



**Comité National
d'Action Sociale**

Séminaire du 25 janvier 2008

L'ACTIVATION DES DEPENSES : CHOMAGE ET RETOUR A L'EMPLOI

Synthèse de M. Eric PARPAILLON à partir des interventions de :

Mme Georgina HILL, 1^{ère} secrétaire aux affaires sociales,
Ambassade du Royaume-Uni à Paris

M. Michel DOLLE, rapporteur général du CERC

M. Arnaud JUTIER du Département des relations internationales
de l'UNEDIC

L'indemnisation du chômage a toujours reposé sur le principe du versement d'une allocation en échange d'une recherche active d'emploi. En anglais, cette exigence est désignée par l'expression « Welfare to Work » et doit être distinguée du « Workfare » proprement dit qui désigne des dispositions visant au remboursement des allocations perçues par le demandeur d'emploi. Ainsi, dans un contexte français, les dispositions instituant le CI-RMA (Contrat d'Insertion – Revenu Minimum d'Activité, créé par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005) constituent un exemple de « Workfare ». Elles prévoient que l'allocation (RMI, ASS, API ou AHH) que les bénéficiaires continuent de percevoir tout en travaillant et en percevant un salaire, est diminuée de l'aide versée par le Conseil Général à l'employeur.

Aujourd'hui, les autorités publiques ne se contentent plus d'un lien théorique entre allocation et recherche d'emploi : elles l'organisent, quitte à mettre à dispositions des demandeurs d'emploi un certain nombre de moyens pour les aider. On parle alors d'activation des dépenses passives et, en moyenne dans l'UE, 1/3 des coûts des politiques du travail recouvre des politiques actives.

Ces dernières font l'objet de comparaisons internationales afin de promouvoir les « bonnes pratiques » : que ce soit les recommandations de l'OCDE ou la Méthode Ouverte de Coopération, officiellement instituée comme instrument de la stratégie de Lisbonne.

Ces politiques sont un des volets de la lutte contre les pièges à inactivité, dont les autres sont relatifs aux minima sociaux. Elles visent à une modernisation des politiques sociales à l'échelon européen, voire mondial (le Japon est également concerné).

CNAS

18 bd de Grenelle, 75015 Paris

01 40 59 62 22

contact@cnas-icsw.org

LE ROYAUME-UNI : MODELE OU REPOUSSOIR POUR LA FRANCE ?

Que le marché du travail britannique soit perçu comme un modèle ou un repoussoir, il est aujourd'hui difficile d'échapper à la comparaison, véritable parangon d'un nouveau paradigme des politiques sociales.

Un marché du travail extrêmement performant...

Le marché du travail britannique est un des plus dynamiques des pays de l'OCDE avec un taux d'emploi élevé (29,3 millions de personnes au travail au 3^{ème} trimestre 2007, soit un taux d'emploi de 74,5%¹) et des taux de chômage (5,5%) et d'inactivité parmi les plus bas de la zone.

...qui assure son succès à une politique active de l'emploi et de flexibilité du marché du travail

Si ce résultat ne saurait entièrement être attribué à l'efficacité des politiques publiques à l'égard du facteur travail², il leur assure incontestablement une part de leur popularité :

- Un **forte flexibilité** : une législation simplifiée, particulièrement peu rigide (pas de code du travail) et des conditions d'emploi très variées³ ; l'intérim est traité comme un premier pas important vers l'emploi ;
- Des **incitations au retour à l'emploi** (to make work pay) : la création d'un SMIC et de crédits d'impôts incite les plus pauvres à retourner sur la marché du travail ; les diverses allocations sont strictement réservées à ceux qui ne peuvent pas travailler (notamment handicapés etc.) ;
- Des **politiques actives d'insertion** : en échange de l'assistance les individus doivent faire des efforts pour rechercher un emploi.

Ce résultat a été atteint à un faible coût : les dépenses en pourcentage du PIB sont parmi les plus faibles au sein des pays de l'OCDE. D'un point de vue financier, cette politique apporte un double bénéfice : la réduction des allocations, la base de l'incitation à travailler et l'accroissement des impôts payés par ceux qui retournent ainsi au travail.

La réduction de l'inactivité⁴ est aujourd'hui le principal objectif que les autorités britanniques se sont fixé. Ce groupe social tend à croître et les incitations au travail sont jugées insuffisantes.

I – Trois instruments en faveur de la priorité à la recherche d'emploi : incitation, aide et sanction

Si les incitations monétaires à la recherche d'emploi peuvent prendre des formes socialement « rudes » (extrême faiblesse des allocations chômage, par exemple), en contrepartie les autorités n'ont pas hésité à mettre en place un système d'aide à la recherche d'emploi qui semble très cohérent.

Des indemnités de chômage incitatives au retour à l'emploi

Les allocations de chômage sont d'un montant identique pour tous pendant 6 mois (environ 70 euros par semaine auxquels s'ajoutent diverses exemptions d'impôt accordées notamment par les collectivités locales, mais le niveau global est faible) ; elles passent sous conditions de ressources au delà.

¹ Le plus haut niveau jamais atteint, et ceci dans la plupart des catégories : seul le taux d'emploi des travailleurs à faible qualification est inférieur à la moyenne de celui des pays de l'OCDE.

² Le 3^{ème} trimestre de l'année 2007 a enregistré le 57^{ème} trimestre consécutif de croissance économique.

³ Si 94% des contrats de travail sont des CDI, 25% des travailleurs sont à temps partiel et 75% d'entre eux s'en déclarent satisfait.

⁴ Ensemble des personnes en âge de travailler qui ne sont pas à la recherche d'un emploi.

Il convient de souligner une limite de ce système : si l'indemnisation est trop faible, le demandeur d'emploi peut être amené à ne pas se déclarer, ce qui gonfle la sphère des « inactifs » et baisse artificiellement le nombre de chômeurs.

