

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

ACCÈS À L'EMPLOI ET PROTECTION SOCIALE

La croissance économique a permis une réduction sensible du chômage et une amélioration de l'emploi global. Cette embellie laisse subsister un fort sous-emploi des personnes les moins qualifiées qui traduit l'importance des handicaps spécifiques qu'elles rencontrent lorsqu'elles veulent accéder à l'emploi ; elle révèle aussi l'importance d'un noyau dur de pauvreté et des phénomènes d'exclusion.

C'est dans ce contexte que le Conseil a inscrit son premier rapport en le concentrant sur la question de l'accès à l'emploi et de la protection sociale des personnes les moins qualifiées.

Ce rapport s'appuie sur les convictions suivantes :

- La croissance économique, à elle seule, ne parviendra pas à résorber le sous-emploi, en particulier celui qui concerne les personnes les moins qualifiées.
- L'accès à l'emploi est le premier moyen de lutte contre la pauvreté et d'insertion sociale. Pourtant, cet accès à l'emploi ne fait pas toujours disparaître les situations de pauvreté.
- Afin de soutenir la croissance et de s'attaquer au noyau dur du sous-emploi et de la pauvreté, il convient d'infléchir nombre des politiques publiques et des comportements des acteurs sociaux marqués par la période de crise antérieure. Il est en particulier nécessaire de réexaminer la cohérence d'ensemble de la politique de l'emploi et de la protection sociale.

Au total, dans le contexte actuel, le rapport cherche à apporter des réponses à trois questions.

- Comment améliorer le contenu en emplois de la croissance, et notamment comment conforter la demande de travail peu qualifié ?
- Comment faire en sorte que le retour à l'emploi permette d'accéder à des emplois plus stables et plus rémunérateurs ?
- Comment assurer que la protection sociale soit globalement renforcée, notamment pour les plus fragiles, mais contribue au dynamisme de l'emploi ? En particulier, comment concilier justice redistributive et incitation à l'emploi ?

En s'appuyant sur une série de constats de la situation présente et des éléments d'évaluation des politiques d'accès à l'emploi et de protection sociale menées en France ou chez certains de nos partenaires, le Conseil est conduit à dessiner les orientations qui lui paraissent souhaitables.

Constats

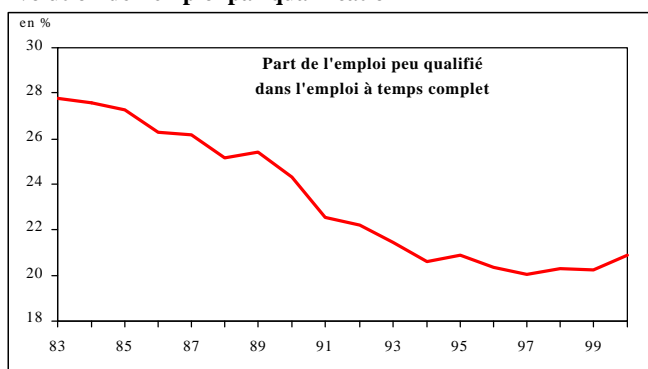
- En France, le fort déséquilibre entre, d'une part, l'offre d'emplois peu qualifiés par les entreprises qui tend en longue période à se réduire et, d'autre part, une surabondance de main-d'œuvre peu qualifiée persiste malgré les progrès de la formation initiale et l'importance des moyens de la formation permanente. Ce déséquilibre se traduit par **un taux d'emploi particulièrement faible des personnes peu qualifiées**, conjonction d'un taux de chômage élevé et d'un taux d'activité faible pour ces catégories de personnes.
- **La pauvreté concerne désormais davantage les personnes d'âge actif que les retraités.** Parmi les premières, elle ne résulte pas toujours, voire le plus souvent, de l'exclusion totale de l'emploi. Une forte proportion d'adultes pauvres a, au cours de chaque année, occupé un emploi au moins temporaire.
- La faiblesse du niveau de vie de ces travailleurs pauvres peut provenir de l'insuffisance des prestations familiales mais aussi de la faiblesse des revenus d'activité, liée à l'exercice d'emplois « à temps incomplet » : travail à temps partiel, alternance de périodes de chômage et d'emploi.
- **Pour ces travailleurs « à temps incomplet » et à bas salaires, le travail n'est guère rémunérateur** : le revenu tiré de leur travail ne les conduit pas à disposer d'un niveau de vie très différent de celui qui serait le leur s'ils étaient sans emploi ; il peut même lui être inférieur.
- L'exercice d'une activité à temps incomplet sur des emplois peu qualifiés ou peu rémunérés ne permet pas, assez fréquemment, de parvenir à un meilleur emploi. Si le travail « ne paie pas » instantanément, il y a des risques qu'il en soit de même à terme.

