

# SOMMET SOCIAL : UN BONZAÏ POUR MASQUER LA FORET

Par Olivier Ferrand et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova,

Le 19 janvier 2012

## Synthèse

*Que penser du sommet sur l'emploi du 18 janvier ?*

***L'exercice a été fidèle à la méthode du Président : la montagne de communication a accouché d'une souris politique. Les mesures annoncées sont en effet minimalistes :***

*- Le gouvernement décide une aide de 140 millions d'euros pour financer des mesures de chômage partiel, c'est-à-dire le maintien en poste de salariés en période de sous-activité. C'est une excellente mesure dans son principe, l'exemple allemand a montré son efficacité en 2009 pour préserver l'emploi. Mais les Allemands avaient investi 6 milliards dans le dispositif – cinquante fois plus que le sommet pour l'emploi...*

*- Le sommet débouche sur l'embauche de 1 000 salariés en CDD à Pôle emploi afin de renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cela n'améliorera que très marginalement l'accompagnement des demandeurs d'emploi : l'objectif est d'un conseiller pour 60 demandeurs, la moyenne est aujourd'hui d'un pour 120, et le ratio se dégrade jusqu'à un pour 600 dans certains départements.*

*- Le gouvernement a également validé une mesure issue du rapport Joyandet sur l'emploi des jeunes : pendant six mois, les entreprises de moins de dix salariés seront exonérées de cotisations sociales pour toute embauche d'un jeune de moins de 26 ans. Une goutte d'eau face à la situation économique de notre jeunesse : 25 % de taux de chômage, 80 % d'entrées en précarité sur le marché du travail, un écart salarial qui se creuse avec les salariés adultes – pour in fine un total de 21 % des jeunes qui vivent sous le seuil de pauvreté (contre 10 % en moyenne nationale).*

***Le bonzaï du sommet ne saurait masquer la forêt de la politique de l'emploi, particulièrement contre-productive, menée sous cette mandature.***

*- Le soutien au chômage partiel souligne en creux l'absurdité économique du dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires, issu de la loi TEPA, que le gouvernement s'obstine à*

*maintenir. Dans toute économie normale, la diminution des heures supplémentaires est le premier amortisseur de crise. Or la France, du fait de la loi TEPA, les maintient à leur plus haut niveau historique. Le supplément d'heures supplémentaires que génère la défiscalisation correspond à la perte de 100 000 emplois à temps plein. Et la défiscalisation coûte encore 4,7 milliards d'euros par an : redéployée dans le recrutement direct d'emplois publics, cette somme permettrait la création de 150 000 emplois supplémentaires. La loi TEPA détruit ainsi l'équivalent de 250 000 emplois. Et le gouvernement réussit l'exploit ubuesque de subventionner les entreprises à la fois pour qu'elles augmentent le temps de travail (heures supplémentaires) et pour qu'elles le diminuent (chômage partiel).*

*- Le gouvernement a supprimé près de 300 000 contrats aidés. Ces emplois ne sont certes pas la panacée, mais l'alternative en période de crise, c'est le chômage.*

*- Le gouvernement a procédé à la contraction systématique du service public de l'emploi depuis cinq ans. D'ailleurs, le solde net demeure négatif même en 2012 : les 1 000 CDD annoncés au sommet social ne compensent pas la suppression des 1 800 postes de Pôle emploi inscrite dans la loi de finances.*

*- Les moyens budgétaires pour la politique de l'emploi ont été réduits de 30 % : de 15 à 10 milliards. Les 430 millions supplémentaires du sommet constituent une aumône dans ce contexte.*

### **Le chômage n'est pas une fatalité. Les pistes existent.**

*- La priorité est de retrouver le chemin de la croissance. Cela renvoie au débat sur la compétitivité : la droite insiste sur la compétitivité-prix (avec comme mesure emblématique la TVA sociale), la gauche sur la compétitivité-valeur ajoutée (Terra Nova propose un programme d'investissement d'avenir annuel - une « commission Juppé-Rocard » par an). Mais le diagnostic est convergent : la compétitivité de la France s'effondre depuis dix ans dans la mondialisation, et cet effondrement nous coûte des centaines de milliers d'emplois.*

*- Des mesures spécifiques de protection de l'emploi sont nécessaires en période de crise. Le renforcement du dispositif de chômage partiel, sur le modèle allemand, est la piste principale. Il faut également un nouveau mode de gestion des restructurations d'entreprises : sortir du dialogue social formel, reposant sur la simple consultation du comité d'entreprise, peu constructif, pour aller vers une véritable négociation des restructurations entre l'employeur et les syndicats de salariés. Celle-ci peut conduire à l'élaboration d'une alternative économique aux licenciements, comme cela a été le cas à l'usine Bosch de Vénissieux, reconvertie de la production de pompes diesel à celle de panneaux photovoltaïques.*

