

Traitement social du chômage ou sécurité d'emploi et de formation

Catherine Mills et José Caudron

Le taux de chômage n'a cessé de progresser depuis le mois de mai 2001, pour s'établir à 9,1% fin septembre (1), soit plus que fin 2000. Les créations d'emploi ont ralenti bien plus rapidement que prévu et la tendance s'accélère avec la multiplication des plans sociaux, des gels d'embauche, des mises au chômage partiel et des non-renouvellement de contrats précaires (CDD, intérim...).

Le recul des missions d'intérim n'empêche pas la progression de la part de l'emploi précaire dans l'emploi total. Le programme TRACE (2), conçu pour les jeunes en difficulté, échoue à déboucher sur l'emploi stable, plus d'un jeune sur trois bénéficiant du dispositif se retrouvant ensuite au chômage. En outre, les emplois aidés continuent de constituer une grosse part des accès à l'emploi.

Les contradictions de la politique gouvernementale de l'emploi montent. D'un côté, un projet de loi de modernisation sociale est contraint de répondre à la multiplication des plans sociaux par le renforcement des droits des salariés et un certain encouragement à d'autres choix que les licenciements. Mais de l'autre, alors que son effet sur l'emploi s'épuise, la loi sur les 35 heures est assouplie et cette même loi de modernisation sociale est amendée sous la pression des employeurs.

Face au retournement de la conjoncture beaucoup plus grave que le simple « trou d'air » qu'il anticipait il y a peu encore, Laurent Fabius a décidé d'un plan prétendant consolider la croissance. Celui-ci représenterait 0,2 point de PIB, pour moitié destiné à l'emploi et à la consommation et pour l'autre à l'investissement et à la trésorerie des entreprises (3), mesures qui se superposent aux dispositions fiscales et sociales adoptées



Le programme TRACE conçu pour les jeunes en difficulté, échoue à déboucher sur l'emploi.

fin 2000. Mais l'ensemble de ces mesures obéit aux dogmes du social-libéralisme : ne pas creuser les déficits publics et limiter les prélèvements obligatoires grâce aux baisses d'impôts.

1) Des mesures d'accompagnement social et de soutien au profit sans relance véritable, ni de l'emploi ni de la croissance

• *Les mesures annoncées par Élisabeth Guigou : un simple traitement social du chômage*

Le dispositif reste limité. Avec 30 000 contrats emploi-solidarité (CES) supplémentaires s'adjoignant aux 50 000 décidés en juin et aux 260 000 initialement prévus dans le cadre de la loi de Finances pour 2002, le nombre total de CES atteindra donc 340 000 (4).

En outre 20 000 stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) supplémentaires seront ciblés sur des publics en difficulté, titulaires du RMI,

chômeurs de longue durée, primo-demandeurs d'emplois. A cela s'ajoute le renforcement du programme TRACE et l'augmentation des fonds destinés à l'allocation fin de formation rémunérant les chômeurs en formation dont la période d'indemnisation se termine.

Alors que depuis 1998, la légère reprise de la croissance avait conduit à préférer des dispositifs jugés plus structurels (5), les mesures annoncées par Élisabeth Guigou renouent avec le traitement social du chômage, et ne sont guère ambitieuses (1,2 milliard de francs). Tout se passe comme si l'on se contentait d'accompagner la nouvelle dégradation constatée sur le marché du travail. L'essentiel se résume à une sorte de « Pare anticipé ». Il s'agit d'organiser le retour à l'emploi au moindre coût afin de dégonfler les statistiques du chômage, d'économiser sur les dépenses d'indemnisation du chômage, d'accé-

lérer la flexibilité à la baisse des coûts salariaux. La priorité est donnée à l'emploi aidé, sans aucune incitation efficace à la création d'emplois dans les entreprises, ni de dissuasion à licencier et à fuir dans la croissance financière.

