

Politiques de l'emploi et emploi efficace pour résorber le chômage

Par Madame Fatiha Taleb *

Notre présente communication intitulée: "Politiques de l'emploi et emploi efficace pour résorber le chômage" apporte une modeste contribution à l'indispensable réflexion sur l'avenir du travail dans la société, tant l'ampleur du chômage dans la crise contemporaine apparaît, ainsi, comme le produit, sans cesse, renouvelé du fonctionnement de l'agencement complexe de formes sociales, institutionnelles et matérielles¹, tant la caractéristique nouvelle du chômage en Algérie est qu'il concerne d'abord les jeunes sans travail pour la première fois et, souvent, des éléments scolarisés ou formés²

Certes, la perspective de garantie du droit au travail pour tous³ dépend des études prospectives nécessaires à la détermination des éléments de la politique de l'emploi que se propose de réaliser le Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle⁴ mais, aussi, des capacités de développement du pays, de la maîtrise du système de gestion et du degré de formation des personnes aptes au travail⁵

Ce sont les normes d'emploi s'établissant, progressivement, qui font apparaître, à contrario, des phénomènes dits de "sous-emploi" au sein desquels les trajectoires sociales isolent, progressivement, une situation spécifique que l'on appelle "chômage"

Le chômage est, en effet, une "forme de non travail", historiquement, datée, née de la grande industrie, de l'urbanisation et de l'aide sociale délivrée aux pauvres.

* Docteur d'Etat en Droit Bancaire International. Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Administratives de l'Université d'Oran

¹ Salais, Baverez et Reynaud Paris 1986, p 186. Cf Peter Auer in "le travail et l'emploi", collection "logiques sociales"

² Annuaire de l'Afrique du Nord 1980 -. Editon du C. N.R.S. "politique de l'emploi formation au Maghreb.

³ V. Charte Nationale de 1976

⁴ V. Décret n° 92-36 du 02/02/1992, J.O. du 02/02/1992

⁵ V. M. Tayeb Belloula "Droit du travail". p 140 et s

Trois facteurs interdépendants⁶ expliquent sa montée et donnent aux besoins d'emploi (en quantité, et en qualité), à relier à un objectif de plein emploi, certaines caractéristiques particulières; notamment:

1 L'insuffisance croissante du nombre d'emplois créés par rapport aux besoins, conjuguée à une répartition sectorielle inadéquate;

2 Le développement d'un mécanisme de mobilisation de la réserve de la main œuvre (du potentiel de main œuvre se trouvant hors marché du travail à un instant donné) par le biais de l'extension du salariat.

3 La naissance d'une relation "perverse" mobilité chômage contribuant à distendre le lien entre création d'emploi et résorption du chômage.

Donc, tout emploi comme "relation sociale" n'est rien d'autre que la réunion d'un travailleur et d'un poste de travail, afin de mieux souligner que le chômage n'est pas, seulement, une pénurie de postes de travail (optique traditionnelle de l'analyse économique du sous-emploi) mais, également, une masse de travailleurs privés de poste de travail⁷. Ainsi "le poste renvoie à l'entreprise et le travailleur à la société, l'emploi consistant dans leur mise en rapport".

Posée en ces termes la distinction entre emploi et travail revêt, alors, un sens précis: "l'emploi" correspond à une activité marchande et au caractère salarial des ressources qu'il procure; "le travail" relève d'activités non marchandes comme le travail domestique, de voisinage ou le bénévolat par exemple. Si le salariat norme l'emploi, la précarité en est le constituant⁸.

Il s'agit, alors, de comprendre l'emploi "comme l'ensemble des modalités d'accès et de retrait du marché de travail ainsi que la traduction de l'activité laborieuse, en termes de statuts sociaux"; Ce sont les rapports de force, ce sont les rapports sociaux qui construisent les frontières mouvantes et mobiles du droit à l'emploi, qui constituent les catégories sociales assignées aux nouvelles formes d'emploi.

⁶ Travaux parus dans Economie et statistique dans le n° 69 de Juillet - Août 1975 de la revue "Références" et dans le n° 93 d'Octobre 1977 "une analyse des mécanismes de détermination du chômage".

⁷ Michon - Paris 1975, p 11. Cf. Auer-, Op.cit.

⁸ Staluf - Paris 1990, pp. 279 à 281. Cf. I.B.I.D., Auer.

I - Les Politiques de l'emploi.

Une politique de l'emploi est, souvent, la résultante des efforts d'assainissement accomplis dans d'autres domaines (inflation, déficit budgétaire, commerce extérieur ou production industrielle)⁹.

A. Les causes du déséquilibre du marché du travail.

a - Au niveau des secteurs d'activité.

Le volume de l'emploi dans un secteur se développe si la demande de biens augmente, plus vite, que la productivité ("branches à progrès progressifs" dans lesquelles il y a création d'emplois : la plupart des industries nouvelles, les services). A contrario, l'emploi diminue là où la productivité s'accroît, plus rapidement que la demande ("branches à progrès récessifs" dans lesquelles il y a perte d'emplois : agriculture, textile, habillement).

b - Au niveau du statut socio professionnel et de la qualification.

