

Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale

Ai-Thu Dang, Jean-Luc Outin, H el ene Zajdela
CNRS  ditions, 2006, 238 pages

Ancrée dans une perspective comparative, cet ouvrage illustre et interroge les transformations de l'Etat social à travers le prisme des articulations entre emploi et protection sociale. Les deux angles d'approche privilégiés sont l'activation du marché du travail d'un côté et les transitions entre emploi et protection sociale de l'autre. Ils constituent les deux parties principales du livre.

Ce livre réunit onze des communications présentées lors d'un colloque sur le thème « Accès inégal à l'emploi et à la protection sociale » organisé par le Matisse en septembre 2004 à Paris et sont majoritairement écrites par des économistes. Des textes empiriques côtoient des textes plus normatifs, tandis que sont privilégiées des approches comparatives tout particulièrement entre pays européens, ou entre les pays de l'OCDE. Ces articles sont mis en perspective par un avant-propos de M. Elbaum, fort utile pour caractériser les différents sens de l'activation, et une introduction générale d'H. Zajdela et A.T. Dang clairement problématisée, qui contribuent largement à la contextualisation et à la cohérence d'ensemble de l'ouvrage.

L'intérêt principal de l'ouvrage est d'apporter des contributions significatives au débat sur les effets des réformes des politiques de l'emploi en termes d'activation comme réponse à la crise de la protection sociale dans l'ensemble des pays développés.

Trois axes sont privilégiés.

- Le premier questionne la pertinence du diagnostic visant à récuser les dispositifs de protection sociale pour leurs côtés, les rigidités qu'ils induisent sur le marché du travail et les effets désincitatifs sur les comportements des offreurs de travail à travers des trappes à inactivité.
- Le second propose une analyse critique des effets, présente les limites de ces politiques d'activation et les conditions de leur efficacité, allant parfois jusqu'à déboucher sur des propositions alternatives.
- Enfin, le troisième interroge la convergence vers un modèle social unique. Cette convergence est mise en question par des analyses comparatives et la spécification de régimes nationaux d'activation fortement dépendants des caractéristiques sociétales et institutionnelles des nations et des compromis sociaux à l'œuvre. Elle l'est aussi en lien avec le développement de l'Europe sociale dont les dynamiques se déclinent différemment selon les caractéristiques des systèmes nationaux de protection sociale qu'elles touchent.

Sur le premier axe, on lit avec intérêt l'article d'H. Zajdela et M. Pucci qui permet de sortir de l'arbitrage incitation-redistribution à l'origine de la remise en question des politiques sociales. A partir d'une analyse des comportements effectifs des allocataires du RMI, elles modifient le modèle standard d'arbitrage consommation-loisir au fondement de la justification des trappes à pauvreté et à inactivité en retenant une nouvelle définition du comportement des titulaires de minima sociaux distinguant deux types de loisirs (l'oisiveté et le loisir) et un niveau de consommation de survie. Elles mettent ainsi en évidence que la lutte contre la pauvreté ne s'accompagne pas nécessairement d'effets désincitatifs sur le travail. Chemin faisant, elles exhibent les hypothèses qui justifient les trappes et proposent un modèle plus général dans lequel le « modèle habituel n'est qu'un cas particulier » (p. 130). Elles ouvrent là des

perspectives de combinaison entre redistribution et retour à l'emploi tout à fait stimulantes. Dans une tout autre perspective, Y. L'Horty, à partir d'une analyse comparative sur 17 pays européens, souligne que le Revenu minimum garanti différentiel contribue à lutter contre la pauvreté au prix cependant de mécanismes de désincitation. Selon lui, la condition pour qu'il n'y ait pas de liens entre la « générosité des *minima* sociaux » et la persistance de la pauvreté et du chômage, repose sur le fait que ces *minima* soient combinés avec des dispositifs de *Making Work Pay*, apparaissant comme autant de mécanismes incitatifs de retour à l'emploi.

