure prise en compte des situations individuelles et des acquis des parcours d'insertion avait donné lieu à la mise en place, en 1989, du crédit formation individualisé pour les

jeunes les moins qualifiés, visant à leur donner une "seconde chance" pour accéder à une formation "validée", reconnue par un diplôme. Pour les chômeurs de longue durée, les AIF, dispositif unique de formation introduisent plus de souplesse, en privilégiant l'individualisation des actions, leur modularité, le suivi personnalisé et l'articulation entre les démarches de formation et des démarches d'insertion.

Il convient de mentionner aussi la mise en place d'une exonération totale des charges sociales pour l'embauche d'un premier salarié par un travailleur indépendant, l'encouragement des initiatives locales pour l'emploi, la relance des entreprises d'insertion par l'économie, ou encore le développement de la prévention au moment ou au début de la recherche d'emploi : multiplication des bilans individuels approfondis des demandeurs d'emploi, appuis à la recherche d'emploi, actions de formation pour les chômeurs de courte durée.

Réorganisation du service public

Des améliorations institutionnelles notables ont été apportées au service public de l'emploi au cours de cette période. Afin de donner une plus grande responsabilité aux différents échelons de l'intervention de l'Etat dans l'organisation et la gestion des dispositifs destinés aux chômeurs de longue durée, les moyens financiers sont globalisés et les programmes sont déconcentrés, de façon expérimentale en 1989, généralisée à partir de 1990. Ces nouveaux principes réorientent assez sensiblement les procédures et encouragent une meilleure articulation des niveaux territoriaux d'intervention. Désormais, la programmation physico-financière de cette politique est régionale, la gestion, départementale et la mise en œuvre, locale ; les pratiques, conformément à l'esprit de cette réforme, renforcent les partenariats.

La clarification des compétences permet une collaboration plus étroite entre les différentes institutions. L'ANPE est responsable des instruments d'intervention sur le marché du travail, qui concourent directement au placement. Les services extérieurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle assument la responsabilité de la mise en œuvre et de la gestion des actions de formation. Le rôle des services régionaux de l'Etat en matière de contrôle de la qualité de l'offre de formation, et leur responsabilité dans les domaines de prospective des besoins et de programmation des actions de formation sont renforcés.

Enfin, la signature du contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE, en juillet 1990, conduit l'ANPE à se recentrer sur ses missions de base : prospection et traitement des offres d'emploi ; accueil, suivi et évaluation des compétences des demandeurs d'emploi. L'ANPE se voit incitée à une modernisation de son réseau et à la déconcentration interne.

Le contrat d'objectifs signé entre l'Etat et l'AFPA en mars 1991, réaffirme la mission centrale assignée à cet organisme : la formation professionnelle au premier niveau de qualifications reconnues par les branches, c'est-à-dire le niveau V. Il s'agit également de renforcer ses missions de conseil et d'expertise, d'ingénieries pédagogiques auprès des entreprises, des collectivités territoriales et du service public de l'emploi.

1991-1992 : redéploiement

L'année 1991 est marquée par la reprise du chômage. On enregistre en 1991 une légère augmentation du volume des bénéficiaires de la politique d'emploi, alors que les outils en matière d'insertion et de lutte contre l'exclusion demeurent inchangés dans leurs principes. L'adaptation de la politique d'emploi, en 1991, porte davantage sur le contenu des instruments, l'amélioration de leur qualité, sur le redéploiement des efforts entre les différentes mesures d'aides à l'insertion, sur le poids respectif des différents bénéficiaires (jeunes, adultes, publics prioritaires, dont les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RMI). L'aide au développement de structures d'insertion par l'économique (associations intermédiaires et entreprises d'insertion) est renforcée. Des actions publiques pour aider les entreprises à mieux identifier leurs besoins et à faire face à leurs "difficultés de recrutement" (opérations de diagnostic-actions) sont développées.

La pression quantitative sur les mesures d'insertion n'apparaît pas immédiatement avec la dégradation du marché du travail. L'enveloppe des contrats emploi-solidarité s'accroît de 100 000 places en février 1991. La réorientation des actions de formation vers une meilleure qualité, au bénéfice de stages plus courts directement liés à l'emploi, et l'instauration d'un CFI pour les adultes, selon le même principe que le CFI jeunes, se réalisent sans accroissement des moyens globaux qui leur sont affectés, et entraînent un léger déclin du volume global des actions. Enfin, les contraintes de capacité d'absorption de l'offre et l'assez faible mobilisation des entreprises restreignent les marges d'action dans le secteur marchand. Le volume des contrats de retour à l'emploi s'élève, comme en 1990, à 100 000 environ.

Au cours de l'année 1991, la part des allocataires du RMI progresse dans les trois dispositifs pour lesquels ils constituent l'un des publics prioritaires (AIF, CES, CRE). Cette progression est faible pour les contrats de retour à l'emploi (13 %, soit + 1 point), ou parmi les bénéficiaires d'une action d'insertion et de formation (20 %, soit + 1 point également). Elle est plus sensible parmi les bénéficiaires d'un contrat emploi-solidarité (20 %, soit + 3 points). Un bénéficiaire sur cinq, entré en AIF ou en CES en 1991, est allocataire du RMI. Ce niveau assez élevé illustre la bonne réalisation des objectifs associés aux mesures d'insertion, puisque les allocataires du RMI ont ainsi bénéficié d'une

"discrimination positive", alors que certains d'entre eux auraient sans doute été exclus des mesures, au bénéfice de publics moins défavorisés.

Par contre, la part des autres publics prioritaires (chômeurs de très longue durée, chômeurs de longue durée de plus de 50 ans), dans les trois dispositifs, CRE, CES, AIF est stable, de 7 % à 10 % pour les premiers, de 5 % à 15 % pour les seconds. Ces évolutions pourraient constituer le signe d'une limite quantitative à l'accueil des publics les plus en difficulté.

Une seule mesure nouvelle d'aide à l'insertion est créée en 1991 et mise en œuvre à partir d'octobre, l'exo-jeunes, destinée à favoriser l'embauche sur des emplois stables de jeunes sans qualification, en abaissant de façon exceptionnelle les charges sociales pour les employeurs. Prévues au départ pour huit mois, cette mesure a été prolongée jusqu'à la fin septembre 1992.

Globalement, le nombre de jeunes bénéficiaires d'une aide à l'insertion se stabilise en 1991, mais à un niveau qui reste élevé (790 000). 460 000 personnes entrent dans un dispositif d'aide aux chômeurs de longue durée au cours de l'année, niveau qui n'avait jamais été atteint.

Intensification

Le début de l'année 1992 connaît de nouveaux développements qui vont au-delà des recompositions de 1991, et intensifient assez nettement l'action de lutte contre le chômage. Annoncée en octobre 1991, la mesure d'incitation au développement des emplois de services aux personnes entre en vigueur début 1992. Cette mesure relève d'un abaissement du coût du travail (abattement fiscal) dans un champ d'activité considéré comme particulièrement sensible à ce coût, où existent des gisements d'emplois, et où l'on attend donc, soit des créations d'emplois supplémentaires à temps partiel, soit le blanchiment de travail au noir.

On observe, pour les jeunes, un nouveau redéploiement des dispositifs, dans un éventail allant du "tout formation", à l'embauche directe exonérée, appuyée par une nouvelle structure partenariale. Cette évolution, globalement, n'est guère conforme aux options de simplification et de clarification institutionnelle engagée en 1989 et 1990.

Tout d'abord, la loi du 31 décembre 1991 reprend le contenu de l'accord du 3 juillet 1991 entre les partenaires sociaux et révisé en les améliorant les formations en alternance pour les jeunes : le contrat de qualification est revalorisé et le contrat d'orientation remplace le SIVP. Le contrat local d'orientation se substitue au contrat emploi-solidarité pour les jeunes de 16 et 17 ans. Enfin on crée un programme en amont du CFI, le PAQUE (action de préparation active à la qualification et à l'emploi), dont l'objectif est de mieux

articuler l'action d'insertion et la formation, de concilier l'apprentissage de savoirs de base, la découverte des métiers et des secteurs par le passage en entreprise. Il s'agit d'un programme "intensif", destiné aux jeunes les plus vulnérables, qui repose sur l'obligation d'un partenariat entre les organismes de formation et un réseau d'entreprises et qui devrait entraîner une restructuration de l'offre de formation. L'ensemble de ces dispositifs pour les jeunes est porté par une nouvelle instance, les Carrefours-jeunes, mise en place fin 1991, lieu de rencontres régulières pour instaurer une meilleure pratique de collaboration entre les organismes d'accueil pour les jeunes (ANPE, missions locales, PAIO), renforcer la mobilisation des acteurs, aider à la construction de parcours individualisés et du lien entre formation et emploi.

Les actions engagées pour les chômeurs de longue durée relèvent une fois de plus du traitement de masse. Début 1992, 920 000 chômeurs ont plus de 12 mois de chômage, soit 31 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi.

En avril, le "programme 900 000 chômeurs de longue durée", est lancé. Il repose sur la réalisation d'entretiens individuels approfondis, sous l'égide du service public de l'emploi (ANPE, AFPA, Missions locales, PAIO participant aux Carrefours-jeunes, instructeurs du RMI). Ces entretiens doivent déboucher sur l'orientation des chômeurs de longue durée vers des actions qui leur seraient adaptées : 25 % à 30 % disposant d'une qualification utile, prêts à reprendre un emploi, 20 % à 25 % ayant des problèmes de qualification, susceptibles de suivre une formation, 25 % à 30 % devant renouer avec l'activité et le travail (insertion par l'économique et activités dites d'intérêt général), 15 % cumulant des handicaps et nécessitant un appui social spécifique. Ce programme, qui suppose une forte mobilisation des acteurs pour l'emploi, conduit à doper assez fortement les divers dispositifs d'insertion. La réalisation de ces objectifs, dans le délai court qui est fixé (octobre 1992) et compte tenu des contraintes de capacité auxquelles se heurtent les politiques d'intervention sur le marché du travail, peut faire craindre des effets de concurrence assez sensibles entre les divers publics prioritaires (chômeurs de longue durée et allocataires du RMI, par exemple), et à l'égard des chômeurs adultes.

AVIS DES PARTENAIRES SOCIAUX

Avis de la CFDT

La CFDT partage la problématique générale posée dans le rapport du groupe transversal "Emploi". Celui-ci prolonge d'ailleurs utilement les pistes d'action contre le chômage retenues par le groupe "Perspectives économiques" avec lequel les orientations proposées dans ce rapport se situent en cohérence. Nos observations sur le présent rapport prolongent donc logiquement celles que nous avons pu formuler dans le cadre du groupe "Perspectives économiques". Certaines insuffisances, que nous avons alors relevées trouvent des éléments de réponse dans le cadre du présent rapport, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter.