Le salariat assure l'essentiel des ressources indispensables en main œuvre, alors que l'emploi individuel comportant plus de risques n'intéresse qu'une partie, relativement modeste de la population active.

L'extension du salariat est, aussi, une réponse aux besoins de l'industrie, tant en travail hautement qualifié, qu'en main œuvre non qualifiée (bâtiment, mines, ...).

L'introduction de l'informatique et des technologies nouvelles dans l'appareil productif, rend inévitables des ajustements difficiles à trouver, entre une demande de travail, souvent non qualifiée, et une offre de travail concernant, de plus en plus, de postes qualifiés.

La comparaison entre les besoins futurs de l'économie et le niveau de qualification de la main œuvre oriente les choix à faire au niveau de la formation professionnelle et des politiques de l'emploi afin de résorber le chômage.

⁹ - J. J. Braconnier et M. Lanmaux, Paris, 1986

B. Les nouvelles exigences de l'emploi.

Le Chômage est la résultante d'un dysfonctionnement du marché du travail et son analyse est étendue au fonctionnement du circuit économique dans son ensemble¹⁰. La productivité rend, en effet, inutiles certains emplois dans certains secteurs, mais si des initiatives sont prises en vue de répondre à de nouveaux besoins latents, ou suscités par le progrès technique, de nouveaux emplois se créeront ailleurs. Ce sont ces nouveaux emplois qui compenseront la disparition des anciens et qui permettront d'absorber l'augmentation de la population active. On attendrait d'une économie, qu'elle aille, naturellement, dans ce sens: les gains de productivité réalisés dans les secteurs anciens et qui permettent de produire, plus ou moins, à moindre coût, vont se traduire par des baisses de prix ou par des augmentations de revenus. Il s'ensuivra, par conséquent, pour les clients ou les employés de ces secteurs un pouvoir d'achat supplémentaire.

C'est ce pouvoir d'achat qui stimulera le développement des segments nouveaux d'activité et jouera le rôle de moteur de la croissance.

Par ailleurs, dans ces secteurs qui émergent le travail ne sera, en tout cas, au début, pas encore marqué par une forte efficacité productive.

Le progrès technique peut, donc, créer plus d'emplois qu'il n'en détruit¹¹.

II - Qu'est ce qu'alors un emploi efficace pour résorber le chômage ?.

La problématique, donc, part des données concrètes de l'emploi et tend, sans rechercher une synthèse complète, de remonter vers "l'environnement macro-économique"

¹⁰ "L'analyse keynésienne se démarque du modèle néoclassique en voyant dans le chômage un phénomène, éminemment, involontaire: "les néoclassiques" ne connaissent que deux motifs du chômage: le chômage volontaire et le chômage transitoire

Dans l'interprétation keynésienne le chômage est, en revanche, déterminé, fondamentalement, par le niveau de la demande effective sur lequel les salariés ont peu de prise" Cf. Holman, in "études de la documentation française". Paris. 1997

¹¹ -G. Ballot - "une société en quête de sens" 1ère Edition Paris. 1996.

A priori, maximiser l'impact sur le chômage d'une croissance nette donnée de l'emploi consiste à accroître le flux d'embauches chômage → emploi et à réduire le flux de mises en chômage emploi - chômage¹².

Mais une approche simpliste, strictement comptable, aboutit à des propositions plus recevables. On pourrait, en effet, en déduire soit des critères sectoriels de créations d'emploi (créer de l'emploi là où la part des chômeurs dans l'embauche est maxima) alors que les bons critères sont à chercher en amont dans la politique de croissance et de régulation macro-économique, soit la nécessité d'une priorité d'embauche aux chômeurs impraticable dans les faits et contraire aux règles de l'embauche. De même, pourrait-on imaginer de réduire le flux de mise en chômage en majorant d'autres flux, par exemple, les départs en retraite anticipée.

Mais on reste, ainsi, dans une optique comptable où le problème n'est posé qu'en terme de choix de certaines catégories de main œuvre à employer aux dépens des autres, ou en sens inverse à retirer de l'activité, à la limite "l'efficacité d'une politique" de l'emploi est jugée à l'impact direct qu'elle devrait avoir, à priori, sur le nombre de chômeurs. Outre qu'on néglige les interdépendances entre les situations d'emploi et de chômage des diverses catégories d'actifs et les effets que l'action sur une catégorie induit sur les autres, on oublie le problème de fond qui est qualitatif: comment réaliser la meilleure adéquation possible entre l'emploi offert et les candidats à cet emploi, qu'ils soient chômeurs ou non ?

Il faut, certes, une stratégie de réinsertion professionnelle des chômeurs qui mettent en jeu la formation professionnelle, surtout, si leur chômage s'est prolongé.

Cette stratégie doit viser à leur donner (ou leur conserver) des chances égales à l'embauche, mais elle ne peut être limitée aux seuls chômeurs. Les jeunes entrant dans la vie active ou les femmes reprenant une activité sont, aussi, redevables d'actions de même type. Mais, surtout, quelle conception de l'adéquation mettra-t-on en œuvre ? laissera-t-on au marché du travail le soin de la réaliser et n'agira-t-on que sur le profil de la demande, ou aura-t-on une notion plus large de l'adéquation en agissant sur le profil de l'emploi ?