Une aide à la recherche d'emploi pour ceux qui ont le plus de difficultés

Un interlocuteur unique pour tous les demandeurs d'emploi

En 2002, a été mis en place un interlocuteur unique pour les chômeurs, réunissant à la fois l'aide à la recherche d'emplois, le calcul et le paiement des allocations de chômage. « JobCentre Plus » est la fusion de deux directions du « Department for Work and Pensions », l'« Employment Service » (Direction de l'emploi) en charge du retour à l'emploi des chômeurs, et la « Benefit Agency » en charge du paiement des allocations de chômage.

Une réponse personnalisée aux besoins du demandeur d'emploi

Les antennes de la nouvelle structure ont été rénovées et les conseillers rapprochés des usagers⁵. Ils reçoivent les chômeurs et leur délivrent un accompagnement personnalisé. Ils définissent avec eux les étapes pratiques de leur recherche d'emploi : formation, formation à la rédaction de CV, tickets de transport etc.

Un accord est mis par écrit, énumérant la liste des démarches que doit réaliser le demandeur d'emploi. Un contact régulier est mis en place (tous les 15 jours) en échange du paiement des allocations, afin de s'assurer que la personne effectue bien les démarches auxquelles elle s'est engagée. Toutes les 13 semaines une réévaluation est entreprise.

Les conseillers ont un rôle clé et la relation nouée avec le demandeur d'emploi est également évaluée. On va chercher à l'optimiser : si les transports sont chers, les échanges par téléphone seront favorisés ; des échanges par Internet sont également possibles. L'expérience montre cependant que rien ne remplace le contact personnel.

Des emplois aidés

Au fur et à mesure de la recherche, les interventions du conseiller sont plus fréquentes et à un moment le demandeur d'emploi a accès à des emplois subventionnés : il peut participer à des tâches de service public, recevoir une formation etc. Des programmes spécifiques sont mis en place pour les chômeurs de longue durée, les « New Deals ».

Des sanctions lourdes en cas de non respect des engagements par le demandeur d'emploi

L'approche est a priori draconienne : suppression de l'allocation quand le demandeur d'emploi ne remplit pas certaines obligations. Cependant, c'est le conseiller qui décide, ce qui laisse place à une grande souplesse. Une ligne téléphonique a été mise en place pour faciliter les dénonciations ainsi qu'une campagne de communication (« We are onto you »).

Un impératif de réduction des coûts

L'objectif de réduction des coûts est permanent. Ainsi, la présence physique coûtant très cher, on cherche à la réduire en utilisant plus l'Internet etc. Les autorités recourent d'une manière croissante au secteur privé. Cet objectif semble cependant entrer en conflit avec celui de l'optimisation de la relation entre le demandeur d'emploi et son conseiller dont on a vu que son caractère personnel tend à renforcer la qualité.

⁵ Les conseillers qui reçoivent les chômeurs étaient auparavant physiquement séparés par une paroi ; après sa suppression, on s'est aperçu que les gens adaptaient leur comportement dans un sens beaucoup plus pacifique.

II – Quelques limitations de l’approche britannique

La prise en charge des chômeurs non indemnisés n’est pas nécessairement bien assurée

Dans sa décision d’accorder ou non une aide à la recherche d’emploi, l’administration est guidée par une évaluation de la difficulté du demandeur à en trouver un. Ne pas être indemnisé n’implique donc nullement qu’un chômeur reçoive une assistance dans sa recherche. On ne sait donc pas précisément si les demandeurs d’emploi non indemnisés sont bien pris en charge. De facto, le Gouvernement met surtout l’accent sur l’embauche des chômeurs indemnisés⁶.

Cependant, afin réduire les réticences de certains demandeurs d’emploi à s’adresser aux autorités, celles-ci essayent, par exemple, de gommer le côté officiel qui peut susciter de la méfiance de leur part, en ayant recours à des sous-traitants privés conventionnés par le Gouvernement.

Le chômage des femmes

L’angle principal par lequel est traité le chômage des femmes est celui des parents isolés, qui sont le plus souvent des femmes. Mais le principal obstacle à leur emploi est la difficulté à concilier la vie familiale et la vie professionnelle, plus grande au Royaume-Uni qu’en France car il y a moins de possibilités de garde d’enfants. Depuis quelques années, ce problème est reconnu comme un facteur de blocage dans l’inactivité. Les emplois à temps partiel sont un élément essentiel pour favoriser le travail des femmes.

La politique britannique tend donc vers une amélioration de la prise en charge des enfants, ce qui joue tant en faveur des mères isolées qu’en faveur des autres femmes, mais beaucoup d’efforts restent à faire. Des « children centers » ont été créés dans les grandes villes, mais leurs résultats ne sont pas encore clairement évalués. L’idée de guichet unique a également été avancée : ils ne serviraient pas seulement à trouver des solutions de garde d’enfants, mais délivreraient également des conseils pour la santé, l’alimentation des enfants etc.

Les travailleurs pauvres

Il s’agit de la principale critique⁷ adressée au système britannique qui repose sur l’embauche à tout prix, sur l’idée que n’importe quel emploi vaut mieux que pas d’emploi du tout. L’important, c’est de s’insérer dans le monde du travail, les emplois qualifiés pouvant venir par la suite.

Pour lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres, les autorités ont introduit un SMIC, ainsi que des crédits d’impôt et des indemnités.

Les « JobCentres » ont des objectifs de réduction de la pauvreté sur des groupes prioritaires pour l’horizon 2020. Les enfants pauvres sont au cœur de l’intervention des autorités.

III – La même approche prévaut pour accroître le taux d’emploi

L’objectif du gouvernement est d’atteindre un taux d’emploi de 80% afin d’assurer notamment le financement des retraites.

Les autorités tentent d’améliorer l’efficacité globale du système par une approche géographique en identifiant les endroits défavorisés et en développant une approche spécifique de leurs difficultés.