• *Les mesures fiscales et sociales, le plan Fabius de soutien aux profits*

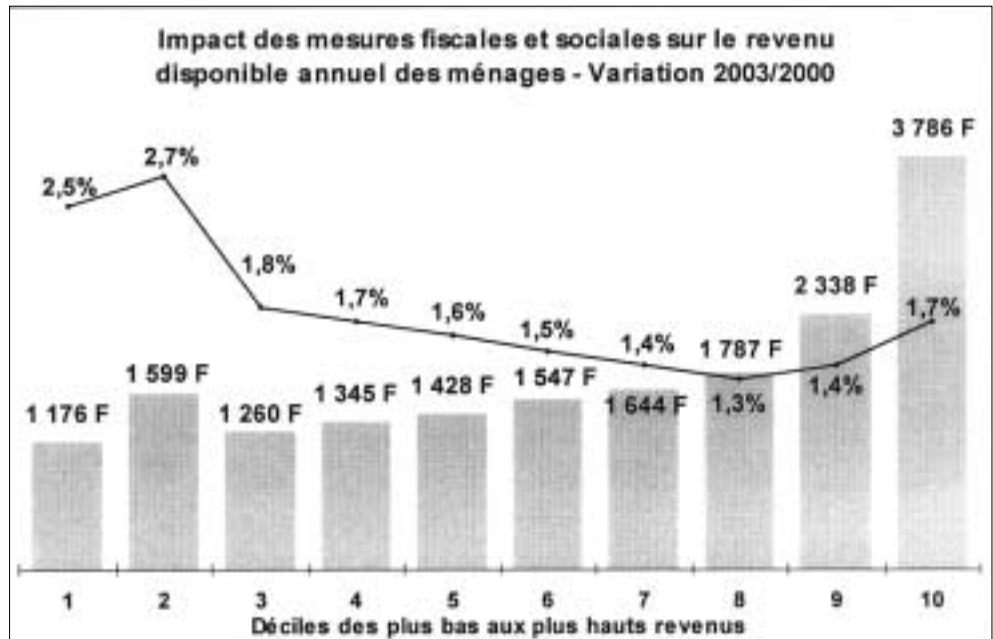
Le choix de Laurent Fabius s'est porté dès son arrivée à Bercy en 2000 sur une réforme fiscale visant à limiter les prélèvements obligatoires. La création de la prime pour l'emploi en janvier 2001, forme d'impôt négatif à la française, prétendait apporter aux personnes à bas revenus qui travaillent un avantage fiscal qui leur aurait permis de bénéficier de la politique de baisse des impôts.

Mais ces réformes fiscales ne réduiront guère les inégalités.

L'étude récente de l'INSEE, *France Portrait social 2001-2002* montre qu'à l'horizon 2003, les mesures de baisses d'impôt et d'impôt négatif accordé aux personnes à bas revenus qui travaillent (la prime pour l'emploi), profiteront en réalité plus en valeur absolue aux personnes aux revenus élevés (Cf. graphique) (6). Même si relativement le pourcentage de gain est supérieur pour les catégories modestes, les baisses d'impôt (46 milliards de francs en 2003) avantagent les foyers aisés.

Certes, la prime pour l'emploi (19 milliards de francs en 2003) est dans son principe destinée aux plus modestes, tandis qu'une réforme permettra aux bénéficiaires de minima sociaux de conserver leurs droits aux allocations logement lorsqu'ils reprennent une activité, cette mesure (8 milliards de francs) s'adressant bien ici aux plus pauvres. Globalement, conclut l'INSEE, l'ensemble de ces mesures (72 milliards de francs en 2003) aura « un impact positif mais assez faible sur les inégalités de revenus et sur la pauvreté » (8).

À quoi sert la prime pour l'emploi ? Pour certains, elle constituerait un outil idéal de distribution de pouvoir d'achat auprès de 8 millions de foyers modestes. Cependant, aucun débat réel n'a encore eu lieu sur l'efficacité, l'équité et le sens réel de cette mesure. La prime pour l'emploi est née d'un échec juridique (9) visant en



Lecture : De 2000 à 2003, les 10% de Français aux revenus les plus bas verraient leur revenu disponible augmenter de 1 176 F, soit relativement de 2,5%. Cette variation relative serait de 1,7% pour les 10% les plus riches, mais en valeur absolue, leur revenu augmenterait de 3 786 F.