*Terra Nova réfléchit également à un autre élément novateur, avec comme principe un juste partage de l'effort en cas de restructuration. Les plans de restructuration portent pour l'essentiel sur la masse salariale. Les jeunes en CDD ou en intérim sont toujours les premières victimes, puis viennent les*

ouvriers et employés en CDI. Il est bien plus rare que les cadres dirigeants soient affectés. Nous souhaitons proposer un dispositif où les économies réalisées sont équitablement réparties du haut en bas de l'échelle salariale de l'entreprise – au moins pour des raisons d'équité symbolique : si un plan de restructuration prévoit une réduction de 25 % de la masse salariale, alors cette réduction doit affecter de manière équivalente toutes les catégories salariales, y compris les cadres dirigeants qui doivent réduire leurs revenus à due concurrence ou mettre en œuvre des départs en leur sein.

- Il y a ensuite des mesures pour lutter contre le précarariat (CDD, intérim, stages, temps partiel et fragmenté...). La décennie 2000 marque l'explosion du précarariat : sur 19 millions de contrat de travail signés en 2010, 12 sont des contrats de moins d'un mois. Ces contrats très courts ont été multipliés par dix en dix ans.

Terra Nova a avancé plusieurs propositions pour lutter contre le précarariat. Continuer à durcir la réglementation des stages, qui n'ont plus rien à voir avec leur objet initial (la découverte de l'entreprise) mais servent de premier emploi au rabais. Moduler le taux de cotisations sociales de l'entreprise en fonction du niveau de précarité de son salariat. Fiscaliser massivement le temps partiel fragmenté, dont les excès inadmissibles ont été décrits par Florence Aubenas dans *Le quai de Ouistreham*. Et recourir à des mesures spécifiques pour les jeunes actifs, qui sont les premières victimes de la crise : contrat de génération, emplois aidés réservés, objectifs spécifiques confiés à Pôle emploi...

- Il y a enfin, et avant tout, la facilitation des transitions professionnelles. On voit bien que les mesures de protection des salariés en emploi stable ont tendance à percuter celles qui visent à stabiliser les précaires. Pour réconcilier insiders et outsiders, la clé pour l'emploi de demain, c'est de faciliter la transition d'un emploi à l'autre. La réforme est connue : c'est, dans le jargon économique, la « sécurité sociale professionnelle ». Elle a déjà été mise en œuvre avec succès dans les pays nordiques et, partiellement, au Royaume Uni (Job Center Plus).

La sécurisation des parcours professionnels passe par une idée simple : lorsqu'un salarié perd son emploi, il est en quelque sorte « embauché » par l'Etat pour retrouver un emploi. Il reçoit une rémunération élevée : 90 % de son dernier salaire pendant douze mois. Il bénéficie d'un suivi individualisé et de conditions de travail professionnelles (bureau, moyens informatiques et logistiques), comme c'est le cas en Suède et au Danemark, ou en France dans l'outplacement : on retrouve plus facilement un job si on y consacre six heures par jour au bureau plutôt qu'une demi-heure depuis son domicile. Enfin, il bénéficie le cas échéant d'une formation professionnelle qualifiante qui lui permet de se réorienter en termes de métier. En échange, le demandeur d'emploi s'engage à respecter sa part du contrat avec l'Etat : rechercher un job de manière active. S'il ne le fait pas, il perd ses droits et bascule aux minimas sociaux.

Il n'y a pas de fatalité à la « préférence française pour le chômage ». Elle est le fruit de nos politiques publiques, comme celle encore mise en œuvre par ce gouvernement avec les heures supplémentaires. Il est plus que temps de les réorienter.

Depuis quelques mois, le chômage accélère à nouveau sa progression. 3 080 000 chômeurs en novembre 2011, chiffre le plus élevé depuis 1999 ; 4,5 millions de personnes en recherche d'emploi inscrites à Pôle emploi. Le sommet sur l'emploi du 18 janvier a été fidèle à la méthode du Président : la montagne de communication a accouché d'une souris politique. Les pistes existent pourtant.