Sur un autre registre, elles cherchent également à améliorer le lien entre formation et emploi en développant la formation tout au long de la vie, mais également en adaptant mieux la formation initiale aux besoins des entreprises. En effet, jusqu’à maintenant, les entreprises pratiquent

⁶ En France, sur 100 demandeurs d’emploi, 50 perçoivent une allocation et 10 le RMI ; au total, ce sont donc 60% qui reçoivent une indemnité, les 40% restant s’adressent donc à l’ANPE sans intéressement financier.

⁷ Paradoxalement, le problème des travailleurs pauvres a été identifié aux Etats-Unis et au Royaume-Uni bien avant la France. Les études sur ce sujet y sont bien plus nombreuses.

beaucoup la formation « sur le tas » et s'intéressent plus au potentiel des jeunes qu'à leurs compétences stricto sensu.

Incitation à l'emploi pour les personnes en situation de handicap

Il existe une forte demande de travail des personnes en situation de handicap : 50% des invalides déclarent souhaiter travailler. Les autorités s'appuient sur cette demande pour favoriser l'emploi de ces personnes.

Dès 2005, un objectif de réduction du nombre de bénéficiaires des allocations de 1 million de personnes a été fixé. Une réforme des « Incapacity Benefits » a été votée en 2007 (« Welfare Reform Act ») qui instaurera à compter d'octobre 2008 une nouvelle allocation dénommée « Employment and support Allowance ». L'octroi de cette allocation sera conditionné à la participation à une démarche de recherche d'emploi. Cette réforme vise à rendre plus difficile l'obtention d'une allocation pour handicapés en la réservant à ceux qui sont absolument incapables de travailler.

Un « New Deal for Disabled People » a également été mis en place :

- Des antennes spécifiques sont créées afin d'y concentrer les conseillers spécialement affectés aux handicapés ; tous les problèmes sont abordés dans un seul lieu, y compris les questions de santé ;
- Des entretiens actifs pour la recherche d'emplois sont menés ;
- Une réforme des allocations a également été entreprise dont l'objectif est de rendre plus difficiles les premières démarches pour les percevoir.

Il n'existe pas de contribution ni d'obligation emploi des handicapés au Royaume-Uni. Une telle mesure y serait difficile à mettre en œuvre car il y existe une volonté très forte, en particulier de la part des associations de handicapés, d'éviter toute discrimination, toute stigmatisation. La même approche domine la question des minorités ethniques.

On cherche à relier tous les acteurs du handicap. Une collaboration est entamée avec le Ministère de la santé afin notamment de sensibiliser les médecins, parfois trop laxistes dans l'octroi du statut de handicapé.

* * *

*

La spécificité de l'approche britannique consiste à chercher à mettre les gens au travail le plus rapidement possible. Tous les dispositifs mis en place sont concentrés sur cet objectif, ce qui ne va pas sans une certaine « brutalité », politiquement assumée.

Le coût, le rendement fiscal de cette politique est très clairement un des soucis des autorités, quitte à ce que cet objectif entre en conflit avec certains des autres objectifs de cette politique. Il ne s'agit pas pour autant, bien évidemment, de la motivation principale de ces politiques.

LE SYSTEME FRANÇAIS EST ENCORE TRES ELOIGNE DE CELUI DE SES PARTENAIRES EUROPEENS

Les politiques d'activation, d'inspiration anglo-saxonne mais aujourd'hui largement répandues en Europe, connaissent pas mal de retard en France : elles ne commenceront véritablement qu'avec la convention UNEDIC de 2001 et la création du « Plan d'Aide au Retour à l'Emploi » (PARE), et ceci en dépit des médiocres performances du marché du travail français, signe d'importantes résistances à cette nouvelle approche.

I – L'activation des dépenses passives en Europe a été l'occasion d'une forte rationalisation des dispositifs institutionnels

L'aide à la recherche d'emploi aux Pays-Bas : une intégration très poussée

L'administration de l'aide au retour à l'emploi est au Pays-Bas sans doute un des points les plus avancés de ce mouvement.

Une tendance à l'intégration sous les auspices de l'Etat...

Tout demandeur d'allocation, non seulement en matière de chômage mais également d'aide sociale, est pris en charge par un seul et unique centre qui analyse ses besoins et ses difficultés, notamment à trouver un emploi. La personne est ensuite envoyée vers l'interlocuteur adapté. Seuls ceux qui peuvent chercher un emploi par eux-mêmes sont en dehors de ce circuit (Cf. Graphique en annexe).

La tendance actuelle est à une intégration de plus en plus forte : d'ici 2009, CWI et UWV⁸ devraient fusionner ; à terme les services communaux devraient également être intégrés.

... allant jusqu'à la marginalisation des partenaires sociaux

Au milieu des années 90, les Pays-Bas ont retiré aux partenaires sociaux la gestion de l'assurance chômage car ils avaient tendance à faire supporter l'indemnisation du chômage par les allocations d'invalidité ou du handicap, gérées par l'Etat. Aujourd'hui, ceux-ci ne sont pas ignorés ; s'ils sont consultés, ils n'interviennent cependant plus dans la gestion.

Trois modèles d'organisation, une même tendance à l'intégration

On peut identifier 3 grands pôles en matière de politique d'aide à la recherche d'emploi :

- Le pôle anglo-saxon (Royaume-Uni, Irlande, Pays de l'Est) qui ont un chômage moins élevés que la moyenne des pays de l'OCDE et une gestion par l'Etat ne laissant qu'une faible place aux partenaires sociaux ;
- Le pôle scandinave mélangeant incitations au retour à l'emploi et fortes indemnités (la « flexisécurité ») au sein d'un SPE nettement intégré : en Suède, par exemple, les agences d'Etat gèrent le retour à l'emploi, mais pas le paiement des allocations, financées par l'impôt, confié à des caisses syndicales qui informent les agences en cas de suspension ; les communes distribuent les minima sociaux ;
- Le pôle latino-continentale disposant d'un système d'allocation chômage de type assurantiel avec gestion paritaire : en Allemagne, par exemple, il existe également une tendance à l'intégration avec l'inclusion d'agents communaux en charge du traitement des demandeurs de minima sociaux dans les agences locales pour l'aide la recherche d'emploi ; on retrouve la France, Belgique, Italie, Espagne etc.