A juste titre, le rapport "Choisir l'emploi" souligne le volontarisme qui doit inspirer toute politique de l'emploi visant la réduction significative du chômage, face à des perspectives de croissance économique qui, quels que soient les scénarios, seront insuffisantes pour enclencher une dynamique de création d'emplois.

Nous n'en tirons pas davantage que les rapporteurs, l'idée d'une résignation à l'atonie de la croissance. Toutes les voies d'une stimulation non inflationniste de la croissance devront être mises à profit, quel que soit le gouvernement en place à l'avenir, aussi bien dans le cadre national qu'europpéen. Sans enfermer le raisonnement au plan intérieur, sur les limites du déficit budgétaire qui seraient d'ores et déjà atteintes, ni oublier sur le plan européen, que la coopération internationale en matière de croissance est le contrepoint indispensable des efforts d'ajustement que certains pays devront réaliser dans le cadre de l'UEM.

Le rapport comporte sur ce dernier point, des indications à méditer sur les conséquences négatives pour l'emploi de la "désinflation compétitive" et sur les risques d'une spirale récessionniste si tous les pays européens devaient se livrer

à une surenchère dans la compression des coûts salariaux. C'est dire toute l'importance d'une coordination des politiques économiques européennes qui reste encore à l'état d'ébauche aujourd'hui. Il n'empêche que des mesures d'action efficaces contre le chômage doivent être explorées complémentaires à la croissance, à la fois dans son niveau et son contenu en emplois.

Face aux drames du chômage, il n'est plus possible de se contenter de dénoncer le caractère inacceptable d'une société qui s'accommoderait durablement de trois millions de sans-emplois, sans interroger sa propre stratégie d'acteur de cette situation. La mobilisation de la collectivité nationale dans son ensemble n'est rien d'autre que les mobilisations des acteurs politiques et sociaux qui les constituent. Pour l'essentiel, les solutions aux problèmes du chômage se situent moins du côté de l'économie que d'une reformulation du contrat social : les solutions proprement économiques n'en sont que la concrétisation.

On observe par ailleurs avec intérêt, que le rapport tord le coup au passage aux solutions ultra-libérales qui voient dans le niveau du SMIC ou des salaires des obstacles au plein emploi. Les conséquences négatives d'une remise en cause du SMIC par exemple doivent naturellement conduire à écarter ce choix. De la même façon la CFDT entend rompre avec "la mode" qui veut faire de la flexibilité des salaires la panacée pour créer des emplois.

Nous ne reprendrons pas dans ce texte l'ensemble des constats ou des axes d'orientation proposés dans le rapport qui emportent notre accord. Nous nous bornerons dans cette contribution aux points nécessitant, du point de vue de la CFDT, des réserves ou des observations spécifiques.

Le rapport pointe la faiblesse de la croissance de la production industrielle (la plus faible des grands pays industrialisés sur la décennie 80 d'après leurs données), mais constatant que les gains de productivité de l'industrie française s'inscrivent dans la moyenne des pays industrialisés, il en tire la conséquence que si l'économie française est peu créatrice en emplois, cela tient d'abord aux relations entre croissance et emploi au sein du secteur tertiaire. Il semble ainsi entériner la baisse inéluctable non seulement relative mais aussi absolue de l'emploi industriel. L'ensemble des développements consacrés à la productivité et à la compétitivité devrait se traduire par une évolution moins négative de l'emploi industriel. Ceci étant dit il n'en reste pas moins que c'est effectivement dans les services que se créent l'essentiel des emplois, non seulement parce que cela correspond à la tendance de long terme, mais parce que cela correspond aux besoins immédiatement identifiables.

De ce point de vue, l'intérêt du rapport tient à ce que, après avoir fait le tour des besoins non satisfaits, notamment pour les services aux personnes, il analyse les obstacles au développement des emplois correspondants et qu'il fait une série de propositions pour y remédier. Il nous paraît important de souligner que si le

rapport est un ensemble cohérent, la discussion des problèmes de coût du travail est conduite dans une section autre que celle relative aux services ; de même le rapport insiste sur la distinction entre logique de création d'emploi et logique d'insertion. La CFDT estime que les deux logiques ne s'excluent pas mais doivent être articulées. La création d'emplois de services aux personnes doit être conçue dans une dynamique qui ne réserve pas ces activités uniquement aux personnes peu qualifiées, aux bas salaires et au travail précaire.

Constatant l'insuffisance de la demande solvable, le rapport fait des propositions intéressantes (par ex. celle d'un chèque-service) de financement non-marchand, mais surtout insiste sur le fait qu'il faut éviter les mesures de solvabilisation de la demande qui ne contribuent pas à structurer l'offre de services et qui renforcent la précarité et le dualisme. La CFDT partage ces préoccupations et les propositions visant à favoriser l'hybridation du marché, du service public et du bénévolat. En clair il s'agit de favoriser le développement d'un secteur intermédiaire entre le marchand et le non-marchand et de corriger et de simplifier les mesures qui ont pu être prises.

En ce qui concerne l'ensemble des services marchands, le rapport constate que les choix de chaque entreprise, en termes de rationalisation, de compression des coûts, conduit à supprimer tous les emplois non étroitement productifs ou qui peuvent être remplacés par des automates (pompistes, vendeurs(euses) dans les grandes surfaces, etc.), souvent au détriment de la qualité des services à la clientèle ou aux usagers avec une résultante globale négative en termes d'emploi. Pour sortir de cette logique, il convient en effet de favoriser des actions concertées au niveau des branches, en recherchant la neutralité en termes de concurrence. Cette proposition intéressante pourrait être couplée avec des négociations de branches avec les organisations syndicales permettant de conclure un véritable "pacte pour l'emploi".

La responsabilité des entreprises, non seulement économique mais aussi sociale, de par le type de gestion de l'emploi qu'elles adoptent mérite d'être soulignée avec plus de force. C'est leur comportement qui entretient la sélectivité du marché du travail et contribue ainsi à renforcer la précarité et l'exclusion. L'emploi apparaît comme la première variable d'ajustement en cas de difficultés, même passagères. De plus, la recherche systématique de gains de productivité du travail conduit à des suppressions d'emplois massives comprises comme la condition essentielle de la compétitivité. Ces comportements reflètent partiellement l'évolution du tissu économique qui fait une place de plus en plus importante aux PME/PMI, plus vulnérables à un retournement de conjoncture. L'ampleur des vagues de licenciements à l'heure actuelle montre que celles-ci n'en ont pas l'exclusivité loin s'en faut. En tous cas, il n'est pas d'amélioration durable sur le front de l'emploi sans inversion de ces tendances qui renvoient aux choix de gestion des entreprises mais aussi en définitive à la stratégie d'insertion de l'économie dans la division internationale du travail.

Les pouvoirs publics doivent appuyer la modification du comportement des entreprises et par là même viser le maintien et l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises, non par la réduction systématique des coûts salariaux, mais en privilégiant la qualité des produits et donc la mobilisation des salariés et de leur savoir-faire, une organisation du travail plus qualifiante, etc. La CFDT est pleinement en accord avec cette orientation majeure du XI^e Plan dans son ensemble et qui figure dans ce rapport. De même s'agit-il de rechercher à renforcer comme il est dit, la solidité du tissu industriel par l'établissement de relations contractuelles plus équilibrées entre les entreprises donneuses et les entreprises sous-traitantes, qui supportent aujourd'hui l'essentiel des contraintes du marché. Cela dit, il est vain d'attendre une modification spontanée de comportements profondément ancrés dans les mentalités. La CFDT souhaite, à cet égard, que soient prises des mesures pénalisantes envers les entreprises qui pratiquent la surenchère dans les réductions d'effectifs. Ce qui n'est d'ailleurs pas contradictoire avec les préconisations du rapport pour la recherche d'instruments visant à favoriser la flexibilité interne sur la flexibilité externe, qu'il s'agisse de la généralisation de la gestion prévisionnelle de l'emploi ou du "droit à la maintenance des compétences professionnelles" à mettre en place. Il reste que les entreprises tendent encore trop facilement à "externaliser" les coûts sociaux liés aux réductions d'effectifs malgré la mise au point de dispositifs pénalisants amorcés avec l'amendement Delalande en 1987.

La démonstration est faite que, d'une façon générale, les coûts salariaux en France, comparativement aux grands pays industrialisés, ne constituent pas un handicap dans la concurrence internationale. Néanmoins, le mode de financement de la protection sociale fait supporter une charge particulièrement importante aux emplois les moins qualifiés, dont l'allègement pourrait constituer un encouragement à l'embauche. La CFDT enregistre avec intérêt la proposition d'une franchise de cotisations patronales de Sécurité sociale pour atteindre l'objectif de réduire le coût des emplois les moins qualifiés sans peser sur les salaires directs. La CFDT souhaite que différents scénarios soient testés (montant de la franchise et son assiette, financement par la CSG et/ou redéploiement des cotisations patronales notamment) quant à leurs conséquences sur l'emploi et la situation économique générale sans trancher a priori sur un financement ou un autre.

La CFDT se félicite du courant de réhabilitation de la réduction de la durée du travail comme levier de la création d'emploi, logique dans laquelle s'inscrit pleinement le rapport du groupe "Emploi". Nous nous retrouvons tout à fait dans cette démarche, tout en étant conscients des conditions exigeantes de réussite devant être réunies à cet effet.

A la différence de l'Allemagne, le système de relations professionnelles en particulier, ne se prête guère à une articulation cohérente des lieux et des sujets de négociation qui permettrait d'aborder dans leur globalité les thèmes qui

affectent l'emploi dans son niveau et son coût (salaires, durée du travail, durée d'utilisation des équipements, organisation et conditions de travail, formation...). Faute d'une telle globalisation, la réduction du temps de travail risque effectivement d'achopper sur le problème de la compensation salariale. A l'heure actuelle, le thème de l'emploi n'est abordé que dans l'urgence et dans les plus mauvaises conditions à l'occasion de suppressions d'emploi. Un traitement explicite et en continu dans le temps est impératif pour anticiper le plus possible les évolutions indispensables. Les organisations syndicales se heurtent sur ce plan à l'inertie du patronat qui ne semble pas prêt spontanément à créer les conditions d'engagement de telles négociations, leur programmation dans le temps, leur déclinaison du niveau interprofessionnel pour enclencher le processus, vers les niveaux de la branche et de l'entreprise. C'est l'ensemble de ces raisons qui ont conduit la CFDT à faire de la rénovation des relations sociales l'une de ses options majeures, en parfaite cohérence avec la priorité accordée à l'emploi sur le champ revendicatif.