Sur le second axe, F. Lefresne et C. Tuchsirer tirent trois enseignements d'une comparaison entre six pays européens. Elles mettent particulièrement l'accent sur le lien entre cohérence des dispositifs adoptés, inscription dans des compromis sociaux, et efficacité des stratégies mises en œuvre. En ce sens, il ne peut y avoir de modèle ou de solution uniques transposables en tout temps et sur tout espace. Plus encore, c'est bien le fait que ces compromis et les politiques d'emplois soient négociés collectivement et par les mêmes acteurs qui renforce la cohérence d'ensemble. Il y a là un enjeu en termes de relations sociales qui concerne à la fois les différents pays européens, mais aussi plus largement l'édifice communautaire. Elles soulignent aussi que les pays pour lesquels le retour à l'emploi a été le plus efficace sont ceux « *pour lesquels la composante indemnitaire est la plus élevée* » (p. 84) : il y aurait donc complémentarité entre les dépenses d'indemnisation et le retour à l'emploi.... Mais elles observent enfin le risque de « *contamination du marché du travail régulier* » (p. 85) par les activités transitoires propres aux dispositifs d'activation. Deux pays aussi différents que le Royaume-Uni (modèle libéral au sens d'Esping-Andersen) et la Belgique (modèle continental) semblent saisir l'opportunité des politiques d'activation pour introduire des politiques de dérégulation sur le marché du travail.

Sur la gestion des âges dans 6 pays européens, P. Courtioux, L. Davoine et C. Erhel mettent en évidence que les principaux leviers utilisés en matière d'activation ne se limitent pas aux incitations financières et aux politiques actives de l'emploi. Elles passent aussi par des actions en direction des entreprises, soit en termes de communication sur les performances des travailleurs âgés, soit sur les nécessaires évolutions de la gestion des ressources humaines pour favoriser des transitions « douces ». Ainsi, et comme les préconisent les organisations internationales et l'Union européenne, des mécanismes incitatifs cohabitent avec des mécanismes plus qualitatifs, notamment en termes de formation, donnant ainsi à l'emploi des seniors une dimension « *multidimensionnelle* » (p. 99). D'autres mesures pourraient être envisagées favorisant les *transitions* en lien avec des analyses critiques du *Welfare to work* notamment du point de vue des procédures de renforcement de la négociation collective, surtout à l'échelle locale, de celui des dispositifs, tels que des contreparties négociées au travail en termes de reclassement, et de celui du droit au revenu lié au travail salarié.

Les textes de P. Badan, J.-M. Bonvin, E. Moachon et L. Thélen d'une part et de M. Solognon d'autre part, apportent aussi des arguments quant à la remise en question des politiques d'activation. Centrés sur une entrée par les entreprises et sur la question de l'évaluation, ces deux textes ouvrent des perspectives quant aux interventions possibles de la politique de l'emploi sur les entreprises et pas seulement sur les individus. Pour les premiers auteurs, l'accent est mis sur les effets de l'activation sur le contrat de travail classique et sur la solidarité sociale en termes d'intensification du travail dans un contexte d'individualisation croissante et de territorialisation de la relation de travail. On retrouve ici le thème de la souffrance au travail et l'enjeu qui réside dans l'adoption d'une perspective fondée sur la qualité de travail. Ils proposent ainsi d'utiliser « *un cadre d'évaluation alternatif* » en lien avec les capacités (Sen, 2000), qu'il testent dans les entreprises et qui leur permet de mettre en évidence la coexistence d'une régulation d'autonomie et d'une régulation de contrôle. M. Solognon, quant à elle, renouvelle l'analyse de l'insertion des chômeurs. Elle démontre, à partir d'une démarche novatrice d'insertion des chômeurs en France (dite Intervention de l'Offre et de la Demande), que l'employabilité ne dépend pas seulement des caractéristiques individuelles et des trajectoires des chômeurs, mais aussi des conventions d'évaluation et de

jugement des entreprises. Elle souligne ainsi les limites des dispositifs d'insertion centrés sur l'individualisation et l'enjeu de l'intervention directe auprès des entreprises en limitant les occasions de sélection au profit d'une évaluation par la mise en situation de travail.