⁸ Respectivement, Centra voor Werk en Inkomen (Centres pour l'emploi et les revenus) et Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Institut national des assurances sociales).

II – Le marché du travail français et sa gestion sont relativement inefficaces

Le taux de chômage, un des plus élevés des pays de l'OCDE, et le taux d'emploi, un des plus bas de cette zone, montrent les mauvais résultats français en matière d'emploi. De plus, si le risque de chômage touche dans tous les pays plus certaines catégories que d'autres (jeunes, femmes seniors), cette inégalité est particulièrement marquée en France⁹.

Ces mauvais résultats tiennent à une forte segmentation

L'analyse des intentions d'embauche par les entreprises montre le dynamisme du marché du travail : les flux d'entrée sur un poste sont de l'ordre de 4 à 5 millions par an. Mais ils sont très concentrés sur un petit nombre de personnes. L'ancienneté dans l'emploi est très forte et ce sont certaines catégories qui « tournent » : jeunes, non qualifiés, seniors dont l'emploi disparaît. Le marché du travail français est très segmenté et l'essentiel de sa flexibilité repose sur ces catégories. Il y a une forte corrélation entre segmentation du marché du travail et chômage de longue durée.

L'indemnisation du chômage, anti-redistributive, n'offre qu'une protection insuffisante aux segments les plus vulnérables de la population active

Le tableau des indemnisations du chômage ci-dessous montre que la France a un système très favorable qui, paradoxalement, apparaît peu protecteur pour les catégories les plus vulnérables.

Elle dépend en effet des apports antérieurs du demandeur d'emploi ; il existe des plafonds qui viennent limiter cette relation, mais ils sont très élevés. La durée de l'indemnisation est ainsi fonction de l'emploi passé : celui qui multiplie les emplois de courte durée est donc mal indemnisé ; elle est par contre très favorable aux cadres supérieurs¹⁰.

Au total, l'indemnisation dépend donc très peu des difficultés à trouver un emploi. Elle favorise une forte flexibilité des jeunes, mal indemnisés (pas assez de temps de cotisation) et qui n'ont pas droit au RMI.

Des solutions à un tel paradoxe existent, comme, par exemple, la fixation d'une modulation en fonction du marché local de l'emploi, mais elles semblent difficiles à mettre en œuvre dans l'actuel cadre institutionnel (indemnisation définie par les partenaires sociaux dans un cadre national, au nom de l'Etat qui leur a confié cette tâche).

Le risque chômage a complètement changé depuis la fondation du système, et ses principes sont devenus inadaptés. Les « mentalités » tardent cependant à évoluer et même ceux qui travaillent dans un secteur en tension, dont les perspectives de retour à l'emploi sont donc bonnes, veulent une période d'observation au motif qu'ils ont cotisé¹¹.

Au total, le mauvais fonctionnement du marché du travail en France semble justifier une inflexion de la politique en faveur de l'emploi dans le sens d'une activation des dépenses passives, tournant déjà entamé par de nombreux partenaires de la France.

⁹ Il y a un vrai problème de mesure du taux d'emploi ou de chômage des jeunes en France, un des segments du marché du travail sur lequel la France est la moins performante. Celui-ci tient en la faiblesse de la formation en alternance qui compte comme de l'emploi ; on peut avoir une vision plus objective de la situation des jeunes vis-à-vis de l'emploi en comparant le taux de ceux qui habitent encore chez leurs parents à 25 ans : il est assez élevé avec 54% contre 89% en Italie mais 30% au Danemark ; ces données confirment donc bien le diagnostic d'une mauvaise performance de la France en matière d'emploi des jeunes.

¹⁰ Cadres d'autant plus favorisés que leur obligation de recherche d'emploi, réduite à l'Internet, est peu contrôlée.

¹¹ Soulignons qu'une période de recherche suffisamment longue favorise une meilleure adaptation à l'emploi.

Pays	Taux de chômage	Durée maximale d'indemnisation	Calcul de l'indemnisation	Montant maximal de l'indemnisation
ALLEMAGNE	7,9%	entre 6 et 18 mois	60 à 67% du salaire net de référence selon les charges de famille	1580,70 ou 2119,80 selon imposition fiscale et situation familiale
ESPAGNE	8,2%	Entre 4 et 24 mois	70 puis 60% su salaire de référence	De 959,17 à 1233,22€ selon situation familiale
FRANCE	7,9%	Entre 7 et 36 mois	De 57,4% à 75% du salaire brut de référence	5126,85 € (net)
IRLANDE	4,2%	De 312 jours à 390 jours	forfaitaire	644,80 € et suppléments familiaux le cas échéant
ITALIE	6%	6 ou 9 mois selon âge de l'intéressé	40% du salaire brut de référence	819,62 ou 985 €
LUXEMBOURG	4,9%	Uniforme, limitée à 365 jours	80% du salaire brut de référence, portés à 85% si enfants à charge.	De 4025,96€ à 4601,10€

III – Une mise en œuvre tardive des politiques d'aide à la recherche d'emploi en France

C'est au cours des années 1990 que nombre de pays européens ont commencé à mettre en œuvre les premières mesures de politique active de l'emploi. La France entamera ce mouvement un peu plus tard, d'une manière sensiblement plus timide.

Le rôle initiateur des partenaires sociaux : la convention UNEDIC de 2001 et le PARE

La convention UNEDIC de 2001 marque la première étape d'une exigence plus forte de contrepartie à l'indemnisation du chômage en France. A cette occasion est créé le « Plan d'Aide au Retour à l'Emploi » (PARE), conçu comme un contrat définissant les obligations réciproques du demandeur d'emploi et de l'UNEDIC et conditionnant le versement de l'allocation chômage.

L'ANPE est alors en charge de mettre en œuvre l'aide apportée au chômeur dans le cadre d'un « Projet d'Action Personnalisé » (PAP). Si l'accompagnement lui reste confié, l'UNEDIC élargit cependant son rôle de financeur : financement du recrutement d'agents de l'ANPE, de prestations d'accompagnement ou de formation, d'aides à la mobilité ou d'aides à l'employeur pour l'embauche de chômeurs de longue durée.