## **1 - LE « SOMMET SOCIAL » : LE BONZAÏ NE CACHE PAS LA FORET**

Les mesures minimalistes qui ont été annoncées, en cette toute fin de mandat, soulignent *a contrario* le passif majeur du gouvernement en matière de lutte contre le chômage. Quelles sont les principales annonces ?

### **1. 1 - LE CHOMAGE PARTIEL CONTRE LES HEURES SUPPLEMENTAIRES**

Le gouvernement a annoncé une aide de 140 millions d'euros pour financer des mesures de chômage partiel, c'est-à-dire le maintien en poste de salariés en période de sous-activité. Il a également annoncé que les délais d'instruction par l'administration des demandes des entreprises, jugés trop long par les partenaires sociaux, seraient abaissés de vingt à dix jours, ainsi que les délais de paiement.

C'est une excellente mesure dans son principe. Lors de la crise de 2009, en dépit d'une violente récession (5 points de PIB), c'est à travers un dispositif massif de chômage partiel que l'Allemagne a pu préserver l'emploi. Mais la somme reste beaucoup trop modeste pour être efficace : les Allemands avaient investi 6 milliards dans le dispositif – cinquante fois plus que le sommet pour l'emploi...

Cette mesure souligne en creux l'absurdité économique du dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires, issu de la loi TEPA, que le gouvernement s'obstine à maintenir. Dans toute économie normale, la diminution des heures supplémentaires est le premier amortisseur de crise. Or la France, du fait de la loi TEPA, les maintient à leur plus haut niveau historique. Le supplément d'heures supplémentaires que génère la défiscalisation correspond à la perte de 100 000 emplois à temps plein. Et la défiscalisation coûte encore 4,7 milliards d'euros par an : redéployée dans le recrutement direct d'emplois publics, cette somme permettrait la création de 150 000 emplois supplémentaires. La loi TEPA détruit ainsi l'équivalent de 250 000 emplois.

Tant que cette loi n'est pas abrogée, il est vain de prétendre développer l'activité partielle. Le gouvernement réussit ainsi l'exploit ubuesque de subventionner les entreprises à la fois pour qu'elles augmentent le temps de travail (heures supplémentaires) et pour qu'elles le diminuent (chômage partiel).

### **1. 2 - POLE EMPLOI : DES CDD FACE A L'AFFAISSEMENT RECURRENT DU SERVICE PUBLIC**

Le gouvernement a annoncé l'embauche de 1 000 salariés en CDD afin d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Mais, dans la loi de finances pour 2012, le

gouvernement a supprimé 1 800 postes. Le solde net demeure donc négatif de 800 postes. Il confirme la tendance à la contraction systématique du service public de l'emploi.

L'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi est un objectif important pour basculer d'une logique d'indemnisation passive à un service public actif de l'emploi. La cible est d'un conseiller pour 60 demandeurs. C'est une cible modeste : les pays les plus avancés (pays nordiques européens) sont à un pour 30, le conseil en *outplacement* privé pour les cadres supérieurs affiche en France un ratio autour de un pour 15. Du fait des coupes dans la masse salariale, Pôle emploi s'en éloigne pourtant avec une moyenne de un conseiller pour 120 demandeurs, et des dérapages effarants dans certains départements - le ratio atteint ainsi un pour 600 dans l'Essonne...

### **1. 3 - L'EMPLOI DES JEUNES : UNE MINI-MESURE POUR UNE POPULATION QUI SERT DE VARIABLE D'AJUSTEMENT A LA CRISE**

Le gouvernement a validé une mesure issue du rapport Joyandet : pendant six mois, les entreprises de moins de dix salariés seront exonérées de cotisations sociales pour toute embauche d'un jeune de moins de 26 ans.

Mesure louable, mais qui ne saurait compenser le fait que, face à la crise, nous avons mis en place des politiques publiques qui discriminent systématiquement les *outsiders* (les jeunes) pour protéger les droits acquis des *insiders* (les adultes). Ce gouvernement y a contribué abondamment. Deux mesures symboliques en témoignent. La première, la baisse de l'effort éducatif global de la Nation : il est passé sur la décennie de 7,5 % à 6,5 % du PIB – soit une baisse de vingt milliards d'euros. La France est une exception mondiale : il n'y a pas d'autre exemple, hormis les pays en guerre, de gouvernement qui réduise ainsi l'effort éducatif national. La seconde est la réforme des retraites : vingt milliards d'euros d'ici 2020 ont été dégagés pour maintenir le niveau de vie des retraités actuels. Vingt milliards de moins pour les jeunes, vingt milliards de plus pour les seniors : les choix implicites sont sans ambiguïté.