Dans une perspective plus normative et plus centrée sur la protection sociale, les trois textes de C. Ramaux, J.-M. Monnier et C. Vercellone, et B. Gazier et A. Lechevalier contribuent à caractériser des alternatives possibles en privilégiant les questions de financement et de transition. À partir d'une approche centrée sur l'État social, C. Ramaux s'interroge sur le financement de la protection sociale. Loin de retenir le principe d'une TVA sociale ou celui de la fiscalisation, il démontre l'intérêt d'un financement par cotisation et de l'élargissement de son assiette aux profits financiers non réinvestis. J.-M. Monnier et C. Vercellone, en lien avec l'allocation universelle, proposent l'instauration d'un revenu minimum garanti original comme moyen de réformer la protection sociale. Son intérêt principal est la sécurisation des parcours professionnels et la facilitation des transitions tout au long de la vie. Selon eux, il ne doit pas être redistributif, ni transformer radicalement l'architecture de la protection sociale. Mais il suppose de réformer les prélèvements obligatoires et notamment la fiscalité du capital et des flux financiers, et de supprimer certains dispositifs existants tels que la prime pour l'emploi ou certains *minima* (logique de substituabilité). Ils élaborent ainsi différents scénarii de faisabilité et de soutenabilité de ce revenu dans un cadre statique et retiennent celui d'un revenu minimum aux alentours de 700 euros. B. Gazier et A. Lechevalier, dans une perspective plus macro, mettent l'accent sur l'intérêt des marchés transitionnels du travail au cœur d'un « *modèle d'inspiration social-démocrate renouvelé* ».

Le troisième axe, centré sur la question de la convergence vers un modèle unique, trouve différentes illustrations. Aucun des textes ne confirme l'hypothèse d'une convergence vers un modèle européen unique. À des degrés divers, ils mettent en avant les spécificités nationales des arrangements socio-économiques et politiques entre emploi et protection sociale, et les capacités des compromis nationaux à infléchir des préconisations à l'échelle européenne supposées homogénéisantes. Ils donnent ainsi à voir l'écart entre des politiques d'inspiration néolibérale et leur mise en œuvre dans les différents pays. Ces textes enfin offrent des perspectives renouvelées quant à la possibilité d'ajustement et de survie des modèles continental et social-démocrate.

Ainsi, F. Lefresne et C. Tuchsirer caractérisent la diversité des stratégies d'activation développées par six pays européens et les mettent en lien avec la nature des compromis sociaux et des modes de régulation sociale au sein desquels elles prennent place. Retenant une grille de lecture centrée sur trois types d'indicateurs (la qualité de la couverture indemnitaire du risque chômage, le rôle de diffusion des nouvelles normes d'emploi par la politique active de l'emploi et la nature des relations sociales et des compromis), elles caractérisent les situations de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Elles mettent à la fois en évidence que les dépenses passives et les dépenses actives ne s'opposent pas et que les régimes d'invalidité continuent à jouer un rôle de régulateur et ne se limitent pas aux Pays-Bas, mais surtout que les diversités nationales subsistent dans la conduite des politiques de l'emploi. Les auteures concluent sur le caractère illusoire de la convergence vers un modèle européen unique, mais elles soulignent la polarisation possible autour de deux *scenarii*, le premier fondé sur le renforcement des services de l'emploi et de l'insertion, le second centré sur une intermédiation sur le marché du travail en lien avec un affaiblissement des dispositifs de protection sociale.

De son côté, M.-C. Cazenave souligne que les politiques de *Making Work Pay* qui se sont développées à partir des années quatre-vingt, principalement inspirées du modèle libéral au sens d'Esping-Andersen (1990), ne se sont déployées dans les pays du modèle continental que plus récemment. À partir de l'analyse des situations belge et française, elle met en évidence que loin de produire un rapprochement avec le modèle libéral ou de valider l'hypothèse d'une inertie institutionnelle, l'introduction de ce type de politique conduit à une hybridation du modèle continental.