L'épisode ultérieur dit des « recalculés » a soulevé la question de la nature exacte du PARE : à l'occasion d'une modification des conditions de financement de l'UNEDIC, les demandeurs d'emploi qui avaient signé un PARE se sont vus imposer unilatéralement de nouvelles conditions d'indemnisation moins favorables. Le juge a alors reconnu que le PARE n'était pas un véritable contrat et que les conditions d'indemnisation relèvent d'actes unilatéraux et non conventionnels.

La loi de cohésion sociale de 2005 : un Service Public de l'Emploi sans cohésion

En 2005, la loi de cohésion sociale institue le Service Public de l'Emploi (SPE) comprenant « le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi » (article L311-1 du code du travail).

L'organisation proliférante du SPE en France

Ses structures se caractérisent par une très grande complexité résultant d'une profusion extrême des institutions et des autorités qui y participent : l'Etat, les partenaires sociaux qui participent directement à la gestion de l'UNEDIC, les collectivités locales dispensatrices d'aides diverses mais également financeurs du RMI, enfin les prestataires privés pouvant être chargés de la sous-traitance. Le graphique ci-dessous (cf. annexe) montre bien l'enchevêtrement des relations et des compétences.

La loi de 2005 ne fixe cependant ni les objectifs du SPE ni les critères de mesure de son efficacité : par exemple, faut-il appliquer les mêmes moyens à tous les demandeurs d'emploi ou faut-il les différencier en fonction de la probabilité de chaque chômeur de retrouver un emploi ?

Les objectifs du SPE et les critères de mesure de son efficacité

Le Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, par exemple, définit l'objectif du SPE comme l'amélioration des chances de chacun d'accéder à un emploi ; les moyens doivent donc être alloués en fonction de la difficulté à trouver un emploi et non du statut (par exemple, indemnisé ou non indemnisé).

Dans cette perspective, les critères les plus couramment utilisés de l'efficacité du SPE paraissent inadaptés. En effet :

- L'OCDE la mesure par les économies sur l'indemnisation du fait du retour à l'emploi, plus le supplément de prélèvement sur les revenus du travail ainsi générés moins les dépenses consenties pour l'aide au retour à l'emploi ;
- L'UNEDIC considère pour sa part les économies sur l'indemnisation moins les dépenses consenties pour l'aide au retour à l'emploi.

Ces mesures de l'efficacité ne sont pas cohérentes avec l'objectif du SPE défini ci-dessus, car le retour à l'emploi des chômeurs non indemnisés ne contribue pas (UNEDIC) ou très faiblement (OCDE) à l'évaluation de son efficacité. Retenir ces définitions conduiraient donc à traiter les chômeurs en fonction de leur statut d'indemnisation et non en fonction de leur chance de retour à l'emploi.

Au total, si la loi de cohésion sociale crée le SPE, elle ne fixe cependant ni les conditions d'une intégration future ni celles d'un pilotage par une structure ad hoc.

IV – La fusion ANPE/UNEDIC : vers une accélération des politiques actives de l'emploi en France ?

L'absence de coordination entre les différentes instances en charge du SPE est un de ses principaux problèmes. La fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC pourrait représenter la première étape d'une solution. Il pourrait s'agir alors d'une inflexion majeure vers une politique de l'aide à la recherche d'emploi.

Quelle place pour l'Etat, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales ?

La principale difficulté tient à la présence des partenaires sociaux au sein de la gestion de l'UNEDIC. Au sein du Conseil d'Administration de la nouvelle structure, devraient donc être présents l'Etat, mais aussi les collectivités locales et les partenaires sociaux (déjà présents à l'ANPE mais son directeur est nommé par l'Etat sans avis du Conseil d'Administration).

CNAS

18 bd de Grenelle, 75015 Paris

01 40 59 62 22

contact@cnas-icsw.org

Un des enjeux de la réforme est la répartition du financement entre l'Etat et les partenaires sociaux :

- Pour l'Etat, par exemple : le financement de la gestion et de l'Allocation Spécifique de Solidarité (solidarité nationale) ;
- Pour les partenaires sociaux : l'indemnité de chômage et le fonctionnement en partie de la nouvelle institution, soit directement soit par remboursement ; dans ce dernier cas, il existe alors un risque de différenciation entre chômeurs indemnisés et non indemnisés.

Qui doit être en charge du SPE ?

Deux « métiers » peuvent être identifiés au sein du SPE :

- L'accompagnement individuel et le placement, assurés aujourd'hui par l'ANPE, mais qui pourrait être largement sous-traité, et qui l'est dans de nombreux pays ;
- Le diagnostic initial des chômeurs qui a vocation à continuer à être réalisé par un opérateur public et qui serait le « cœur de mission » du nouvel opérateur.

Le SPE peut ainsi intégrer des personnes publiques et des entreprises privées. Il ne s'agit pas d'une forme de concurrence, mais de la simple possibilité pour une entité autre que l'Etat de participer à la réalisation d'un service public. Dans ce cas, l'Etat assure la régulation, garantit la fiabilité des résultats mais n'est pas directement en charge de la mise en œuvre du service public. Les modalités de réalisation du SPE, notamment la rémunération, et les critères retenus sont définis dans le cadre d'une convention avec l'Etat.

Une fois la fusion ANPE/UNEDIC acquise, la nouvelle structure pourrait conserver et définir les cahiers des charges pour l'accompagnement par bassin d'emploi. Le suivi des demandeurs d'emploi serait sous-traité.

Une telle évolution sous-entend une évolution des qualifications des agents de l'actuelle ANPE ainsi qu'un nouveau type de management (gestion par résultat avec liberté des moyens).

Le profilage : exemple des synergies entre organisation et mise en œuvre du SPE

Le profilage consiste à identifier les besoins du demandeurs d'emploi.