Source France Portrait social 2001-2002. INSEE

réalité un objectif favorable au profit, elle prétend rendre plus « attractifs » les emplois rémunérés entre 0,5 et 1,4 SMIC pour « inciter au travail ». La prime pour l'emploi est aussi le résultat d'un arbitrage politique : pour imposer à la majorité une réduction de l'impôt sur le revenu qui ne profiterait évidemment qu'aux ménages imposables, Laurent Fabius se devait de faire un geste en faveur des plus modestes. Mais le calcul du crédit d'impôt bénéficie plus en définitive aux personnes dont le salaire est proche du SMIC qu'aux Rmistes retrouvant un emploi à temps partiel (ceci apparaît clairement dans le graphique où le revenu du décile 2 entre 2000 et 2003 augmente plus que celui du décile 1) (10).

L'ensemble de ces mesures, dites fiscales et sociales, vise essentiellement à faire baisser la part des prélèvements obligatoires dans le PIB. Celle-ci atteignait 45,6% en 1999 et il est prévu de la ramener à 44,8% en 2001 et 44,0% en 2003 (11). La programmation de cette baisse s'appuie pour les 3/5 sur la réduction de l'impôt sur le revenu et pour 1/4 sur la prime pour l'emploi (12).

Les dispositions du plan dit de « consolidation de la croissance » et le traitement social du chômage ne font pas le poids face à la remontée du chômage et les inégalités.

En réalité le traitement social du

chômage et la prime à l'emploi joueront contre le développement de l'emploi efficace, ils contribueront à la baisse de tous les salaires et au freinage de la demande.

Ils participeront, à la poursuite du recul des salaires dans la valeur ajoutée, à la croissance financière et à la compression de l'emploi et de la croissance réelle.

Une grande partie de la population n'a pas vu s'améliorer ses conditions de vie depuis 1998 alors que l'on affirme désormais que « la croissance, c'est fini » et ceci pose un véritable problème de crédibilité politique.

2) Crédibiliser une radicalité d'alternatives, faire avancer des propositions concrètes de transformations, mettre en chantier la construction d'un système de Sécurité d'emploi et de formation

Dans l'immédiat, l'organisation de toutes ces catégories victimes de la précarité des emplois (emplois jeunes, CES, etc.) est une nécessité. Il s'agirait de faire émerger des mesures véritables de transformation des emplois précaires en emplois stables, d'insertion dans l'emploi et la formation choisie. La construction d'institutions de fait pourrait préfigurer des institutions de droit, comme c'est le cas des Commissions départementales de contrôle des fonds publics consacrés à l'emploi et à la formation. De même, l'organisation de tables

Impôt négatif, revenu minimum, allocation universelle

L'impôt négatif consiste à tenter de compenser les bas revenus par des prestations fiscales. L'économiste néo-libéral américain Milton Fredman l'avait proposé en 1962 comme substitut à toutes les formes de protection sociale. Ainsi, au-dessus d'un certain seuil de revenus, les ménages seraient imposables et, en deçà, ils percevraient un impôt négatif.

L'adoption d'une mesure d'impôt négatif en France a provoqué de nombreuses réactions, car ces formules – *Earned income tax credit* (EITC) aux Etats-Unis, *Working families tax credit* (WFTC) au Royaume-Uni, en Australie également – sont l'apanage de pays où la protection sociale apparaît faible relativement à la France et où le principe du *workfare* s'est imposé, selon lequel le paiement de certaines prestations sociales n'est accordé qu'aux personnes qui travaillent. La crainte est réelle qu'à partir de cette expérience, pour l'instant limitée en France, ne se développe un impôt négatif important qui se substituerait progressivement à d'autres prestations, notamment certains minima sociaux et certaines prestations familiales. Ce crédit d'impôt est bien, après la CSG, une autre forme de fiscalisation du financement du système de protection sociale, un pas de plus vers sa dualisation entre assurance et assistance. C'est aussi un nouvel encouragement aux bas salaires, car le complément versé au salarié peut en fait s'analyser comme une subvention aux entreprises.