Une impulsion de l'Etat est donc nécessaire pour surmonter ces multiples blocages. L'Etat doit afficher une volonté forte de réduction négociée du temps de travail. Cependant cet affichage ne doit pas obligatoirement être centré sur une réduction de la durée légale hebdomadaire afin de ne pas bloquer d'autres formes de RTT dépassant le cadre hebdomadaire ou encore de RTT incluant un temps de formation. C'est bien une meilleure répartition de l'effort de travail au cours de la vie active qu'il s'agit de conduire, plutôt que le "partage du travail", terme aux connotations malthusiennes quant au volume de travail à répartir socialement. L'amélioration des conditions d'insertion des jeunes et des demandeurs d'emploi les plus défavorisés en dépend, comme la limitation de l'éviction de plus en plus précoce des travailleurs âgés par le recours massif aux préretraites. C'est aussi l'intérêt bien compris des entreprises de favoriser une meilleure gestion des âges, préventive des risques de rupture de la vie professionnelle à mi-carrière, par l'ajustement en continu des qualifications. La CFDT tient à appuyer fortement les propositions du rapport tendant à favoriser les négociations collectives en vue de définir des parcours qualifiants pour les salariés les plus vulnérables aux suppressions d'emploi.

Les interventions publiques sur la régulation du marché du travail ont une responsabilité éminente non seulement pour organiser la confrontation de l'offre et de la demande d'emploi, mais pour améliorer leurs conditions d'ajustement afin de prévenir l'exclusion professionnelle. Le rapport retient l'idée d'un opérateur unique rassemblant tous les organismes parties prenantes du service public de l'emploi. La CFDT partage sur ce plan les intentions des rapporteurs, tout en ne les suivant pas dans les conclusions qu'ils tirent du constat actuel d'insuffisances.

Le rôle d'opérateur unique pourrait-être confié à l'ANPE en lui confiant la gestion de l'ensemble des mesures pour l'emploi, y compris celles gérées

actuellement par les DDTE telles que le CRE, les AIF. L'Etat (préfet de région DRTE) se limitant alors à exercer un contrôle sur le respect de l'esprit et de la finalité des mesures mises en œuvre. Cette hypothèse se traduirait par une déconcentration pleine et entière de l'ANPE au niveau régional avec le maintien d'un échelon national pour assurer la cohérence de l'ensemble. L'implication des partenaires sociaux devrait être renforcée au niveau régional, niveau qui aurait pouvoir de négocier pour rechercher cohérence et synergies avec les politiques de la région.

Le projet ne retient pas cette hypothèse préférant confier le rôle d'opérateur unique à des "Agences régionales du marché du travail" (établissement public d'Etat, à vocation régionale, autonome sur le plan budgétaire et technique). Chaque organisme régional serait doté d'un CA composé des organisations syndicales et patronales, des conseils généraux, du conseil régional et de représentants de l'Etat. La tutelle reviendrait cependant à l'Etat via la DRTE.

A travers ce mélange des genres entre déconcentration et décentralisation le pouvoir de décision risque fort d'être diffus, voire confus. Un tel éclatement en vingt-deux Agences régionales est porteur d'un désengagement de l'Etat de sa responsabilité face au chômage et risque de placer ces Agences sous le contrôle des politiques régionales engendrant la mise à mal du service public de l'emploi, au sens de la suppression de l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi.

Avis de la CFE-CGC

Le rapport pose avec justesse la problématique du chômage et ses effets destructeurs pour l'homme et la société.

La CFE-CGC tient à insister sur une évolution particulièrement caractéristique de ces deux dernières années : celle de l'explosion du chômage des cadres. En l'espace de 10 ans, en effet, notre pays est passé d'un chômage de la non-qualification à un chômage de compétence. Les causes sont d'ordre conjoncturel ou structurel. Elles sont également la conséquence d'un déterminisme culturel qui repose sur certaines idées forces :

- les facultés d'adaptation aux évolutions seraient moins grandes à partir de 40 ans ;
- l'individu serait responsable de son chômage, le licenciement étant généralement perçu comme la sanction d'une faute professionnelle ;
- la tendance des entreprises à privilégier la flexibilité externe au détriment de la flexibilité interne.

- Avis des partenaires sociaux -

Pour favoriser l'emploi, le rapport étudie notamment deux mesures au sujet desquelles notre organisation émet des réserves.

Franchise des cotisations sociales

Il est proposé l'institution d'une franchise des cotisations sociales sur les premiers 1 000 francs de salaire.

Cette mesure conduit à transférer de facto la contribution des entreprises à la sécurité sociale sur les citoyens par l'intermédiaire de la CSG, ce qui à terme risque de conduire à une désocialisation du financement de la protection sociale, tout comme nous observons une défiscalisation pour un foyer sur deux de l'impôt sur le revenu.

En outre, cette mesure rend progressives les cotisations sociales, conduisant fatalement à l'accentuation de la pression sur l'éventail hiérarchique.

Enfin, le rapport reste muet sur les dispositions que les entreprises devraient prendre afin d'opérer un transfert de la baisse du coût du travail vers une augmentation du salaire direct, ceci dans le but notamment de compenser le coût induit sur la CSG.

Il est donc à craindre au total que l'application d'une telle mesure se solde négativement pour les salariés sans pour autant que le pays soit assuré d'une embauche correspondante par les entreprises.

La Confédération préconise une réflexion de fond sur le coût du travail qui permette de redéfinir la structure des charges sociales et leur financement. Cette réforme serait certainement préférable à la multiplication des mesures prises en faveur de l'emploi qui, en favorisant l'exonération des charges sociales, crée un sentiment de confusion dans la gestion des contrats de travail et entraîne une perte de recettes pour la sécurité sociale lorsque l'exonération n'est pas compensée par le Budget.

Réduction du temps de travail

Le rapport préconise une nouvelle répartition de l'effort du travail. La CFE-CGC s'exprime avec beaucoup de prudence et de réserve sur tout ce qui relève du partage du travail et de la réflexion du temps de travail.

L'emploi appartient avant tout aux entreprises et ces dernières n'embauchent que si elles en ressentent le besoin. Les mesures proposées partent donc du principe que la masse du travail global n'évoluant pas, il s'agit de permettre à un maximum de personnes d'y avoir accès.

C'est là une démarche généreuse qui n'en a pas moins des risques pervers car il paraît difficile d'envisager l'une ou l'autre des approches sans en même temps poser la question de fond du partage ou de la réduction des revenus, ce qui à terme a une conséquence sur le financement des retraites complémentaires.

Par ailleurs, même dans l'hypothèse où dans une entreprise la réduction du temps de travail serait économiquement possible, il serait nécessaire que socialement elle soit acceptable.

Il est donc important de refuser toute démarche qui se voudrait globalisante et généralisante ; les évolutions doivent se faire par la négociation, en fonction de l'environnement, selon les capacités des entreprises, tenant compte des aspirations des salariés.

La Confédération regrette que le rapport ne se soit pas engagé dans une réflexion approfondie sur un nouveau concept du temps de travail.

La nécessité de s'adapter en permanence et rapidement implique que la formation continue soit intégrée au quotidien dans la vie professionnelle. Le concept du temps de travail doit désormais faire apparaître de manière claire qu'il est composé d'un temps lié à la production et d'un temps consacré à la formation. En outre, il faut dépasser la référence hebdomadaire et de plus en plus raisonner sur une base annuelle, voire pluriannuelle afin d'intégrer des temps longs de formation dans le cadre par exemple des congés sabbatiques.

Avis de la CFTC

La CFTC partage l'essentiel des analyses contenues dans le rapport. Elle approuve les grandes orientations qui sont proposées. En soulignant les faiblesses et les forces de l'économie française, le rapport met l'accent sur l'impérieuse nécessité de réagir avec davantage de détermination pour enrayer le chômage. Il a le mérite de montrer que des solutions peuvent être mises en œuvre.

Les trois grands types d'action retenus méritent effectivement d'être examinés par les Pouvoirs publics et les partenaires sociaux :

- passer d'une politique d'économie de court terme, axée sur la productivité, à une politique d'investissement à long terme, axée sur la qualité ;
- développer des activités de service, afin d'améliorer la qualité de vie et de créer des emplois répondant à des vrais besoins. ;
- favoriser une meilleure répartition du travail entre les personnes et au cours de la vie professionnelle.

En finir avec les petites économies, créatrices de chômage

Le rapport dénonce à juste titre la dangereuse surenchère à laquelle se livrent aujourd'hui les entreprises qui cherchent systématiquement à réaliser des économies sur les coûts salariaux et sur l'emploi. Selon lui, ce phénomène vient de la conception trop étroite que le patronat se fait de la compétitivité.

La CFTC partage cette analyse mais tient à en nuancer certains aspects. Effectivement remplacer le pari sur la productivité par le pari sur la qualité permettrait de développer au sein des entreprises des activités jugées moins rentables et créerait des emplois. Par ailleurs, une approche plus qualitative de la compétitivité favoriserait également le développement d'une gestion dynamique des emplois et des compétences, et offrirait des possibilités d'évolution et d'adaptation professionnelles aux salariés.

Cependant la CFTC craint que changer de forme de compétitivité ne suffise pas en soi à enrayer la surenchère des suppressions d'emplois. Elle a eu l'occasion d'observer que la compétitivité-qualité pouvait produire des effets très similaires sur l'emploi que le tout productivité, qu'elle pouvait être source d'exclusion, de clivages sociaux, de permutation d'emplois, et qu'elle pouvait conduire à une externalisation des coûts sociaux.

Pour la CFTC, seul le développement d'une responsabilisation civique et morale fera véritablement stopper le mécanisme d'augmentation du chômage que nous connaissons. Certaines solutions suggérées par le rapport se réfèrent d'ailleurs implicitement à cette idée. La création d'une modulation des contributions d'assurance chômage en fonction de la politique sociale des entreprises est de ce point de vue particulièrement intéressante et mérite d'être approfondie.

Le rapport propose d'accroître les pratiques de la négociation collective, de la conduire d'une manière plus globale, et d'en coordonner les différents niveaux.

Une telle approche apparaît tout à fait indispensable. Les missions classiques de la négociation collective - œuvrer pour le développement de la solidarité, contribuer à préserver la cohésion sociale, concilier les intérêts, - sont particulièrement cruciales à propos de l'emploi. Pour qu'elles puissent valablement s'exercer, encore faut-il que les relations sociales soient basées sur la confiance. Une approche de la négociation collective plus globale ne portera ses fruits que si chacun des partenaires respecte l'autre et tient pour légitime ses préoccupations. De même, la négociation ne doit pas s'arrêter à la signature d'accords. Il convient aussi d'assurer un suivi des réalisations, de les évaluer, de corriger au besoin certains aspects, c'est-à-dire de pratiquer une consultation permanente dans l'entreprise.

La CFTC rejoint le constat du rapport sur les coûts salariaux et le niveau de l'emploi : la France se situe dans une position moyenne en ce qui concerne le coût salarial unitaire. Selon la CFTC, non seulement il n'y a pas lieu de recourir à une diminution du coût salarial, mais une telle démarche serait dangereuse.