En France, il est réalisé par l'UNEDIC et non par celui qui reçoit le demandeur d'emploi dans le but d'évaluer ses chances d'en retrouver. Le profil est donc purement statistique. L'ANPE ne peut que refuser ou accepter le profilage.

La situation est très différente aux Pays-Bas, où les demandeurs d'emploi sont évalués par la personne qui les aide à trouver un emploi. L'évaluation se fait en fonction de l'individu, des conditions locales du marché du travail. Il comprend également une appréciation par l'agent des capacités de la personne.

Un des enjeux de la nouvelle institution, sera sa capacité à définir à la fois les besoins du chômeur et son indemnité ; il doit devenir une véritable aide à la décision et ne surtout pas rester purement statistique.

SPE et minima sociaux

Il n'y a aucune appréhension globale des minima sociaux et de la problématique du retour à l'emploi. Ainsi, l'attribution et le paiement du RMI, et plus généralement des minima sociaux, restent en dehors des interrogations des pouvoirs publics sur le SPE.

Le cas du Revenu de Solidarité Active (RSA) est le plus critique compte tenu de son objectif d'apporter une réponse globale à la question des pièges à inactivité.

Le principal objet de l'expérimentation du RSA est la prise en compte des allocations locales dans le RSA. Alors que 40% des départements y participent, aucun lien n'a été prévu avec le remaniement des institutions en charge de l'aide à la recherche d'emploi, ni évaluation des dispositifs existants (primes pour l'emploi, RMI etc.). De plus, elle pourrait s'avérer trop rapide pour qu'on en tire toutes les leçons possibles.

L'absence de coordination entre le RSA et la nouvelle structure issue de la fusion, pourrait provoquer un échec de tout le dispositif. Il y a encore très loin d'un système de guichet unique intégrant les collectivités locales comme aux Pays-Bas.

V – La formation, autre point noir du fonctionnement du marché du travail en France

Dans le cadre du service public de l'emploi, la formation a pour but de réduire l'écart entre les demandes des employeurs et les offres des demandeurs d'emploi. Paradoxalement dans un secteur en tension, la formation peut avoir l'effet d'accroître le temps de retour à l'emploi. A long terme, et sur l'ensemble du marché du travail, elle contribue cependant à un meilleur fonctionnement. Elle constitue donc un instrument d'action très important des personnes en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La formation est dans un état de désorganisation complet, éclatée entre l'Etat, les régions et les collectivités territoriales infrarégionales. Bien que très peu d'évaluation de l'offre de formation ait été entreprise, l'idée domine de sa mauvaise qualité.

Elle souffre d'un clivage entre formation pour ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas : les principaux bénéficiaires de la formation professionnelle ont déjà un emploi alors même qu'ils en ont le moins besoin.

Ainsi, la déclaration d'un ancien Secrétaire d'Etat tendrait à avaliser l'idée que les Contrats Emploi – Formation de l'Education Nationale ne comprennent que rarement de formation, alors que, dans leur principe même, ils sont censés en inclure un fort contingent d'heures.

L'arrivée d'un nouvel opérateur devrait être l'occasion d'une meilleure coordination avec les régions : ainsi, les évaluateurs des besoins de formation des demandeurs d'emploi devraient-ils être rattachés aux organismes de formation ou à celui des accompagnateurs des chômeurs.

Très peu d'évaluation est aujourd'hui faite de l'offre de formation. Le Conseil d'Orientation de l'Emploi sortira au mois de mars 2008 un rapport sur la formation pour les chômeurs.

* * *

*

Le propre de cette politique est d'opérer un transfert de dépenses à vocation redistributive vers des dépenses incitatives au retour à l'emploi.

La flexisécurité montre que l'on peut avoir à la fois une indemnisation généreuse et des politiques actives du chômage. Il faut pour cela une meilleure articulation entre les deux aspects. Réciproquement, une faible indemnisation du chômage n'est pas une garantie de fluidité du marché du travail.

En tout état de cause, le modèle britannique n'est pas le seul existant dans ce paradigme.

Alors que le Royaume-Uni insiste sur une remise rapide au travail, la France souhaite plutôt mettre l'accent sur la formation et les emplois aidés. Il est donc très important d'améliorer la coordination des institutions en charge de la formation professionnelle.

UNE RENOVATION DES RELATIONS SOCIALES DANS UN NOUVEAU CONTEXTE POLITIQUE

I – Le principal apport des politiques actives de l'emploi est une plus grande équité dans le traitement du chômage

L'effet direct des politiques d'activation sur le niveau global de l'emploi est faible

Toute mesure des effets des politiques d'aide au retour à l'emploi sur le niveau du chômage ou le taux d'emploi est complexe du fait de la multiplicité des facteurs pesant sur ces variables, en particulier l'influence du cycle économique.

Le rapport du CERC de 2005, Aider au retour à l'emploi, mentionne cependant deux études¹² sur l'impact des mesures de 2001 en France. La problématique est compliquée par les effets attendus contradictoires de certaines de ces dispositions¹³, mais elles convergent vers l'impossibilité de mettre en lumière un effet clair sur le taux de retour à l'emploi, un effet positif pouvant être masqué par les conséquences négatives d'autres mesures.

Le CERC conclut nettement à l'importance du retour de la croissance économique pour faire baisser le chômage en France, l'impact des politiques actives sur cette variable étant dès lors du « second ordre ».

Si les effets directs de ces politiques sur le niveau global de l'emploi est finalement assez faible, cela ne signifie évidemment pas qu'elles n'ont aucun effet positif.

Un retour plus rapide à l'emploi

Ainsi dans le rapport cité plus haut, le CERC écrit : « Un retour plus rapide à l'emploi peut améliorer les revenus individuels, mais aussi alléger les besoins de financement des régimes d'indemnisation du chômage et obtenir ainsi un allègement du coût du travail favorable à la croissance. »¹⁴.

Les effets de ces politiques apparaissent donc essentiellement au niveau microéconomique en offrant à certaines catégories une amélioration de leur bien-être par un retour plus rapide à l'emploi.