Le choix de l'impôt négatif, rebaptisé « prime pour l'emploi », reste ainsi fondé sur une conception néo-libérale du marché du travail, de la protection sociale et du fonctionnement de l'économie. Au Royaume-Uni, le gouvernement de Tony Blair a accéléré en 1999 les mesures de crédit d'impôt en faveur des familles à bas revenus dont l'un ou plusieurs membres travaillent ; celles-ci s'avèrent avoir une certaine efficacité dans la lutte contre la pauvreté mais peu en définitive par rapport à l'objectif initial d'incitation au travail. Il est vrai que le Royaume-Uni est caractérisé par un nombre important de personnes situées en deçà du seuil de pauvreté et le taux de chômage en apparence faible y est largement compensé par le développement des *working poors*.

Un revenu minimum garanti pourrait prendre diverses formes, notamment celle d'un impôt négatif, mais garderait comme caractéristique essentielle d'être déconnecté des activités à finalité professionnelle (emploi et formation), contrairement à ce qu'est en France le RMI dans ses intentions de principe en raison de son volet dit d'insertion. Les dispositions récentes sur la prime pour l'emploi sont distinctes du revenu minimum garanti, puisque cette prime n'est par définition versée qu'aux personnes à bas revenus ayant une activité professionnelle, tout en visant à l'abaissement de du salaire minimum.

L'allocation universelle (7) est une proposition particulière de revenu minimum d'existence. Elle consisterait en une sorte d'impôt négatif déconnecté des activités à finalité professionnelle et des financements des entreprises, versée à tous sans aucune condition de ressources et ensuite reversée fiscalement par ceux dont les revenus dépasseraient un certain seuil de revenu. L'allocation universelle se substituerait aux prestations sociales dans un système complexe et coûteux et cet impôt négatif serait obligatoirement financé par les ménages imposables.

rondes dans les localités, les bassins d'emploi, les régions, permettrait aux acteurs (13) d'élaborer des propositions concrètes face à la montée des licenciements et de présenter des alternatives crédibles en matière d'emploi, de formation et de financement.

Ainsi est-il nécessaire de répondre aux besoins d'une allocation autonome et formation pour les jeunes de 16 à 25 ans, afin de favoriser leur insertion dans l'emploi qualifié. Ceci exige une véritable refonte du financement et s'inscrit dans la construction d'un projet de Sécurité d'emploi et de formation. L'étape actuelle de la bataille concernant l'UNEDIC et les autres formes d'indemnisation du chômage (ou d'encadrement de l'exclusion), implique un bilan à partir des intéressés eux-mêmes et il s'agit d'organiser concrètement les luttes aux côtés des

associations de chômeurs. Où en est-on réellement du « retour à l'emploi » ? Vers quels emplois et avec quels salaires ? Quelles qualifications ? Quelles formations ? Quels accompagnements des chômeurs ? Comment organiser la riposte et les propositions alternatives face à la remontée du chômage et des emplois précaires, aux tentatives de dégonfler les statistiques du chômage et de peser à nouveau sur les dépenses d'indemnisation ? (14).

Cela passe aussi par la mise en cause des politiques d'éviction précoce des travailleurs vieillissants et le remplacement de mesures coûteuses incitant aux dégraissages par des retraites choisies et progressives, qui pourraient être avancées pour ceux qui ont des métiers pénibles et/ou qui ont commencé de travailler tôt. L'allocation de remplacement pour

l'emploi (ARPE) ayant été supprimée dans le cadre de la nouvelle convention UNEDIC, un autre dispositif est nécessaire pour remplacer la main-d'œuvre choisissant le départ par l'embauche d'un jeune formé (ou à former).