Une franchise de charges sociales pour les emplois non qualifiés pourrait être une solution à envisager. Il convient alors de bien distinguer emplois non qualifiés et bas salaires. Les deux ne se recouvrent pas forcément et les confondre serait lourd de conséquences :

- d'une part, on observe que de nombreux emplois qualifiés sont malheureusement aujourd'hui rémunérés au SMIC. Il serait donc grave, par la mise en place d'une franchise, de renforcer le fait que le coût de leur travail est inférieur à ce qu'il devrait être.
- d'autre part, certains emplois non qualifiés sont parfois occupés par des salariés âgés à qui aucune possibilité d'évolution professionnelle n'a été offerte si ce n'est une progression de salaire à l'ancienneté. De ce fait, ces emplois sont rémunérés à un taux supérieur au SMIC. Une franchise sur les bas salaires pourrait rendre encore plus vulnérables ces salariés âgés qui occupent des emplois non qualifiés.

La CFTC souhaiterait que soient explorées de nouvelles bases de financement des charges sociales. Si celles-ci cessaient de reposer exclusivement sur les salaires, les effets sur l'emploi seraient positifs.

Développer les services

La création d'emplois dans ce domaine revêt aux yeux de la CFTC une importance toute particulière. Le secteur des services constitue un gisement d'emplois considérable et contribue à améliorer la qualité de la vie.

Toutes les pistes de création d'emplois dans le secteur non concurrentiel doivent être étudiées. On pense aux domaines des services aux familles et aux personnes, aux collectivités, à l'environnement, etc.

La CFTC insiste sur le fait que les emplois créés doivent être de véritables emplois, et que les salariés qui les occupent doivent bénéficier d'une formation professionnelle et d'un déroulement de carrière.

Il est nécessaire de prendre en compte l'intérêt de l'ensemble des partenaires de l'activité économique et sociale : prestataire, client, salarié.

- Avis des partenaires sociaux -

L'idée de confier au secteur associatif le développement des services est bonne. Cette solution permettrait à la fois de solvabiliser la demande par un soutien public et de garantir la qualification des emplois.

Une répartition plus juste et plus harmonieuse des emplois et du travail

Les observations du rapport apparaissent extrêmement judicieuses. La CFTC est favorable à la recherche d'expériences innovantes consistant, dans le respect du volontariat des salariés, à distribuer le travail autrement au cours de la vie professionnelle. Celle-ci souffre de ruptures brutales et mériterait d'être marquée par des rythmes plus harmonieux.

Des actions et des réflexions doivent être conduites afin de diversifier la manière dont s'opère la distribution des emplois entre salariés.

Le travail à temps partiel devrait être encouragé. Cependant la CFTC insiste sur la nécessité d'encadrer rigoureusement les nouvelles formes de distributions du travail. Il est clair que si des garde-fous précis ne sont pas posés, les évolutions risqueront d'être détournées de leur objectif premier.

Au lieu de libérer des emplois, l'apparition de nouvelles formes de distributions du travail aurait alors pour effet d'accroître la flexibilité externe, donc le chômage et conduirait à une dégradation des conditions de travail des salariés.

Avis de la CGPME

Globalement, la CGPME porte un jugement contrasté sur le document intitulé "Choisir l'emploi".

S'agissant en premier lieu du constat détaillé de la situation, la CGPME recoupe un certain nombre d'éléments énoncés dans le rapport, notamment sur le fait que la croissance française est "moins riche en emplois" que celle d'autres pays développés.

Elle est, par contre, plus réservée quant à l'affirmation selon laquelle notre économie a été peu créatrice d'emplois dans les services, et d'abord dans les services marchands. Cette affirmation est en effet contestable, au moins pour la période 1988/1990 ; pendant cette période, les emplois créés l'ont été quasi uniquement dans les établissements de moins de 200 salariés (865 000 très exactement) dont la plus grande partie ressort du commerce et de la prestation de services.

La CGPME est toutefois d'accord pour considérer qu'un potentiel important d'emplois existe et va de plus en plus exister dans les services marchands,

notamment aux personnes, et qu'une utilisation réelle de ces potentiels est tout à fait nécessaire (comme cela est détaillé au chapitre II).

Enfin, la CGPME voit dans les éléments statistiques concernant les "travailleurs âgés" la confirmation des inquiétudes qu'elle a déjà exprimées concernant le très faible taux d'activité en France des personnes âgées de 55 ans et plus, y compris celles ayant de 55 à 59 ans. Il n'est pas sain, pour une économie développée, de se priver d'une telle quantité de salariés d'expérience.

S'agissant du chapitre II intitulé "Une économie créatrice d'emplois", la CGPME souhaite mettre en exergue les remarques suivantes :

- . Concernant ce que le rapport définit comme les instruments destinés à privilégier la flexibilité interne, la CGPME émet un avis sceptique, au moins en ce qui concerne les PME, sur les idées formulées.

Elle constate cependant avec intérêt les suggestions relatives à "l'encadrement des conditions de la sous-traitance" qui ont le mérite d'apporter un début de solution à l'un des plus grands problèmes que connaît le tissu profond de notre industrie.

Pour ce qui est des dispositions relatives à la négociation (point 2.4.), celles-ci nous semblent pêcher sur un point majeur, comme de nombreux autres rapports ayant trait aux questions sociales.

En effet, le rapport, tout en déplorant le fait qu'un salarié sur cinq soit couvert par un accord d'entreprise, oublie de signaler la cause de cet état de choses, à savoir l'obligation de négocier tout accord d'entreprise avec les organisations affiliées aux cinq confédérations syndicales représentatives, et se garde bien sûr de proposer la solution alternative qui permettrait de donner une réalité à la vie contractuelle dans la plus grande partie des PME, c'est-à-dire la possibilité de négocier avec des institutions représentatives du personnel.

- . Concernant les orientations stratégiques pour le développement des services aux personnes, la CGPME a pris connaissance avec intérêt de deux axes évoqués dans le rapport ; le développement d'une politique générale de la micro-entreprise et la mise en place d'un plan de simplification des procédures administratives.

Cependant, les propositions faites en la matière ne semblent pas suffisamment précises, notamment en ce qui concerne les simplifications administratives. En particulier, le difficile problème posé aux plus petites entreprises (celles ayant de 1 à 3 salariés) par la réalisation du bulletin de paye n'est pas évoqué.

- Avis des partenaires sociaux -

Ce point de l'aide au développement de la micro-entreprise est, en tout état de cause, un point fondamental qui devra faire l'objet de toutes les attentions dans les mois et les années qui viennent si l'on veut donner un "coup de fouet" à la création d'emplois.

S'agissant du problème posé par le coût du travail, la CGPME constate aussi avec intérêt que pour la première fois depuis longtemps, un rapport du Plan reconnaît que le coût du travail des personnels non qualifiés, encore trop élevé, est un obstacle véritable à l'embauche.

Pour remédier à cet obstacle, il propose, pour tous les emplois, l'instauration d'un abattement de 1 000 francs sur l'assiette des cotisations sociales patronales.

La CGPME reçoit avec un préjugé plutôt favorable cette proposition, tout en se demandant s'il ne serait pas plus intéressant de réserver ce type de mesure à certains secteurs de main-d'œuvre, notamment dans le domaine industriel, et, parallèlement, de rendre plus cohérents et de muscler des mécanismes d'incitation à l'embauche qui, pour certains d'entre eux au moins, ont permis d'obtenir des résultats intéressants. Il en est ainsi, notamment, de l'exonération de cotisations sociales patronales pour l'embauche du premier salarié.

S'agissant enfin de la proposition que l'on peut qualifier de centrale du rapport "Emploi" (chapitre III), qui consiste à prôner une réduction progressive, sur le plan légal, de la durée hebdomadaire du travail, accompagnée d'une série de négociations au niveau national interprofessionnel, au niveau de la branche et au niveau de l'entreprise, la CGPME ne peut que redire son opposition.

En effet, tout objectif général de réduction de la durée hebdomadaire légale du travail apparaît comme représentant une véritable menace pour l'existence de nombre d'entreprises PME. On ne peut, il faut le savoir, travailler moins que si l'on sait travailler mieux, c'est-à-dire quand le travail est le plus rentable pour l'entreprise.

Au surplus, les problèmes de temps de travail ne se posent pas de la même façon dans les grandes entreprises industrielles et dans les entreprises PME qui, selon les secteurs (industrie, commerce et prestations de services), sont d'ailleurs obligées d'envisager les choses en termes différents.

Si une PMI, dans certains secteurs, peut accroître sa productivité en augmentant la durée d'utilisation des équipements par le travail posté, à condition de pouvoir écouler une production accrue, elle se heurte à la difficulté de trouver les personnels qualifiés nécessaires qui font déjà défaut et reste en tout cas confrontée au problème du rééquilibrage des postes de travail entre eux, en cas de diminution de la durée du travail, car on ne peut créer des fractions d'emplois.

Quant aux prestataires de services et aux commerçants, ils ont peu de possibilités de compenser le surcoût lié à la diminution du temps de travail par des gains de productivité, avec les problèmes de prix ou de rentabilité qui en découlent ; pour le commerce, en outre, se pose le problème des heures d'ouverture face à une grande distribution en mesure d'utiliser les équipes chevauchantes, source supplémentaire de distorsion de concurrence.

Tous ces éléments montrent que l'objectif final doit être le passage à la durée annuelle du temps de travail, seul moyen de donner à toutes les entreprises, quelles que soient leur activité et leur taille, la souplesse indispensable dans la gestion de la force de travail et aux salariés la possibilité d'une gestion individualisée de leurs loisirs. Cela irait de pair avec le nécessaire maintien de garde-fous, notamment dans le cadre hebdomadaire.

Avis de la CGT

Le chômage est au plus haut. La précarisation devient le mode de vie des salariés tandis que s'aggrave toujours la pression sur les coûts salariaux. Les licenciements en cours ou annoncés se chiffrent par centaines de milliers pour 1992 et les prévisions pour les années à venir sont des plus inquiétantes.

Tous les secteurs sont frappés, production ou services, public ou privé. Pas une activité, pas une catégorie de salarié n'est à l'abri.

Une question est omniprésente. Va-t-on continuer à nourrir la spirale du chômage ou va-t-on enfin décider de mesures concrètes, alternatives, aptes à infléchir la tendance et à engager un processus de création et de développement de l'emploi, pour une croissance efficace débouchant sur le plein emploi?

C'est sur la base d'un tel mandat que les travaux du groupe "Emploi" doivent être appréciés : comment assurer à l'emploi toute sa place, comme base de développement, comme moteur de la croissance et comme condition d'efficacité économique et sociale ?