Une moins grande inégalité devant le chômage

Le CERC souligne également que le chômage touche très inégalement la population en fonction de l'âge, du sexe, des qualifications etc. L'aide au retour à l'emploi permet d'introduire un peu de rationalité dans des dispositifs administratifs dont on a vu qu'ils pouvaient être profondément inéquitables, en dépit d'une égalité de traitement affichée.

En transférant des ressources de l'indemnisation (dépenses passives) vers l'aide à la recherche d'emploi, les politiques d'activation permettent donc une amélioration de l'équité face au chômage, les catégories les plus vulnérables étant censés en profiter.

II – La responsabilisation des individus, nouvelle tendance de la société contemporaine

¹² Cf. Rapport du CERC cité infra, page 26.

¹³ Notamment la suppression de la dégressivité de l'allocation d'assurance chômage a pu allonger la durée du chômage des salariés les mieux indemnisés.

¹⁴ CERC, Aider au retour à l'emploi – Rapport n°6, Paris, La documentation française, 2005, page 7.

L'exigence d'implication personnelle forte dans la recherche d'emploi et son contrôle par des institutions ad hoc relèvent d'un courant de pensée qui met l'accent sur la responsabilité de l'individu et son action.

Les deux principaux représentants de ce courant sont les sociologues britannique Anthony GIDDENS (*Les conséquences de la modernité*, 1991) et allemand Ulrich BECK (*La société du risque*, 1986). François DUBET (*Sociologie de l'expérience*, 1993) en France relève également de ce courant de pensée.

Par opposition à une approche qui considère que l'action des individus résulte essentiellement de l'intériorisation de normes sociales de comportement (l'habitus de Pierre BOURDIEU, par exemple), ils diagnostiquent « une individualisation de la vie » (U. BECK) résultant de l'effondrement des anciens cadres de socialisation et des progrès de la connaissance que les sociétés ont d'elles-mêmes, leur permettant de réexaminer en permanence leurs pratiques (A. GIDDENS).

Ainsi, les individus doivent construire eux-mêmes le sens de leur action, sens que les institutions ne sont plus aujourd'hui en mesure de leur fournir, écartelées entre des exigences contradictoires (F. DUBET).

L'exigence d'engagement personnel dans la recherche d'emploi par les chômeurs fait d'autant plus écho à ces théories qu'Anthony GIDDENS a été un inspirateur direct des politiques de Tony BLAIR au Royaume-Uni.

L'engagement personnel est un comportement des classes moyennes intellectuelles, qui se « bricolent » elles-mêmes un environnement social et culturel qui n'est plus fourni par les institutions. Etant également les principales pourvoyeuses d'impôt, cette exigence de responsabilisation personnelle devient, dans des pays où l'Etat a longtemps été vu avec méfiance, une demande « d'en avoir pour son argent » ; elle s'impose dès lors à tous ceux qui ne font pas partie de cette classe, mais qui sont les bénéficiaires des transferts sociaux dont les premiers sont les financeurs.

Les nouvelles politiques sociales, activation des dépenses passives, lutte contre les pièges à inactivité et à pauvreté, sont le signe d'une nouvelle relation entre les groupes sociaux qui sont aux deux bouts des transferts du même nom. Ce nouveau rapport social s'insère également dans un nouvel environnement macro-économique dans lequel il joue un rôle primordial.

III – Vers un nouveau compromis social

Pierre ROSANVALLON soulignait dans « La crise de l'Etat providence », l'impossibilité pour les compromis sur lesquels était bâtie la croissance des « trente glorieuses » de perdurer : la crise du modèle « fordiste » venait réduire les gains de productivité favorisant une croissance forte et permettant de financer une générosité perçue comme essentiellement compensatrice.

Des relations sociales basées sur le statut et non l'égalité des chances

Yann ALGAN et Pierre CAHUC, ainsi que Thomas PHILIPPON par ailleurs, montrent comment la France s'est mal adaptée à un nouveau régime de croissance basé, dans les pays déjà industrialisés, sur la capacité des entreprises à innover, à suivre les évolutions des marchés, comportements qui réclament souplesse et relations sociales de confiance. Pour ces premiers, la faute en incombe à un corporatisme largement hérité de la période du régime de Vichy, mêlé d'un fort dirigisme qui nuisent tous deux à la transparence de la société française et pèsent aujourd'hui sur sa compétitivité. Corporatisme et dirigisme constituent le socle, le soubassement de relations sociales basées aujourd'hui essentiellement sur « des inégalités statutaires », c'est-à-dire des positions héritées du passés et substituant une égalité de traitement formelle à une véritable égalité des chances.

G. ESPING-ANDERSEN souligne que le corporatisme n'est pas propre à la France : on le rencontre également dans les pays qui ont construit leurs relations sociales sur un modèle identique¹⁵ comme l'Allemagne ou la Belgique. Ce qui lui est spécifique, c'est le mélange de corporatisme et de dirigisme, l'immixtion frénétique de l'Etat dans tous les détails de la vie sociale, le plus souvent parce que les partenaires sociaux n'ont pas trouvé de solution par eux-mêmes. Ainsi, selon ALGAN et CAHUC, corporatisme et dirigisme, en instaurant « des inégalités statutaires », contribuent « à l'effritement de la solidarité et de la confiance mutuelle »¹⁶, symptôme essentiel de la crise du modèle social français.

Le poids de ces inégalités statutaires est particulièrement visible dans la logique qui prévaut dans le traitement du chômage : ce sont les cotisations passées, expression d'une situation acquise, qui créent le droit à l'indemnisation, quelque soit la situation présente concrète de la personne et sa difficulté objective à trouver un emploi, et c'est ce statut d'indemnisé ou de non indemnisé qui détermine l'attention que les institutions vont consacrer à la personne.

Une gestion du marché du travail centrée sur les chômeurs

ESPING-ANDERSEN dans « Trois leçons sur l'Etat – providence » trace la perspective d'un changement de conception de la politique sociale : passer du versement d'allocations « réparatrices et compensatrices »¹⁷, à un investissement sur le futur afin de mettre en place les dispositifs qui éviteront à l'avenir la pauvreté, la misère etc.