- La réforme de l'indemnisation du chômage au début des années quatre-vingt-dix, sous contraintes de financement, a conduit, de fait, à transformer le RMI, mis en place en 1988, en un dernier étage de l'indemnisation du chômage. Ce basculement n'a pas contribué à faciliter le retour à l'emploi des chômeurs non indemnisés ; il a par ailleurs engorgé les capacités des services sociaux à aider ceux des allocataires qui en ont le plus besoin.

Les politiques en cours

L'allègement du coût du travail au voisinage du Smic a eu un effet positif sur l'inflexion récente de l'offre d'emplois pour les peu qualifiés.

Évolution de l'emploi par qualification



Source : enquêtes Emploi, estimations Dares.

Des aménagements importants sont en cours pour supprimer les distorsions dans le calcul de diverses prestations ou impôts qui, pénalisant les revenus d'activité par rapport aux revenus de remplacement, contribuaient à faire en sorte que le travail soit peu rémunérateur, notamment en ce qui concerne la taxe d'habitation et les allocations logement.

Une orientation progressive se dégage vers des politiques plus actives d'accompagnement vers l'emploi. Au sein de l'assurance chômage, gérée par les partenaires sociaux, la possibilité de cumul partiel de revenus d'activité et d'allocations chômage (régime des activités réduites), le dispositif des conventions de conversion ont été les premières manifestations.

La nouvelle convention Unedic marque un renforcement très significatif de cette orientation.

Par ailleurs, avec des programmes comme TRACE, pour les jeunes en difficulté d'insertion, ou comme le programme « Nouveau départ », se traduit aussi une orientation plus marquée du service public de l'emploi vers un accompagnement personnalisé des chômeurs le plus en difficulté.

Il ne faut pas se dissimuler, cependant, le retard de la France par rapport à nombre de pays européens dans cet accompagnement plus actif, ni la distance qui existe, trop souvent dans la pratique, entre les intentions affichées lors de la création de nouveaux dispositifs et la mise en œuvre effective: c'est notamment le cas pour les CES pour lesquels la dimension de formation et d'accompagnement vers l'emploi est très souvent restée lettre morte ou pour les contrats d'insertion prévus dans le RMI.

L'examen des expériences étrangères conduit à souligner trois points :

- La nécessité de renforcer *la cohérence* des politiques publiques en faveur de l'accès à l'emploi et de protection sociale en tenant compte d'un contexte d'amélioration globale de la situation de l'emploi.
- L'importance d'une *action dans la durée* car les politiques structurelles mettent du temps à mûrir leurs résultats.
- L'importance d'une *action concertée entre pouvoirs publics, partenaires sociaux*, entreprises et autres acteurs de la société civile pour faciliter le retour à l'emploi et à des emplois de qualité.

Orientations souhaitables

Au delà de l'impact bénéfique du maintien d'une croissance soutenue, un effort particulier devra être apporté pour résorber le très fort sous-emploi des personnes peu qualifiées et l'on ne peut attendre simplement le renouvellement des générations plus anciennes par des générations de niveau de formation initiale plus élevée.