### **1. 4 - LES MOYENS BUDGETAIRES : UNE AUMONE POUR UN BUDGET MASSACRE**

Le gouvernement affiche un effort budgétaire de 430 millions d'euros. Entre 2010 et 2012, le budget du ministère de l'Emploi est passé de 14,75 milliards d'euros à 10 milliards d'euros. Entre 2002 et 2012, il a diminué de 6,8 milliards.

Comme le nombre de chômeurs en 2002 était inférieur d'un million à ce qu'il était aujourd'hui, la dépense par chômeur a diminué de 61 % ! Jamais la crise n'a été aussi aiguë, mais jamais la politique de l'emploi n'a été aussi anémique.

## **2 - LES PISTES POUR JUGULER LE CHOMAGE**

Le chômage n'est pas une fatalité. Bien sûr, la priorité est de retrouver le chemin de la croissance. Cela renvoie au débat sur la compétitivité : la droite insiste sur la compétitivité-prix (avec comme mesure emblématique la TVA sociale), la gauche sur la compétitivité-valeur ajoutée (Terra Nova propose un programme d'investissement d'avenir annuel - une « commission Juppé-Rocard » par

an). Mais le diagnostic est convergent : la compétitivité de la France s'effondre depuis dix ans dans la mondialisation, et cet effondrement nous coûte des centaines de milliers d'emplois.

Au-delà de la croissance, faut-il prendre des mesures spécifiques à l'emploi ? La réponse est oui. Chacun sait que dans notre pays, le chômage, qui n'est jamais passé en-dessous des deux millions depuis trente ans, est structurel. Une nouvelle politique de l'emploi est à construire.

## **2. 1 - D'ABORD DES MESURES DE PROTECTION DE L'EMPLOI**

La première, c'est le renforcement du dispositif de chômage partiel. L'exemple allemand en a montré les vertus pour éviter la casse sociale en période de crise aiguë. Il y a urgence : on annonce une nouvelle récession pour 2012 et des risques majeurs sur l'emploi. Le financement, on l'a vu, est tout trouvé : la suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires.

Il faut également un nouveau mode de gestion des restructurations d'entreprises. Le gouvernement focalise le débat public sur l'instauration d'accords « compétitivité – emploi », dans lesquels les syndicats accepteraient une diminution des salaires ou du temps de travail en échange d'un maintien de l'emploi. C'est une approche étroite, alors que l'enjeu est bien plus large : il s'agit de passer d'un dialogue social formel, reposant sur la simple consultation du comité d'entreprise, à une véritable négociation des restructurations entre l'employeur et les syndicats de salariés. Celle-ci peut conduire à l'élaboration d'une alternative économique aux licenciements, comme cela a été le cas à l'usine Bosch de Vénissieux, reconvertie de la production de pompes diesel à celle de panneaux photovoltaïques.

Terra Nova réfléchit également à un dernier élément novateur, avec comme principe un juste partage de l'effort en cas de restructuration. Les plans de restructuration portent pour l'essentiel sur la masse salariale. Les jeunes en CDD ou en intérim sont toujours les premières victimes, puis viennent les ouvriers et employés en CDI. Il est bien plus rare que les cadres dirigeants soient affectés. Nous souhaitons proposer un dispositif où les économies réalisées sont équitablement réparties du haut en bas de l'échelle salariale de l'entreprise – au moins pour des raisons d'équité symbolique : si un plan de restructuration prévoit une réduction de 25 % de la masse salariale, alors cette réduction doit affecter de manière équivalente toutes les catégories salariales, y compris les cadres dirigeants qui doivent réduire leurs revenus à due concurrence ou mettre en œuvre des départs en leur sein.

## **2. 2 - ENSUITE DES MESURES POUR LUTTER CONTRE LE PRECARIAT**

Depuis trente ans, face à la crise, la société du travail française a réagi en protégeant les salariés en emploi (les *insiders*) et en sacrifiant les nouveaux entrants, et notamment les jeunes (les *outsiders*). Le droit du travail a consacré cette dualisation avec d'un côté ce qu'Eric Maurin appelle les salariés à statut (CDI et fonctionnaires) et de l'autre le travail précarisé (CDD, intérim, travail à temps partiel ou fragmenté, externalisation à la tâche, stages). La décennie 2000 a marqué l'explosion du précarat : sur 19 millions de contrats de travail signés en 2010, 12 sont des contrats de moins d'un mois. Ces contrats très courts ont été multipliés par dix en dix ans.