En France cela signifie passer d'une égalité de traitement, masquant de fortes inégalités statutaires, à une véritable égalité des chances.

En ce qui concerne la gestion du marché du travail, cela signifie un investissement dans la formation et sa distribution en priorité à ceux qui en ont le plus besoin. Ceci signifie évidemment un recentrage des institutions qui mettent en œuvre les politiques de gestion du marché du travail vers les chômeurs.

¹⁵ Désigné comme modèle conservateur – corporatiste.

¹⁶ Yann ALGAN et Pierre CAHUC, La société de défiance – Comment le modèle social français s'autodétruit, Paris, Editions Rue d'Ulm/Presses de l'Ecole normale supérieure, 2007, page 86.

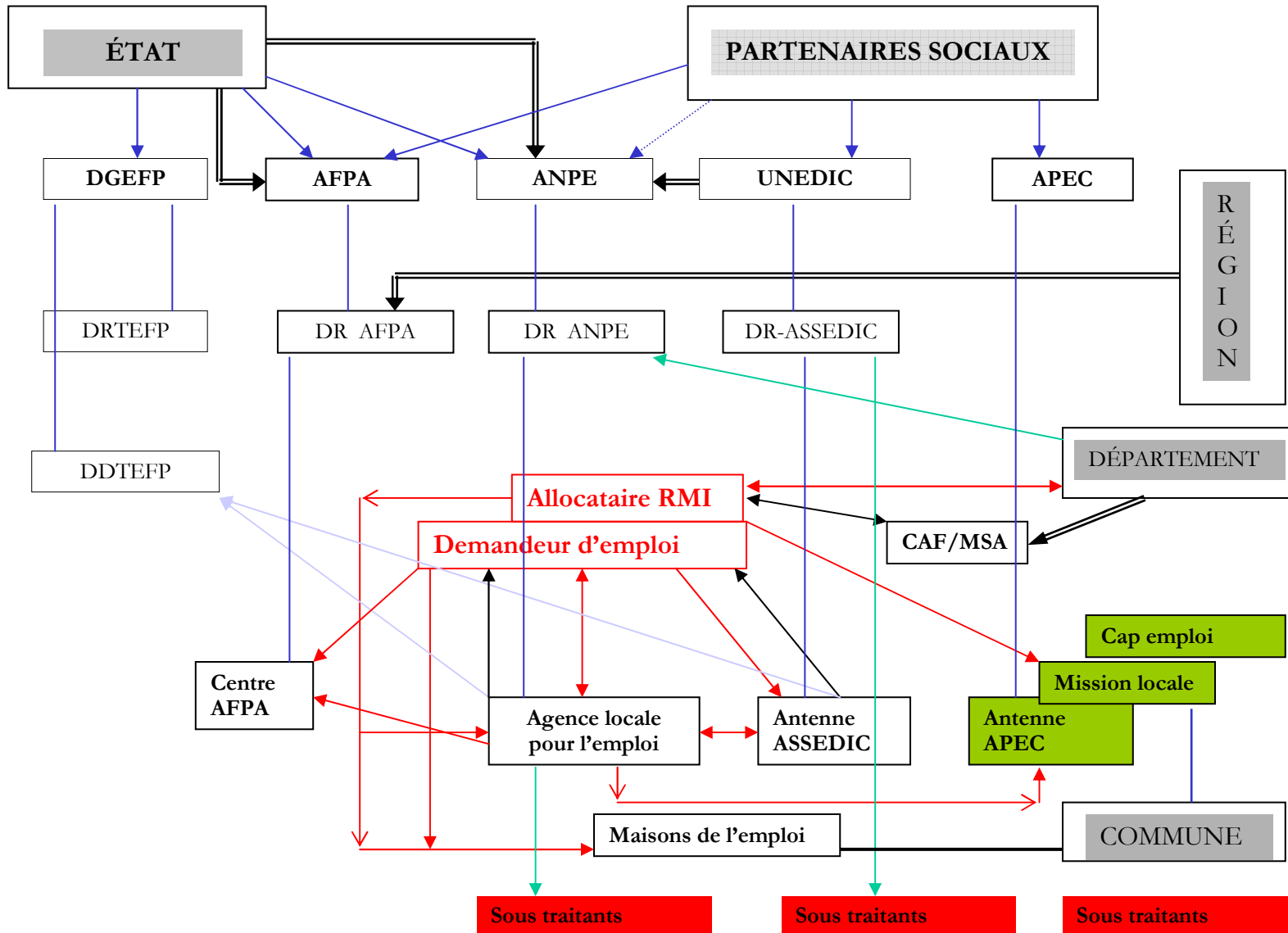
¹⁷ Bruno PALLIER dans la présentation du livre cité dans le texte.

ANNEXE

SCHEMA DES INSTITURIONS EN CHARGE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

CNAS
18 bd de Grenelle, 75015 Paris
01 40 59 62 22
contact@cnas-icsw.org

France



Quelques ouvrages complémentaires

Yann ALGAN et Pierre CAHUC, La société de défiance – Comment le modèle social français s'autodétruit, Paris, Editions Rue d'Ulm/Presses de l'Ecole normale supérieure, 2007

CERC, Aider au retour à l'emploi – Rapport n°6, Paris, La documentation française, 2005

Gøsta ESPING-ANDERSEN avec Bruno PALIER, Trois leçons sur l'Etat – providence, Paris, collection « La République des Idées », Seuil, 2008

Thomas PHILIPPON, Le capitalisme d'héritier, Paris, collection « La République des Idées », Seuil, 2007

UNEDIC – Délégation aux relations institutionnelles et internationales, Marché du travail et retour à l'emploi dans les pays industrialisés, DRII 8625, novembre 2007

CNAS

18 bd de Grenelle, 75015 Paris

01 40 59 62 22

contact@cnas-icsw.org