Il apparaît nécessaire au Conseil que soit maintenu un effort de soutien à la demande de travail peu qualifié de la part des entreprises ; aussi, une grande attention doit être portée à l'évolution du coût du travail peu qualifié, notamment en cherchant à limiter l'impact négatif que pourraient avoir les modalités du passage aux 35 heures sur la dynamique du Smic. Mais ceci ne suffit pas.

D'un côté, il convient de renforcer les efforts de formation permanente au sein des entreprises plus orientées vers les personnes les plus fragiles (salariés sur contrats précaires, main-d'œuvre de faible niveau de formation initiale) et ceci dépend pour partie d'une revalorisation de la politique contractuelle. Par ailleurs, pour tous les jeunes sortant ou étant sortis de l'école sans diplôme ou avec le CAP ou le BEPC, la mise en place d'un crédit éducation pourrait garantir -avec un revenu de remplacement- l'équivalent d'un an de formation. Il pourrait être associé à une démarche d'insertion professionnelle ; ou bien s'ajouter, pour

chaque intéressé, à un moment ou un autre de sa vie professionnelle, aux autres possibilités offertes par la loi de 1971.

D'un autre côté, **les actions d'accompagnement vers l'emploi pour les personnes les moins qualifiées, doivent être renforcées et bénéficier à l'ensemble des personnes à la recherche d'emploi**, qu'il s'agisse de celles prises en charge par le régime d'assurance chômage dans le cadre de la nouvelle allocation de retour à l'emploi ou de celles bénéficiant de revenus des régimes d'assistance : chômeurs de longue durée bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique ou allocataires du RMI. Ceci devrait être l'un des éléments d'un réexamen d'ensemble des trois dispositifs d'indemnisation afin de mieux adapter notre système aux transformations du marché du travail.

Le **développement de la politique contractuelle** devrait concerner deux autres domaines.

Le premier concerne **la négociation des minima de salaires** à inscrire dans les conventions de branches et dans les accords d'entreprise. Les gouvernements, dans le passé, ont incité les partenaires sociaux à négocier les minima. Sans grand succès jusqu'à présent.

Mais les entreprises ne peuvent se plaindre du rôle excessif joué, à leurs yeux, par le Smic et, dans le même temps, refuser de revoir les minima conventionnels qui, normalement, devraient, combinés avec un Smic à un niveau raisonnable, assurer la protection la plus adéquate et la plus souple aux titulaires de basses rémunérations.

A cet effet, une conférence tripartite (Pouvoirs publics, Patronat, Organisations syndicales) pourrait se tenir en 2002 avant que le Gouvernement ne remette au Parlement le rapport précisant les mesures envisagées pour rendre la garantie mensuelle de revenu sans objet au 1^{er} juillet 2005.

Le second point a trait à ce que l'on appelle **les politiques de marché interne du travail** : perspectives de carrière, conversion ou adaptation des postes de travail, actions ciblées de formation pour atteindre ces objectifs.

Le Conseil insiste sur le fait que même les travailleurs qui sont en bas de la hiérarchie doivent se voir offrir des possibilités de carrière ou, plus élémentaire encore, les moyens de passer à un emploi plus stable et plus intéressant.

Plutôt que de pénaliser à l'excès les contrats à temps partiel ou à durée limitée, il serait préférable de profiter de la période de croissance pour inciter, par la voie contractuelle, les entreprises à offrir à ces travailleurs des possibilités de statut amélioré et d'accroître leur employabilité par des actions de formation.

La cohérence d'ensemble des transferts et prélèvements sociaux et fiscaux doit être améliorée pour les personnes disposant de revenus faibles : il s'agit tout autant de satisfaire un objectif de justice sociale que de renforcer l'incitation à rechercher un emploi. De nombreuses mesures ont été prises en ce sens, mais un examen d'ensemble reste à faire et des compléments peuvent être apportés. Trois points méritent d'être soulignés dès à présent.