Comment travailler à enclencher une dynamique de création d'emplois efficaces, garante du financement du développement des ressources humaines ? Cela impose d'agir au cœur des gestions d'entreprise, en relation avec le mouvement social et les forces de progrès. La mise en application de la loi Hue comme la loi de modernisation sociale pourrait s'inscrire dans un sens favorable à l'emploi, aux salariés, aux populations, à l'efficacité économique. Mais le blocage de la mise en place des commissions de contrôle par le Premier ministre et les amendements socialistes à la loi de modernisation, en cédant aux pressions patronales, tendent à nouveau à déresponsabiliser les entreprises.

Au-delà, il serait nécessaire de travailler à un futur code de la Sécurité d'emploi et de formation (au même titre que le code du Travail et le code de la Sécurité sociale) afin d'organiser les droits et les pouvoirs des salariés et des populations en matière d'emploi et de formation. Il s'agit de faire appel à la créativité des forces de progrès pour construire un nouveau système de Sécurité d'emploi et de formation, comme en 1945 quand fut élaboré le système de Sécurité sociale qui permit de sortir de la longue phase de difficultés et d'enclencher une nouvelle dynamique. L'objectif n'est pas de retourner à 1945, ni même au simple plein-emploi de Keynes et de Beveridge, qui admettait un taux de chômage frictionnel comme inévitable. Face à la crise systémique actuelle, l'enjeu revient à élaborer de nouveaux mécanismes de régulation qui permettraient le dépassement du marché du travail, régulé par le chômage, par essence facteur d'insécurité et de précarité. Ce système de Sécurité d'emploi et de formation « assurerait à chaque actif potentiel (15)... un bon emploi ou une bonne formation, de bons passages entre eux, maîtrisés par les intéressés eux-mêmes, et une continuité de bons revenus ainsi que de droits sociaux » (16). On organiserait ainsi la sécurité dans la mobilité, alors choisie et positive, et la souplesse du marché du travail

sans les maux du chômage. La mobilisation des forces de progrès à l'échelle de l'Europe est incontournable pour réorienter sa construction dans un sens favorable à l'emploi efficace. Les propositions de relance, grands travaux, mobilisation contre la pauvreté et l'exclusion, baisse des taux d'intérêt de la BCE, devraient favoriser directement et sélectivement l'emploi, et non contribuer à alimenter les marchés financiers. Pour l'heure, le verrou de la limitation des dépenses publiques et sociales et la prééminence des dogmes monétaristes interdisent toute politique budgétaire et de crédit efficace pour l'emploi, la formation, pour le développement des ressources humaines et un véritable soutien de la croissance.

Face à la gravité de la situation, les mesures gouvernementales ne feront pas le poids et tendront au contraire à exercer des effets pervers. Elles consistent non à « consolider la croissance », mais à organiser le traitement social du chômage et à encourager les bas salaires et les emplois à mi-temps grâce à la prime pour l'emploi, sans s'atteler résolument à un processus de sortie de crise. Les baisses d'impôts et la confiance dans les « stabilisateurs automatiques » aggraveront la situation et les aides directes aux entreprises ne serviront qu'à rétablir leur trésorerie et encourager leurs placements financiers, sans contribuer directement à relancer la demande effective, la croissance et l'emploi.

Face au chômage et à l'exclusion, il convient de lutter contre la résignation, y compris dans nos rangs, que consacrerait le couple revenu minimum d'existence pour les exclus / statut de l'actif pour ceux qui sont déjà intégrés. Ce dualisme, qui tend à aggraver la fracture sociale et entérine la non relance de l'emploi, reste incompatible avec l'enclenchement d'une dynamique vertueuse de création d'emplois efficaces et la créativité nécessaire à la réflexion sur un système de Sécurité d'emploi et de formation. ■

1. Le nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM, catégorie 1 de l'ANPE) s'élève fin septembre à : 2 149 000.

2. TRACE pour trajet d'accès à l'emploi.

3. Cette dernière mesure consiste en des rem-



Des mesures qui consistent à organiser le traitement social du chômage.

boursements anticipés de dettes de TVA.