Terra Nova a avancé plusieurs propositions pour lutter contre la précarité. Continuer à durcir la réglementation des stages, qui n'ont plus rien à voir avec leur objet initial (la découverte de l'entreprise) mais servent de premier emploi au rabais. Moduler le taux de cotisations sociales de l'entreprise en fonction du niveau de précarité de son salariat. Fiscaliser massivement le temps partiel fragmenté, dont les excès inadmissibles ont été décrits par Florence Aubenas dans *Le quai de Ouistreham*. Et recourir à des mesures spécifiques pour les jeunes actifs, qui sont les premières victimes de la crise : contrat de génération, emplois aidés réservés, objectifs spécifiques confiés à Pôle emploi...


## **2. 3 - ENFIN, ET AVANT TOUT, LA FACILITATION DES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES**

On voit bien que les mesures de protection des salariés en emploi stable ont tendance à percuter celles qui visent à stabiliser les précaires. Pour réconcilier *insiders* et *outsiders*, la clé pour l'emploi de demain, c'est de faciliter la transition d'un emploi à l'autre. Au-delà même des périodes de crise, l'emploi à vie est un concept du passé : les salariés ont désormais vocation à changer régulièrement d'entreprises et de métiers. Il s'agit donc moins de protéger les postes de travail que de sécuriser les parcours professionnels. La réforme est connue : c'est, dans le jargon économique, la « sécurité sociale professionnelle ». Elle a déjà été mise en œuvre avec succès dans les pays nordiques et, partiellement, au Royaume Uni (*Job Centers Plus*).

La sécurisation des parcours professionnels passe par une idée simple : lorsqu'un salarié perd son emploi, il est en quelque sorte « embauché » par l'Etat pour retrouver un emploi. Il reçoit une rémunération élevée : 90 % de son dernier salaire pendant douze mois. Il bénéficie d'un suivi individualisé et de conditions de travail professionnelles (bureau, moyens informatiques et logistiques), comme c'est le cas en Suède et au Danemark, ou en France dans l'*outplacement* : on retrouve plus facilement un job si on y consacre six heures par jour au bureau plutôt qu'une demi-heure depuis son domicile. Enfin, il bénéficie le cas échéant d'une formation professionnelle qualifiante qui lui permet de se réorienter en termes de métier. En échange, le demandeur d'emploi s'engage à respecter sa part du contrat avec l'Etat : rechercher un job de manière active. S'il ne le fait pas, il perd ses droits et bascule aux minimas sociaux.

La sécurisation des parcours professionnels constitue une réforme globale qui doit aussi permettre de faire baisser la tension psychologique qui règne chez les actifs, et l'opposition entre salariés à statut et précaires. Les salariés en CDI ont peur du déclassement que provoque le licenciement. Les précaires sont déjà déclassés et « galèrent » sans perspective de trouver un emploi stable. Avec la réforme, la perte de l'emploi n'est plus un drame : pas de perte de pouvoir d'achat, pas de perte de statut social (on ne reste pas à la maison, on continue à « aller au bureau »). Et il y a la perspective raisonnable de retrouver un emploi.

La formation, pour finir, est un enjeu clé. La France a beaucoup trop de salariés non qualifiés. Elle n'est pas entrée, contrairement aux autres grands pays développés, dans la massification de l'enseignement supérieur : à peine 40 % de diplômés du supérieur contre 60 % dans les pays les plus avancés. Elle connaît encore aujourd'hui un taux d'échec scolaire élevé : 150 000 jeunes sortent sans diplôme du système scolaire chaque année. Etre sans qualification dans le monde d'aujourd'hui est presque une condamnation au chômage de longue durée : le taux de chômage des



non-diplômés atteint 40 %. Pourtant, notre pays s'enferme depuis quinze ans dans une politique coûteuse de soutien aux emplois non qualifiés. Il faut au contraire se donner les moyens de donner ou de redonner à chacun une qualification. Ceci passe par l'attribution à chaque citoyen d'un compte individuel de formation, dont la dotation de départ sera d'autant plus importante que la formation initiale aura été courte et qui pourra être abondé tout au long de la vie. C'est une révolution de même ampleur que les lois sur l'école de Jules Ferry ; elle est aujourd'hui nécessaire.

La « préférence française pour le chômage », identifiée dès le milieu des années 1990 par Denis Olivennes dans une note restée célèbre de la Fondation Saint-Simon, est toujours présente. Elle est le fruit de nos politiques publiques, comme celle encore mise en œuvre par ce gouvernement avec les heures supplémentaires. Il est plus que temps de les réorienter.