- Des mesures ont été prises pour faire en sorte que les revenus du travail ne soient pas pénalisés par rapport aux revenus de remplacement. Il reste encore de nombreuses distorsions, en particulier dans les aides apportées par des collectivités locales qui, bien que de moindre importance, mériteraient d'être corrigées.

- La prime pour l'emploi, récemment présentée par le Gouvernement, contribue à relever les revenus des personnes payées jusqu'à 1,4 Smic. Par les modalités choisies, elle accentue aussi, pour les basses tranches de revenus, la progressivité de la redistribution (qui résulte à la fois des prélèvements et des transferts sous conditions de ressources).

- Pour vraiment lutter contre les phénomènes de pauvreté laborieuse et ainsi favoriser l'accès à l'emploi des travailleurs dits peu qualifiés, le dispositif de redistribution pourrait être complété en direction des travailleurs pauvres qui bénéficient peu de la prime pour l'emploi.

D'un côté, il faudrait arriver à une meilleure prise en charge du coût de l'enfant pour les familles les plus modestes ainsi que des dépenses liées à l'occupation d'un emploi (le dispositif de prise en charge des frais professionnels dans l'impôt sur le revenu exclut les personnes en cause ici).

D'un autre côté, il conviendrait d'examiner la mise en place d'un dispositif de soutien aux bas revenus pour ceux qui ne parviennent pas à trouver une activité d'une durée assez longue pour disposer de revenus suffisants à sortir de la pauvreté. Le rapport s'attache à justifier l'intérêt d'une telle approche.

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale a été créé en avril 2000.

Le conseil est composé de personnalités nommées par le Premier ministre et choisies en raison de leur compétence.

Président
Jacques **DELORS**

Membres :

Paul **CHAMPSAUR**
Directeur général de l'Insee

Xavier **EMMANUELLI**
Président du Samu Social International

Pierre **FAURRE** †
Président directeur général de la Sagem

Marie-Thérèse **JOIN-LAMBERT**
Présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
Déléguée de la France à l'OIT

Jean **LAPEYRE**
Secrétaire général adjoint de la Confédération européenne des syndicats (CES)

Jeanne-Marie **PARLY**
Conseiller d'Etat

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
113, rue de Grenelle 75007 Paris
Tél. : 01 53 85 15 00 (provisoire : 01 43 19 15 23)

Le conseil est assisté par :

Rapporteur général
Michel Dollé

Rapporteurs
Denis Clerc
Gérard Forgeot
Bénédicte Galtier
François Hada
Yannick L'Horty

Documentalistes
Patricia Routier
Marie-Christine Thomas

Secrétaires
Michèle Fataccioli
Françoise Leveleux

Pour élaborer ce rapport, le Cerc s'est appuyé sur d'importants travaux statistiques et études économiques réalisés par l'Insee, la direction de la Prévision au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la Dares et la Drees au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, par les services de l'ANPE et de l'Unedic et des services des ambassades de France pour l'examen d'expériences étrangères. Plusieurs équipes de chercheurs ont aussi fourni des contributions à ce rapport.

E-mail : cerc@cerc.plan.gov.fr

Présentation du Cerc : www.plan.gov.fr/organismes/cerc

BON DE COMMANDE

A ENVOYER À LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

124, rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers cedex
Téléphone 01.40.15.70.00 Télécopie 01.40.15.68.00

Désignation	Prix unitaire TTC	Nombre	TOTAL
ACCÈS À L'EMPLOI ET PROTECTION SOCIALE	70 F		
Participation aux frais de facturation et de port			+ 20 F
	MONTANT TOTAL À PAYER		

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal : Localité :

Ci-joint mon règlement :

Par chèque bancaire ou postal à l'ordre de M. l'Agent comptable de La Documentation française

Par carte bancaire. Date d'expiration :

N°

Date : Signature

Le rapport est également consultable en ligne sur le site de la Documentation Française www.ladocfrancaise.fr