Lorsque l'on s'intéresse à la gestion des âges, les conclusions sont assez proches. Le prolongement d'activités, en tant que modalité d'activation caractéristique des seniors, est une tendance commune dans les six pays européens analysés par P. Courtioux, L. Davoine et C. Erhel. Mais il prend des formes différentes et produit des résultats spécifiques en termes de présence des seniors sur le marché du travail dans chacun des pays étudiés. Les auteurs mettent aussi en exergue les « *injonctions contradictoires* » des politiques publiques, notamment pour les pays du modèle continental, qui semble là encore plus fragilisé.

À l'autre bout, dans une comparaison France-Québec sur les jeunes confrontés au chômage et à la pauvreté. L. Lima montre que les politiques d'insertion visent moins la redistribution que l'intégration. Mais cette tendance commune ne saurait masquer les écarts entre ces deux pays liés aux contextes nationaux spécifiques et aux écarts de représentations entre les différents pays quant aux droits et ressources en matière sociale. En France, les jeunes restent dans des régimes d'exception avec des dispositifs ciblés qui visent l'intégration sociale. Au Québec, c'est la prévention de l'exclusion qui semble dominante et la volonté de limiter l'enfermement dans le piège de l'assistance. On retrouve donc la permanence de spécificités nationales en dépit de tendances communes.

C'est le texte de B. Gazier et A. Lechevalier qui contribue le plus explicitement au débat sur la convergence ou l'hybridation des systèmes nationaux de protection sociale (SNPS). Après avoir analysé les principales tendances de la politique sociale européenne et plus particulièrement de la Stratégie européenne pour l'emploi, caractérisé les contraintes macroéconomiques qui pèsent sur les pays européens, et décliné la diversité des SNPS en lien et en prolongement critique des travaux d'Esping-Andersen, les auteurs s'interrogent sur quel modèle social pour l'Europe. Dans une perspective de changement institutionnel, ils opposent ainsi un modèle *Asset-based Welfare*, au sein duquel il s'agit « *d'équiper les individus pour le marché* », à un modèle centré sur « *les marchés transitionnels du travail* », où il s'agit « *d'équiper le marché pour les gens* » (p. 227). Ce second modèle offre une perspective de renouvellement intéressant du modèle social-démocrate dans l'espace européen.

Le texte introductif de H. Zajdela et A.T. Dang identifie finalement les trois approches dominantes des représentations des marchés du travail en Europe : celle qui porte sur la gestion de la continuité des droits en lien avec des mécanismes incitatifs, celle qui porte sur l'employabilité en lien avec la formation, et celle qui repose sur de nouvelles formes de répartition du revenu national avec l'allocation universelle. On y perçoit donc explicitement les enjeux pour l'avenir et les différentes configurations possibles d'un « *modèle européen d'emploi* » (p. 22).

Ce livre est d'une grande actualité et fournit de nombreuses pistes pour se saisir des débats actuels de politique intérieure de la France, ainsi que ceux qui ont trait à l'approfondissement du processus d'intégration européenne. Certains résultats sont particulièrement stimulants, tant du point de vue de la méthode que des perspectives offertes en termes d'alternatives notamment. Cet ouvrage contribue aussi à tracer un programme de recherche pour les années à venir. On perçoit en effet l'enjeu qu'il y a à approfondir et décortiquer ce qui fait cohérence à l'échelon des nations et à se doter d'outils pour appréhender plus finement les arrangements institutionnels adoptés et leurs transformations. Et l'on perçoit aussi tout l'intérêt de revenir aux modèles classiques pour interroger les hypothèses et les représentations sur lesquelles ils reposent. Il y a là une vraie qualité de ce livre que d'ouvrir sur de nouvelles perspectives de recherche. On peut seulement regretter l'origine principalement française des contributions, qui introduit peut-être un biais analytique, dans un ouvrage qui se situe délibérément dans une perspective européenne...