Visiblement, le rapport du groupe a délibérément écarté cette problématique. Loin d'opérer un changement de cap, l'orientation reste celle qui prévaut depuis plus d'une décennie et qui ne peut que contribuer à dégrader encore une situation qu'on prétend redresser.

Cette orientation est d'autant plus contestable que le groupe a su porter un regard lucide, souvent sans complaisance sur les choix et les résultats des politiques menées durant les années qui viennent de s'écouler.

- Avis des partenaires sociaux -

Cette analyse du bilan ne se réduit pas au constat du haut niveau de chômage mais souligne et confirme les dangers d'aggravation sérieuse et le lourd handicap qui en résulte pour l'économie. "*La France est en position défavorable*" et son taux de chômage est dû "*pour l'essentiel au déficit de création d'emploi*".

Ce diagnostic interpelle directement tout le système de gestion de l'emploi, qu'il s'agisse des politiques publiques et des choix qu'elles ont impliqués, des effets pervers du "*traitement social*" aux promesses du couple "*croissance-emploi*", en passant par le type de productivité recherché et la nature de la gestion des entreprises.

Mais aucune proposition n'est faite pour modifier en profondeur ce système.

Certes, il n'est pas de solution miracle. Mais aucun début de solution véritable ne saurait emprunter les chemins pratiqués jusque là. Il y a des choix à modifier, absolument et d'urgence.

A cet égard, la CGT rejette ce jugement inacceptable de coresponsabilité attribuée aux acteurs "*politiques, administratifs, économiques et sociaux*". Gouvernement, patronat, collectivités locales... et syndicats sont renvoyés dos à dos, réputés "*attendre des autres la solution*".

Du même coup, sont éludés les choix de gestion des décideurs, des dirigeants des entreprises et des pouvoirs publics, et les conséquences sur l'emploi de la réduction de la masse salariale, des licenciements massifs et de la précarisation, des abandons d'activités et de la mise en cause du service public, de la rentabilité financière comme critère exclusif de gestion, et de la logique de "*désinflation compétitive*".

A cet égard, le groupe "Emploi" reprend à son compte la thèse gouvernementale du "succès" de la politique de désinflation compétitive, thèse contestée par les faits eux-mêmes. Cette politique n'a pas vaincu l'inflation. Elle a accentué la déflation salariale et l'inflation financière.

Selon le X^e Plan, la désinflation compétitive devait contribuer à la "reconquête d'un haut niveau d'emploi". Elle a freiné les hausses de prix en sacrifiant l'emploi et les atouts d'une croissance efficace. Le marasme économique n'a pas créé cette tendance ; il n'a fait que l'aggraver.

D'autres postulats avancés sont non moins contestables. Ainsi, l'industrie serait aujourd'hui, par nature, destructrice d'emploi et l'issue n'existerait que par les services.

En conséquence, l'industrie est totalement absente du rapport du groupe. Du même coup, les dizaines de milliers de licenciements annoncés ou en cours sont considérés comme normaux ou légitimes, inévitables en tout état de cause.

Quant aux services, même s'il est indispensable de développer des prestations nouvelles aux particuliers comme le suggère le rapport, l'impasse est faite en matière de besoins d'emplois et d'activités sur l'ensemble du secteur public qu'il s'agisse des services publics, des grandes entreprises nationales ou du secteur public industriel... Cela est vrai aussi des services à l'industrie proprement dit.

La gravité de la situation n'autorise ni les slogans ni les formules générales. Elle n'accepte pas plus le prolongement, même sous couvert de modernité, de la gestion du sous-emploi.

Il aurait dû être dans la vocation du groupe "Emploi" d'examiner les besoins à satisfaire, les choix nouveaux à engager et les moyens de financement à promouvoir. Il n'en a pas été ainsi.

Il y a urgence pourtant à stopper les décisions de suppressions massives d'emplois. Il y va de la capacité même à préserver et à développer une dynamique effective de renouveau de la croissance.

Mais cela ne saurait suffire dans la mesure où aucune issue sérieuse ne peut être trouvée pour le chômage et pour la croissance en dehors de la création massive d'emplois et d'activités de production et de service.

Les réponses modernes et efficaces aux exigences de la société d'aujourd'hui, besoins de santé, de vie urbaine et rurale équilibrée, d'environnement, de communication, d'éducation, de logement, de relance économique cohérente et efficace ne réclament-elles pas impérativement de développer recherche et production, diffusion de produits et services adaptés à ces réalités et aux aspirations de développement des ressources humaines?

C'est cette conviction fortifiée par l'expérience qui conduisent la CGT à refuser la démarche du partage proposée par le groupe.

L'insertion des jeunes, absolument nécessaire et urgente, la résorption du chômage, l'amélioration des conditions de vie et de travail des salariés ne sauraient trouver de réponse dans un partage du sous-emploi.

Cette notion peut laisser penser à une solidarité par ailleurs nécessaire. Mais en l'occurrence, il ne s'agirait que de partager un travail et une masse salariale dont les pouvoirs publics et le patronat affirment vouloir tenir le volume. Les salariés seraient atteints deux fois, dans leurs ressources et dans leur emploi, le "choix"

- Avis des partenaires sociaux -

se résumant alors entre précarisation ou exclusion. Une telle pratique serait sans effet durable pour les chômeurs eux-mêmes.

L'expérience confirme d'ailleurs qu'une telle orientation conduit à une dégradation de l'activité économique et partant de la situation de l'emploi.

Quant aux aspirations légitimes des salariés en matière de conditions de travail et d'évolution de carrière, elles ne peuvent trouver de réponse satisfaisante qu'en lien avec des créations d'emploi et grâce au débat et à la concertation avec les intéressés eux-mêmes.

La CGT estime que le constat et l'analyse de la situation faits par le groupe auraient pu être particulièrement utiles à la définition d'axes alternatifs pour l'emploi. Il n'en est que plus regrettable que les critiques lucides sur la gestion des entreprises n'aient pas été suivies de propositions concrètes pour en modifier les choix. Cela renforce la nécessité de reconnaître la place et le rôle des salariés dans la vie économique et sociale et tout particulièrement sur le lieu du travail.

Le droit d'ingérence dans la gestion doit être à cet égard un droit reconnu, effectif, garanti, et non plus un tabou, un interdit absolu.

Quels emplois, pour quelles activités à relancer, à créer et à développer, quelle formation, quelle qualification et quels salaires correspondants ? Quelle réduction du temps de travail sans perte de salaire, quelle modulation des cotisations sociales pour favoriser effectivement l'emploi et dissuader les licenciements ? Quels investissements, quelle utilisation des financements publics, des ressources des entreprises ou du groupe ? Quel rôle des banques et notamment envers les PME-PMI, quels rapports public-privé... telles sont quelques-unes des questions qui réclament sur le terrain, dans l'entreprise et les régions, et dans la négociation, une place nouvelle des ouvriers, des employés, des techniciens et des cadres pour que soient écoutées et entendues leurs remarques, leurs critiques et les propositions alternatives qu'autorisent leurs aspirations et leurs expériences.

Avis de FO

FO considère que le rapport du groupe "Emploi", qui adopte d'emblée la seule position aujourd'hui défendable compte tenu de l'explosion du chômage et des "petits boulots", celle de dire qu'il n'y a pas d'économie efficace sans justice sociale, soit n'a pas tiré parti de certains constats, soit reprend à son compte des propositions qui, à l'encontre de ce qu'il prétend (prendre des "*mesures plus profondes et décisives*"), ne vont pas à la racine des problèmes de chômage.

Pour FO, le constat d'ensemble que l'on peut tirer des effets de la politique de désinflation compétitive menée depuis bientôt dix ans est clair. C'est un bilan à

l'actif duquel on peut mettre le rétablissement des profits des entreprises, la réduction à un minimum aujourd'hui difficile à améliorer du taux d'inflation, le rétablissement (partiel et conjoncturel) des comptes extérieurs, et au passif duquel il convient de mettre : la baisse du pouvoir d'achat des salariés accompagnée d'un recul de la consommation intérieure qui pénalise l'investissement ; l'augmentation des taux d'intérêt réels, insupportable pour les entreprises qui conduit au demeurant les entrepreneurs à préférer les placements financiers à l'investissement productif, et les consommateurs à différer leurs achats ; un déficit budgétaire qui n'a rien à voir aujourd'hui avec un "déficit de relance" de nature à mettre en place en France une réelle stratégie industrielle porteuse de croissance et d'emploi.

Le résultat de ce triple dogmatisme salarial, monétaire et budgétaire ? La création, nonobstant une conjoncture internationale qu'on ne peut rendre responsable de tout, d'un environnement économique de plus en plus instable et incertain pour les entreprises. Celles-ci se recroquevillent en effet (comme le rapport le reconnaît mais partiellement et sans en analyser les causes réelles), sur des stratégies visant l'obtention de profits à court terme : qui multiplient les investissements de "productivité", destructeurs d'emplois à court terme, en lieu et place des investissements de capacité ; qui négligent la qualité et la formation des hommes ; et qui tendent aussi aujourd'hui à considérer comme un critère de bonne gestion les "licenciements économiques préventifs", et plus généralement toutes les tactiques, y compris celle du chantage à moins de salaire contre une promesse de sécurité d'emploi, visant à réduire ou à "flexibiliser" la masse salariale. Comment alors s'étonner du développement d'une société à deux ou plusieurs vitesses, source de désagrégation du tissu social et d'affaiblissement du potentiel de production ?

Cela n'est pas dit clairement dans le rapport. Il ne suffit pas, selon nous, de dénoncer la compétition internationale via l'abaissement des coûts salariaux, et d'en appeler à une simple "inflexion" de politique intérieure suivie d'une improbable coopération internationale dans le cadre de stratégies de croissance non inflationnistes. Il est trop facile de laisser entendre que le chômage, c'est *"la faute à tout le monde"* y compris - c'est là un morceau d'anthologie - aux *"comportements des syndicats"* qui *"ne paraissent pas toujours de nature à privilégier la lutte contre le chômage"*. Il est trop simple, en laissant entendre que l'Etat ne dispose plus de moyens suffisants d'incitation, de se contenter d'appels incantatoires à la modification du comportement à "courte vue" des entreprises.

FO prétend qu'aujourd'hui une économie comme celle de la France est capable de renouer avec une croissance forte et de tendre vers le plein emploi. Mais ce à la condition (ce qui n'exclut pas la mise en œuvre de certaines propositions positives du rapport) que l'Etat prenne ses responsabilités dans trois domaines : abandon du contrôle des salaires sous la forme de la désindexation, abandon de la politique de l'argent cher, abandon du dogme de l'équilibre budgétaire. Faute

- Avis des partenaires sociaux -

d'avoir ainsi posé le cadre général des mesures propices à une reprise de la croissance et des créations d'emplois, l'accent pouvant ensuite être mis sur la nécessité pour l'économie française d'exploiter les gisements de "compétitivité hors-prix", le rapport doit se contenter de propositions qui correspondent, soit à des aménagements effectivement nécessaires, soit à des "demi-mesures" qui sont souvent d'ordre incantatoire et qui au mieux seront inefficaces ou au pire économiquement et socialement déstabilisantes.