4. Les 720 000 emplois aidés de 1995 représentent un pic absolu. Le coût total des CES ne s'élèvera en 2001 qu'à 9 milliards de francs contre 11 milliards en 1997.

5. Ainsi, bien que restant des emplois aidés, les emplois jeunes ont bénéficié à 336 000 personnes de la classe d'âge des 18-26 ans.

6. Cette étude de l'INSEE ne pouvait toutefois prendre en compte le doublement de la prime pour l'emploi en 2002 annoncé le 17 octobre par Laurent Fabius.

7. Sur le principe et les propositions d'allocation universelle, Cf. notamment Philippe van Parijs, « De la trappe au socle: l'allocation universelle contre le chômage », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Liber, supplément au n° 120, déc. 1997 ; Yoland Bresson, *L'après salariat. Une nouvelle approche de l'économie*, Paris, Economica, 1993 ; James Meade, *Retour au plein-emploi*, traduction française, Economica, coll. « Poche-Économie », 1996.

8. La diminution du taux marginal d'imposition de l'impôt sur le revenu va à l'encontre du rôle qu'est censé jouer l'impôt progressif dans la correction des inégalités sociales ; Cf. Thomas Piketty, *Les Hauts Revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistribution 1901-1998*, Grasset, 2001.

9. Un projet d'abaissement de trois points de CSG pour les bas revenus a été refusé par le Conseil Constitutionnel, au motif qu'il rompait avec le principe de l'égalité devant l'impôt, les revenus du capital ne bénéficiant pas d'un dégrèvement similaire et que, en ne tenant pas compte de la composition familiale, il dérogeait au principe du calcul de l'impôt sur le revenu. Pour une analyse du débat lors de la création de la prime pour l'emploi en janvier 2001, Cf. C.Mills, collabor. J. Caudron, *Protection sociale. Économie et politique. Débats actuels et réformes*, Montchrestien, coll. « AES Maîtrise », oct. 2001, chap. 6, pp. 226-228.

10. Un rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) relevait,

dès mars 2001, que la prime pour l'emploi n'était pas ciblée sur les plus pauvres. Cf. CERC, *Accès à l'emploi et protection sociale* (Président Jacques Delors), 2001.

11. Mais en réalité, tout dépendra de l'évolution du PIB, puisque les conséquences de mesures déflationnistes et une possible aggravation de la conjoncture ne peuvent qu'entraîner une reprise de la part des prélèvements obligatoires dans un PIB augmentant peu.

12. Selon le principe que la formule de l'impôt négatif lié à l'activité réduit le « taux marginal d'imposition » pour les bas revenus en limitant la perte de prestations sociales en cas de reprise d'activité. Cf. C.Mills, collaboration : J. Caudron, *Protection sociale. Économie et politique. Débats actuels et réformes*, op. cit, chap. 6.

13. Ainsi les élus locaux, les syndicalistes, les comités d'entreprise, le service public de l'emploi, les organismes de formation, les représentants des institutions financières, des entreprises, des associations, notamment les associations de chômeurs, etc.

14. Compte tenu de la réduction prévisible des excédents de l'UNEDIC, il est légitime de craindre le rétablissement de l'allocation unique dégressive et, plus que jamais, monte le besoin d'une réforme efficace de l'assiette des cotisations patronales à l'assurance-chômage. De plus les 7 milliards de crédits prévus pour financer le retour à l'emploi par la formation doivent être mobilisés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

15. Y compris bien sûr les chômeurs en fin de droits, les femmes, les jeunes en difficulté, catégories actuellement écartées du système d'indemnisation du chômage et, pour les moins de 25 ans, des minima sociaux.

16. Paul Boccara, « Pour une sécurité d'emploi et de formation. Au-delà du plein emploi traditionnel », *Protection sociale : quelle réforme ?*, *Sociétés et Représentations*, n° hors série, CREDESS-Paris 1, sept. 1999, pp. 260-270.