FO exprime par exemple son accord avec la proposition visant à pousser les entreprises à recourir à une politique systématique d'élévation des qualifications, à la mise en place d'organisations qualifiantes dans l'entreprise... ce qui permettrait de substituer plus largement une forte flexibilité interne (sur le plan de l'emploi), à une flexibilité à courte vue. Mais se pose immédiatement la question du "comment". L'appel à la réglementation des contrats entre donneurs d'ordre et sous-traitants n'est guère réaliste, la voie de l'amendement Delalande pourrait par contre être féconde... mais ces mesures ne modifieront pas de toute façon en profondeur l'environnement économique des entreprises...

Elle s'interroge au demeurant sur le contenu que les experts du groupe donnent aux "organisations qualifiantes". S'agit-il de prôner la participation des salariés et d'en appeler au développement des systèmes d'intéressement, de participation financière... qui tendent à substituer des rémunérations variables et aléatoires à des augmentations salariales dûment actées, qui impliquent en fonction des exonérations sociales qui leur sont attachées la remise en cause du "salaire différé" des salariés... ?

FO rappelle qu'il est contestable de considérer comme "normal" que le contenu en emploi des produits industriels diminue : l'industrie demeure encore aujourd'hui le cœur actif de l'économie et il existe à ce niveau des potentialités d'emploi à la condition justement d'une réorganisation de la production, d'une politique de formation interne, de l'exploitation des gisements de la "compétitivité hors-prix". Néanmoins l'action sur les services, conçue comme une stratégie économique qui cherche à développer une demande solvable pour ces derniers est positive. A condition, le rapport est ici ambigu, de ne pas prôner le développement des "petits boulots de proximité" qui ne sont que des formes de "demi-chômage".

Concernant les "passerelles entre l'école et l'entreprise", de nombreuses formules de "partenariat" sont souhaitables qui s'appuient sur des réformes d'inégales importances (enseignement en alternance, sensibilisation des enseignants au monde des entreprises...), mais à la condition expresse que chacun des "partenaires" conserve sa spécificité. Si une volonté claire doit en la matière s'associer à un allègement nécessaire des procédures administratives et budgétaires, on ne peut suivre le rapport lorsqu'il prétend que "*cela suppose une forte déconcentration de l'Education nationale*". Qu'advient-il en effet de

l'égalité de traitement du citoyen, et de la liberté de l'enseignement, si cette "déconcentration" se poursuivait trop loin ?

Concernant enfin le "*regroupement au niveau régional des services de l'emploi*". La mesure peut sembler positive sur le plan de la coordination et de l'efficacité, mais FO s'interroge sur le statut des "*représentants des collectivités territoriales*" qui seraient chargés de participer aux conseils d'administration de ces nouvelles "*Agences du marché du travail*". Quelle sera entre autres l'étendue de leurs pouvoirs ?

Concernant maintenant un problème de fond transversal au rapport : l'idéologie de l'appel au partage des revenus et du travail au demeurant commun à plusieurs groupes et commissions du XI^e Plan, FO tient à souligner son désaccord le plus total :

- . L'instauration de "négociations simultanées" des problèmes d'emploi, de salaire, d'aménagement du temps de travail..., plusieurs fois prônée dans le rapport, est l'exemple même d'une proposition économiquement et socialement déstabilisante. Qu'il suffise de rappeler qu'aujourd'hui certaines entreprises, déjà engagées dans ce type de pratiques, contraignent leurs salariés à échanger leur treizième mois contre une promesse de sécurité de l'emploi. Ce qui encore une fois signifie au plan global une baisse du pouvoir d'achat des salariés qui tourne le dos à la relance, et met l'accent sur un bel exemple de justice sociale : faudra-t-il demain payer pour travailler ?
- . Concernant la proposition de franchise de cotisations sociales employeurs sur les 1 000 premiers francs versés à chaque salarié, le coût de 50 milliards de francs étant financé par une augmentation de la CSG, FO réaffirme qu'elle est à la fois injuste et largement incantatoire. Pourquoi en effet présupposer que les entreprises diminueront le rythme d'augmentation de leurs prix et créeront des emplois sous l'effet de ce nouveau "cadeau" ? Alors que ni la désindexation des salaires qui est le premier grand cadeau fait par le gouvernement aux entreprises depuis 1983, ni la spectaculaire chute de l'impôt sur les sociétés (de 50 % en 1985 à 33,33 % en 1993 pour celui sur les bénéfices non distribués), qui est le second grand cadeau, n'ont suffi à y inciter les entreprises ! Que dire ensuite de l'effet récessif d'une augmentation de la CSG sur la consommation, et partant sur l'investissement, qui est largement sous-estimé par les modèles ! Et que dire enfin de l'équité de cette mesure : faudra-t-il demain que les salariés financent les emplois nouveaux créés par les entreprises ?
- . Concernant la proposition visant à réduire la durée du travail à 37 heures et demi d'ici à 1997, mais sans compensation salariale et avec maintien de la durée d'utilisation des équipements, FO prétend que compte tenu de la baisse du pouvoir d'achat des salariés depuis dix ans, il est inconcevable de leur imposer une réduction du temps de travail contre une baisse supplémentaire

- Avis des partenaires sociaux -

de leurs revenus ; et que l'effet en termes de créations d'emploi, vu le ralentissement obligé du rythme d'augmentation de la consommation, pèsera négativement sur les investissements des entreprises et par là même sur les "hypothétiques créations d'emploi" engendrées par cette mesure.

En résumé, FO considère que le rapport, qui n'a pas posé le cadre des mesures de relance tournant le dos à la triple austérité salariale, monétaire et budgétaire, n'a pu que tomber dans le piège malthusien de l'idéologie du partage des revenus et du travail. C'est-à-dire dans l'idée, "progressiste", de partager la pénurie en faisant semblant de croire qu'une économie industrialisée de la taille de celle de la France ne peut plus - nonobstant les potentialités inemployées de l'appareil de production ; nonobstant le gigantesque gâchis résultant de la force de travail inutilisée - tendre vers une croissance forte générant le plein emploi. Et elle réaffirme, devant les prophètes qui prétendent réconcilier le capital et le travail en faisant payer encore les travailleurs salariés, qu'à trop prendre au sérieux ces propositions de "partage" l'économie française court vers la récession et la déflation.

Avis de la FEN

La FEN se réjouit de constater que la volonté de promouvoir, dans notre pays, une dynamique de l'emploi inscrite dans la durée apparaisse comme l'objectif central de ce XI^e Plan.

La FEN regrette d'autant plus que l'association des partenaires sociaux aux travaux du groupe transversal "Emploi" n'ait pu aller au-delà d'entretiens bilatéraux avec son président, contrairement à la méthode qui a prévalu dans d'autres groupes du Plan, tel celui qui a traité des perspectives économiques.

La FEN considère comme réaliste le constat opéré dans le chapitre premier du rapport quant à l'évolution de l'emploi dans notre pays et à ses causes, de même que l'objectif qui résulte à l'horizon du XI^e Plan consistant à obtenir "*un retournement rapide et décisif de la courbe du chômage*".

Pour autant et par rapport à ce dernier, estimant qu'il n'y a pas identité de situation de tous les acteurs, la FEN considère comme trop réductrice l'affirmation selon laquelle ceux-ci "*se lamentent sur le chômage mais attendent des autres la solution*".

En ce sens, la FEN réaffirme que les entreprises ont une responsabilité centrale par rapport à la gestion des ressources humaines qu'elles se doivent d'assumer avec le souci de préserver la cohésion sociale.

La FEN partage l'avis des rapporteurs sur les limites de la désinflation compétitive, tenant essentiellement à son caractère défensif, de même que sur les risques d'un nouveau ralentissement de la croissance qui résulterait d'une surenchère déflationniste à l'échelle européenne. En conséquence, même si elle en relève le caractère incantatoire, la FEN ne peut qu'approuver leurs recommandations tendant à mettre en œuvre un régime de compétitivité alliant innovations matérielles et organisationnelles dans le cadre d'un scénario coopératif européen sur le plan des politiques économiques qui mobilise les facteurs endogènes de la croissance.

Une remarque identique peut être formulée à propos des recommandations visant à encourager la flexibilité interne par rapport aux pratiques actuelles marquées par des ajustements externes de l'emploi trop systématiques.

En ce sens, compte tenu de la réalité de notre système de relations professionnelles où le dialogue social est toujours difficile à engager, la FEN estime nécessaire que le choix des rapporteurs pour une globalisation des négociations sur l'emploi, incluant tous les paramètres et contreparties, dépasse le stade du vœu et que l'intervention du législateur soit préconisée par le Plan.

A propos du développement de l'emploi dans les services, en particulier dans ceux à fort contenu relationnel, la FEN rejoint les rapporteurs qui conditionnent leur développement à leur professionnalisation.

Toutefois, si la FEN estime nécessaire que la puissance publique crée les conditions d'une solvabilisation des demandes latentes existantes, (services aux personnes) elle s'interroge néanmoins sur la faisabilité d'une telle stratégie.

En effet, dans le cadre d'une logique de compression des déficits publics, et en l'absence d'une modification de la répartition des revenus, le risque existe d'un conflit d'objectifs avec la nécessité proclamée par ailleurs de maintenir à moyen-long terme un noyau dur de dépenses publiques dans les domaines d'avenir et (ou) à externalités positives pour le système productif (éducation, recherche, infrastructures, etc.).

Approuvant les arguments développés par les rapporteurs pour le maintien du SMIC, la FEN se prononce en faveur de l'instauration d'une franchise de cotisations sociales pour réduire le coût du travail et favoriser l'emploi des salariés faiblement qualifiés.

La FEN n'a pas d'opposition de principe à formuler sur l'utilisation de la CSG pour financer cette mesure, bien que la conception de celle-ci relevait à l'origine d'une logique différente. Cependant, la FEN considère qu'une éventuelle décision à cet égard ne pourrait faire l'économie d'un débat de fond sur

- Avis des partenaires sociaux -

l'ensemble de notre système de prélèvements obligatoires dans une double perspective d'efficacité et d'équité.

A propos du processus d'insertion des jeunes dans l'emploi, la FEN tient à rappeler les efforts importants d'adaptation du système éducatif à son environnement accomplis ces dernières années.

De même, elle tient à souligner son attachement à la promotion du service public de la formation professionnelle initiale, qui, sur la base de l'alternance sous statut scolaire, lui apparaît la voie à privilégier dans une perspective d'insertion qualifiante.

En ce sens, la FEN ne pourrait que juger négativement toutes modifications institutionnelles qui aboutiraient en fait à freiner la mobilité professionnelle.

La FEN approuve les considérants des rapporteurs et le scénario volontariste qui en résulte consistant en la réduction programmée de la durée légale du travail associée à un processus de négociation collective sur les contreparties.

Toutefois, à propos de la non-compensation salariale a priori, sur laquelle, au demeurant, les rapporteurs ne s'expriment pas de façon normative, la FEN tient à préciser qu'un traitement uniforme ne lui paraît pas envisageable compte tenu de la distribution actuelle des revenus et en particulier du niveau des bas salaires.

Au total, la FEN tient à indiquer son intérêt pour la philosophie générale qui sous-tend ce rapport. Celui-ci, situant ses analyses dans une perspective dynamique de créations d'emploi, renonce a priori à une conception du partage du travail réduite au partage du chômage.

Par ailleurs, en mobilisant un faisceau d'actions pour la création d'emplois, il dépasse le simplisme des visions univoques et autorise en cela et par la synergie des moyens mis en œuvre, la compatibilité entre compétitivité et emploi.

Toutefois, la FEN ne peut que s'interroger sur la distance qui existe entre des virtualités et des actes politiques qui les inscriraient dans la réalité.

Cette inquiétude renvoie à la hiérarchisation des responsabilités des différents acteurs économiques politiques et sociaux évoquée ci-dessus.

La FEN émet donc le vœu que des mesures significatives puissent être rapidement décidées, qui, ainsi que mentionné dans l'introduction de ce rapport, soient autant de chocs propres à créer les changements de comportements qu'exige la gravité de la situation de l'emploi.

Lettre du CNPF

Monsieur le Président,

Je vous remercie d'avoir bien voulu me transmettre la version définitive du rapport du groupe "Emploi" du XI^e Plan.

Si le constat de la situation qui y est dressé ainsi qu'un certain nombre de propositions n'appellent pas d'observation de notre part, je ne peux, en revanche, que vous confirmer l'ensemble des réserves exprimées par notre représentant lors de la réunion consacrée à l'examen de ce document.

A cet égard, il m'apparaît tout spécialement nécessaire de souligner que nous ne pouvons donner notre adhésion à la proposition visant à inciter à la globalisation des négociations aux niveaux interprofessionnel, professionnel et d'entreprise. Une telle proposition inspirée d'expériences étrangères ne tient en effet pas compte de la réalité syndicale en France, méconnaît l'autonomie des partenaires sociaux et ne pourrait conduire qu'à un encadrement conventionnel des entreprises, incompatibles avec la marge de liberté dont elles ont besoin dans leur gestion dans un contexte de concurrence internationale.

De la même façon, nous sommes totalement opposés à toute forme, quels qu'en soient les mécanismes, de réduction généralisée de la durée du travail dont l'expérience montre qu'elle n'est pas créatrice d'emplois car fondée sur une notion de partage du travail née d'une conception malthusienne selon laquelle la quantité de travail est limitée et prédéterminée, ce que nous ne pouvons accepter.

Nous estimons que, dans un contexte de croissance limitée, les mesures susceptibles d'avoir un impact positif sur l'emploi sont celles qui visent à faciliter aux entreprises françaises l'accroissement de leurs parts de marché, leur permettant ainsi d'augmenter le volume total du travail. De ce point de vue, tout dispositif facilitant l'accès des entreprises aux éléments de flexibilité dont elles ont besoin, notamment en matière d'aménagement du temps de travail, constitue un élément positif. De même, le développement du temps partiel introduit un facteur de souplesse pouvant contribuer à optimiser le potentiel de création d'emplois.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments distingués.

François Perigot
Président du CNPF

Monsieur Bernard Brunhes
Président du groupe Emploi du XI^e Plan

MANDAT DU GROUPE "EMPLOI"

Le caractère central de la question de l'emploi appelle une méthode de travail spécifique qui évite de cantonner la réflexion sur l'emploi à l'intérieur d'une commission ad hoc, en cherchant au contraire à la faire prendre en charge par chacune des commissions, et qui diversifie les modalités de la concertation.

Elle suppose que l'animation de la réflexion sur l'emploi soit confiée à un groupe restreint d'experts reconnus, assisté d'une équipe de rapporteurs. Ce groupe aurait pour mission :

- dans un premier temps de recueillir les points de vue des partenaires sociaux sur les thèmes ou sujets méritant des investigations particulières ;
- de stimuler la réflexion concernant l'emploi dans les années à venir, dans les autres commissions du XI^e Plan. Il servira ainsi d'aiguillon pour que cette préoccupation soit effectivement présente dans la plupart des débats ; en focalisant le travail des commissions sur une ou deux séances au cours desquelles l'articulation "thème de la commission-emploi" sera au centre des discussions ;
- de mener une réflexion propre sur quelques grandes interrogations, selon des modalités diverses, de rencontres et de recueil des avis, par exemple :
 - . consultations bilatérales d'experts, responsables, représentants syndicaux etc., pour capitaliser des avis ;
 - . valorisation des travaux déjà effectués sur les objectifs, les moyens, les évaluations en matière d'emploi ;

- . suivi en régions d'expérimentations sur les besoins des entreprises et des ménages en matière d'emploi, ainsi que sur l'articulation des politiques nationales et locales de l'emploi ;
- de contribuer à la synthèse et à la concertation finale en soumettant aux partenaires sociaux le fruit de son travail : informations recueillies, réflexions, scénarios élaborés.

Cette phase finale, placée sous l'autorité du Commissaire, se déroulerait dans le cadre de 2 ou 3 séances réunissant tous les acteurs sociaux concernés. Située à la fin de l'année 1992, en aval du travail du groupe d'experts, elle marquerait la contribution de tous aux orientations présentées. La qualité des matériaux accumulés préalablement et le petit nombre de réunions devrait permettre une participation au plus haut niveau du côté des organisations syndicales.

La réflexion propre du groupe d'experts qui s'inspirera des travaux du groupe "Perspectives économiques"¹ portera en premier lieu sur *les objectifs du XI^e Plan en matière d'emploi*.

La recherche du plein emploi a longtemps été considérée comme un objectif prioritaire par les pouvoirs publics. Cette quête peut-elle être reconduite dans les mêmes termes aujourd'hui dès lors que la crise et ses conséquences économiques et sociales (niveau de chômage durablement élevé, persistance du chômage de longue durée, inégalités devant l'accès et/ou le retour à l'emploi) ont marqué profondément notre société ?

Quel prix la société française est-elle prête à payer en termes économiques, mais aussi culturels et sociaux pour progresser significativement dans le domaine de l'emploi à l'horizon de cinq ans ? Sur quelles bases orienter les choix collectifs en vue de dégager un consensus efficace : baisse du coût du travail, émergence d'un nouveau modèle socio-productif, formes nouvelles de partage du travail, développement des initiatives de solidarité créatrices d'emploi, gains de parts de marché mondial, etc. ?

Pour tenter de donner des réponses nouvelles à ces questions, deux volets complémentaires peuvent être considérés : *croissance et productivité ; statuts d'emploi et régulation du marché du travail*.

(1) Où sera notamment examinée l'évolution récente et prévisible des ressources en main-d'œuvre.

- Mandat du groupe "Emploi" -

Le premier conduit à approfondir, voire à redéfinir la notion de plein emploi, le second à s'interroger sur les normes qui caractérisent les statuts d'emploi et sur la frontière entre l'emploi rémunéré et les activités qui ne sont pas régies par le droit du travail.

Croissance et productivité

Le retour à une croissance assez soutenue a moins réduit le chômage qu'il n'a créé d'emplois.

Ceci pose une double question, celle de la relation croissance-emploi qui reste plus défavorable en France que dans la plupart des pays voisins, puisqu'à taux de croissance équivalent, nous créons moins d'emploi, et celle du lien emploi-chômage qui est très largement distendu, la progression de l'emploi n'ayant provoqué qu'une baisse limitée du taux de chômage.

La réponse, qu'ont su apporter d'autres pays, se trouve dans la productivité des emplois qui ont été développés, d'un niveau élevé pour les uns ou a contrario presque nul pour les autres. Toutefois au regard de notre situation, à mi-chemin entre des pays caractérisés par une compétitivité structurelle forte qui nous fait encore défaut et d'autres marqués par une dérèglementation du marché du travail qui ne correspond pas à nos traditions, les marges de manœuvre dont nous disposons se révèlent particulièrement étroites. Faut-il, dans ces conditions, mettre en avant l'objectif final de plein emploi ou bien dessiner des étapes prioritaires comme la lutte contre le chômage d'exclusion ?

Statuts d'emplois et régulation du marché du travail

Il convient, parallèlement, d'explorer des voies nouvelles de combinaison entre emploi et activités dans le cadre d'une gestion plus souple des temps sociaux. Est-il possible d'améliorer l'optimum collectif en faisant mieux converger les demandes sociales en matière d'organisation et de maîtrise du temps, les besoins des entreprises, et la situation des demandeurs d'emploi ? La réflexion sur cette question sera aussi l'occasion d'affirmer des choix ou des priorités concernant les différentes formes de contrat de travail en renforçant les normes existantes ou en en fixant de nouvelles : contrat à durée indéterminée, travail à temps plein, à temps partiel, temporaire, etc.

Dans le prolongement de cette réflexion sur les objectifs, le groupe devra s'attacher à recenser l'ensemble des *facteurs qui font obstacle à l'amélioration de la situation de l'emploi* dans notre pays et à préciser les *politiques à mettre en œuvre* pour y porter remède. Il pourra pour ce faire prendre appui sur les travaux menés dans les autres commissions ou groupes. Un examen attentif devra être réservé à la place et aux évolutions envisageables du système d'indemnisation du chômage ainsi qu'aux améliorations à apporter à la gestion du marché du travail en vue notamment d'améliorer les réponses aux difficultés de recrutement des entreprises.

COMPOSITION DU GROUPE "EMPLOI"

Président :

M. Brunhes (Bernard), président-directeur général
de Bernard Brunhes Consultants

Rapporteur général :

Mme Gauvin (Annie), chargé de mission pour les questions relatives à l'emploi
et aux salaires au Commissariat général du Plan

Rapporteurs :

M. Barbezieux (Philippe), responsable de la division synthèses
à la Délégation à l'emploi

M. Devys (Christophe), auditeur au Conseil d'Etat

M. Husson (Michel), chargé d'études à l'Institut de recherches économiques
et sociales

M. Sigonney (Pierre), chef du bureau emploi-salaires
à la Direction de la prévision

Membres :

M. Artus (Patrick), directeur du département des études économiques
et financières à la Caisse des Dépôts et Consignations

M. Bodin (Raymond-Pierre), directeur des affaires sociales
de la société Manducher et du groupe Eurotec

- Composition du groupe "Emploi" -

M. Didier (Michel), directeur de Rexecode

M. Freyssinet (Jacques), directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales

M. Garonna (Paolo), directeur adjoint des affaires sociales, de la main-d'œuvre et de l'éducation à l'OCDE

M. de Virville (Michel), conseiller-maître à la Cour des comptes

RÉSUMÉ

Un taux de chômage élevé, un nombre important de chômeurs de longue durée, des perspectives peu encourageantes dans les scénarios établis à l'occasion de la préparation du XI^e Plan (1993-1997) : notre pays doit réagir contre une évolution qui conduirait à trop d'exclusions sociales et professionnelles et à une sous-utilisation de ses capacités de développement et de progrès. Présidé par Bernard Brunhes, le groupe "Emploi" propose que le XI^e Plan se donne pour objectif un *retournement significatif, rapide et décisif de la courbe du chômage*. Son ambition est d'interpeller tous les acteurs - politiques, administratifs, économiques et sociaux - et de les aider à *modifier en profondeur leurs stratégies pour renverser la dynamique du chômage et retrouver celle de l'emploi*. L'ampleur du chômage tient à l'insuffisance de création d'emploi : c'est dire qu'il ne faut pas chercher dans de seuls motifs démographiques ou sociaux l'explication principale à l'évolution actuelle. Pas assez de création d'emplois, c'est-à-dire une croissance qui pourrait être plus rapide, une croissance qui soit plus créatrice d'emplois, une répartition différente de l'effort de travail. Aucune mesure miracle n'existe. Les sept axes proposés ici forment un ensemble cohérent : c'est leur combinaison qui permettra de mettre fin à la spirale du chômage et de relancer la dynamique de l'emploi. C'est la volonté collective et c'est aussi et surtout un ensemble cohérent de changements, *négociés et programmés* dans la durée, qui produiront le renversement de la tendance.

Pour une économie créatrice d'emploi

Une compétitivité offensive

Les succès économiques de la politique de désinflation compétitive n'ont pas suffi à empêcher sur la période récente la détérioration de l'emploi. Son effet sur la compétitivité est évident, même si les acquis de la compétitivité-prix sont par nature fragile. Il faut aujourd'hui consolider. Il faut que les entreprises mettent en œuvre une stratégie de compétitivité offensive fondée sur une coopération internationale, notamment au niveau de l'Europe. Il faut que cette politique privilégie une compétitivité offensive centrée sur la qualité des produits et services. Le rapport de la commission "Compétitivité française" ¹ fait des suggestions essentielles à la politique de l'emploi, que le groupe reprend à son compte.

(1) "France : le choix de la performance globale", rapport de la commission "Compétitivité française", présidée par Jean Gandois, La Documentation française, janvier 1993

La flexibilité interne

Cette politique de compétitivité par la qualité doit s'appuyer sur un haut niveau d'éducation et de qualification des travailleurs et donc sur la capacité des entreprises à développer ces atouts et à en tirer parti. Cela suppose un effort permanent d'élévation des qualifications, de formation, de mise en place d'organisations qualifiantes. Pour préserver et accroître la compétence collective de leur personnel, les entreprises, à l'encontre des pratiques trop fréquemment utilisées actuellement doivent privilégier toutes les formes de flexibilité interne. Cela implique un effort de tous les partenaires pour mettre en œuvre de nouvelles pratiques de négociations globales et programmées dans la durée.

Le groupe "Emploi" a formulé plusieurs propositions visant à accompagner les entreprises dans des stratégies de moyen et long terme et à les inciter à privilégier des mesures de flexibilité interne. Les pratiques de gestion anticipée des emplois et des compétences constituent un élément clé de cette stratégie. Sont aussi proposés le droit à la "maintenance professionnelle", utile aux salariés les plus fragiles et l'encadrement des conditions de sous-traitance pour assurer une meilleure coordination des tissus économiques, locaux, sectoriels. Dans l'attente d'une inflexion plus décisive des comportements, d'autres améliorations des décisions et des outils en cas de difficultés d'emploi sont suggérées : la révision du système de chômage partiel, la prise en charge par l'entreprise d'une partie des coûts collectifs liés aux réductions d'emplois, la valorisation de la qualité des plans sociaux.

Les services : un secteur riche en emplois potentiels

Les services aux particuliers sont dans notre pays moins développés qu'ailleurs ; plus automatisés, leur expansion se fait avec moins de création d'emplois. Le progrès à accomplir est double : trouver le moyen de répondre aux besoins existants mal satisfaits ou aux nouveaux besoins entraînés, dans les zones urbaines comme dans les zones rurales, par les changements sociaux culturels et techniques ; accroître le contenu en emplois en cessant de privilégier l'automatisation aux dépens des relations interpersonnelles. Plusieurs obstacles doivent être franchis : comment rendre la demande solvable, comment faire émerger l'offre là où il existe une demande potentielle, comment dépasser les résistances culturelles ? Le groupe propose de définir une véritable "politique industrielle" des services. Le rôle de l'Etat est en particulier de contribuer à construire un environnement favorable à la création d'activités à efficacité économique assurée : de casser les barrières administratives ou juridiques qui empêchent la combinaison du marché, du service public et du bénévolat ; de soutenir la création et le développement des petites entreprises ; ou encore, de réduire les charges sociales pour les salaires les plus modestes. Il s'agit aussi de rendre possible la production des services utiles. Ainsi, seront créés des emplois durables adaptés à des travailleurs faiblement qualifiés. A ce titre, diverses actions parallèles sont envisageables ; parmi celles-ci la promotion et la

- Résumé -

simplification des mesures trop complexes d'aide financière, par exemple pour le soutien à domicile des personnes âgées, l'allègement de procédures administratives, toutes actions concertées décidées sur la base d'un recensement des emplois susceptibles d'être créés dans différentes branches.

Une action sur le coût du travail

Le coût salarial global ne constitue pas un handicap spécifique à la France ; les comparaisons internationales le montrent. Par contre, l'écart est plus marqué qu'ailleurs entre le coût total pour l'entreprise et le salaire net perçu par le salarié, ceci pour des raisons liées aux modalités d'organisation et de financement de la protection sociale. Cet écart pèse d'autant plus que les salaires sont plus faibles. Il faut donc au moins contenir cet écart ; la maîtrise des dépenses de santé et de retraite constitue à ce titre un arbitrage nécessaire pour l'emploi. Pour éviter l'exclusion professionnelle des plus démunis et aider le développement du secteur des services, l'économie française doit maintenir un volant d'emplois accessibles à des travailleurs plus faiblement qualifiés. On peut le faire par une réduction du coût global du travail, mais sans remettre en cause la politique de salaire minimum. L'abaissement de la valeur du salaire minimum serait une erreur, car on rapprocherait ainsi les salaires les plus bas des montants des revenus de remplacement. Une telle évolution ne serait en outre pas compatible avec l'effort nécessaire d'élévation des qualifications. C'est pourquoi le groupe "Emploi" propose une solution de diminution des coûts par un dispositif de franchise de cotisations sociales employeurs sur les mille premiers francs du salaire mensuel.

Mieux répartir l'effort de travail

Mieux répartir l'effort de travail au cours de la vie active

Le partage qui s'opère aujourd'hui fait porter sur certaines catégories les difficultés de l'ajustement de l'emploi. Implicitement, notre société a choisi de retarder l'insertion des jeunes et d'avancer l'exclusion des anciens. Une autre répartition de l'effort collectif de travail est possible ; elle doit permettre de limiter les ruptures entre l'école et l'emploi, entre l'emploi et la sortie d'activité. L'importance du nombre de jeunes en situation précaire, qui caractérise singulièrement la France, s'explique par l'absence de continuités entre l'école et l'entreprise. Le développement de toutes les formes d'alternance, l'organisation de liens contractuels plus systématiques entre établissements scolaires et employeurs qui nécessitent une forte déconcentration de l'Education nationale, constituent deux voies d'action pour multiplier les passerelles entre le monde scolaire et universitaire et le monde du travail. Il faut aussi créer un droit conventionnel à la formation de seconde chance, pour les personnes qui en milieu de carrière risquent d'être exclues. Enfin, il faut mettre fin aux excès actuels du recours aux préretraites, par le maintien dans l'emploi des salariés

âgés : renchérissement équilibré des deux systèmes de préretraite, développement de systèmes de retraite anticipée, progressive, extension de systèmes de tutorat entre les générations de salariés, etc.

Pour une réduction de la durée du travail

De 1950 à 1982, la durée hebdomadaire réelle du travail s'est réduite de 20 minutes par an en moyenne. Depuis dix ans, elle est restée stable, bloquée sur les 39 heures légales. Il faut à l'image de l'Allemagne, renouer avec cette tendance à la baisse, la croissance de la productivité pouvant donner lieu à des réductions des heures travaillées. Les enseignements de la période passée permettent d'énoncer trois convictions : la réduction de la durée du travail est un moyen complexe mais efficace de lutte contre le chômage ; celle-ci ne naîtra pas d'un processus spontané et décentralisé ; mais le recours à des mesures obligatoires et uniformes doit être exclu. Le groupe "Emploi" suggère donc que les partenaires sociaux soient incités à tous niveaux à négocier sur ce point. Pour engager cette démarche de négociations, l'Etat doit annoncer son intention de réduire progressivement la durée légale du travail, à échéance déterminée. Trois principes essentiels devraient guider l'action. Les négociations devraient se déployer successivement aux différents niveaux, interprofessionnel, professionnel et d'entreprise. Les négociations devraient être globalisées, et porter simultanément sur la durée conventionnelle du travail, l'évolution des salaires et la flexibilité des temps de travail. La démarche devrait être programmée, échelonnant dans le temps les évolutions portant sur les variables retenues.

Une gestion plus efficace du marché du travail

Le dispositif public d'intervention sur le marché du travail est devenu de plus en plus complexe. Il convient là aussi de retourner la tendance et d'engager une réforme profonde de l'ensemble des services de l'emploi. Au plus près du terrain, les services publics de l'emploi et de l'éducation, les entreprises, les syndicats, les formateurs doivent être conduits par un chef d'orchestre qui gère et anime de façon déconcentrée le marché du travail. La proposition de mise en place d'Agences régionales du marché du travail répond à cette exigence et permet d'atteindre quatre objectifs : simplification et réduction du nombre des acteurs, meilleure implication des partenaires sociaux, meilleure coordination entre l'action de l'Etat et celle des collectivités locales, déconcentration des politiques de l'emploi. Cet organisme serait doté d'un conseil d'administration rassemblant partenaires sociaux, représentants de l'Etat et élus locaux. La tutelle de ces organismes confiée aux services extérieurs du ministère du Travail, regroupés au niveau régional, concentrerait ses missions sur l'impulsion, l'animation, le contrôle des actions menées en matière de réglementation du travail, de conseil aux entreprises, de soutien aux initiatives locales et de mesures de politique de l'emploi.