Le profil de l'emploi d'insertion doit être conçu pour laisser place à un processus de tâtonnement qui converge vers l'état d'adéquation optimale

¹² R. Salais "emploi et chômage", presse de la fondation nationale des sciences politiques, Novembre 1992.
Collection références

(sans rejet dans le chômage). La transition nécessaire est, ainsi, ménagée pour une bonne acquisition de la qualification demandée.

En somme, il faut concevoir un véritable processus d'insertion et, non multiplier les étapes de filtrages successifs avant l'emploi définitif.

On retrouve l'ensemble des problèmes soulevés par l'insertion professionnelle des jeunes avec les questions en amont du contenu et du niveau de la formation initiale, mais la conception même de l'adéquation formation - emploi et de l'insertion professionnelle est en cause.

Plus, généralement, la recherche du plein emploi doit s'attacher à la résorption du sous-emploi quelle que soit sa forme (chômage, ressource nouvelle, appartenant à la réserve de main œuvre). Il n'y a pas lieu d'envisager un freinage du processus de mise à jour et de résorption du sous-emploi féminin, notamment, mais, plutôt, à l'accompagner, pour lui donner toute son efficacité.

Ceci passe par la spécification de besoins d'emploi régionaux grâce à l'étude des données régionales de démographie, des comportements d'activité ou des migrations interrégionales. Plus que sur une politique de mobilité géographique de la main œuvre, l'effort semble devoir reposer sur une politique d'implantation des emplois conforme, en quantité et en qualité, à la carte des besoins régionaux.

La seconde voie - réduire les flux emploi → chômage soulève des questions de fond :

Comment rompre la relation perverse entre mobilité et chômage et la remettre dans le bon sens ? Comment transformer les formes de mobilité pour qu'elles ne s'accompagnent plus de chômage ?

Il faut distinguer deux axes de recherche¹³ :

stabiliser la main œuvre dans l'emploi, c'est-à-dire un autre mode de gestion de la main œuvre,

réduire les suppressions d'emploi, c'est-à-dire viser une politique de restructuration par l'investissement nouveau et la reconversion interne.

Dans le premier axe s'inscrit la limitation, voire la suppression du recours permanent aux formes d'emplois instables, que sont, par exemple, le travail temporaire ou l'usage de contrats à durée déterminée, il en résulterait une réduction du volant de chômage qui leur est lié. Par ailleurs, la rotation excessive dans certains emplois résulte des mauvaises

¹³ - R. Salais, Op.cit.

conditions de travail, leur amélioration et la suppression par modernisation des emplois de ce type vont, donc, dans le sens favorable, quoique leur impact soit moins immédiat. Mais, au delà, se pose à nouveau le problème de la qualification et de son usage dans la production, car les emplois à rotation élevée, générateurs de chômage sont très largement des emplois déqualifiés.

Au lieu de l'emploi renouvelable (le cas échéant) par période de six mois et à basse qualification, il faut promouvoir l'emploi stable qui n'est pas, pour autant, l'emploi à vie dans la même spécialité. L'effort doit porter sur une organisation du marché interne de l'entreprise liant formation et expérience professionnelle qui permette acquisition et progression de qualification réelle pour l'ensemble de ses salariés.

Ceci ne peut se résumer à la politique de l'investissement humain, entendue en un sens étroit, c'est-à-dire l'attachement à l'entreprise d'une fraction de main œuvre dont elle a besoin par l'acquisition de qualifications spécifiques, non "monnayables" sur le marché du travail, la transférabilité de la qualification sur le marché du travail, sa polyvalence, son ouverture à une large grille d'emplois (et, pas seulement des postes de travail) sont essentielles; seules, elles permettent une mobilité volontaire sur la base de l'acquis en le préservant. S'insère, également, dans cette optique la recherche de reclassements équivalents, préalables à tout licenciement.

Une politique de l'emploi stable, ainsi conçue, redonnerait son efficacité à la mobilité volontaire en tant que processus d'allocation de la main œuvre. Elle traiterait à la racine les inadaptations qui grippent, de plus en plus, ce processus, car son fonctionnement se paralyse, aussi bien, par les pressions à la mobilité involontaire que par les entraves apportées par les formes d'emploi instables, ou les déficiences de qualification. C'est cette paralysie qui est génératrice de désadaptation et, par voie de conséquence, de chômage.

Réduire l'intensité des suppressions d'emploi (second mode d'action sur le flux emploi → chômage) ne peut consister en un maintien, à tout prix, de l'emploi, quelque soit son environnement économique (existence d'une demande pour le type de production réalisé et niveau de productivité suffisant) et les nécessités de la modernisation. Ce qui est en cause est le choix d'une adaptation des structures du potentiel, non par la voie directe et brutale des fermetures d'établissements ou d'entreprises et des mises en rebut d'équipement, mais par des stratégies de reconversion interne. Pour être efficace sur le chômage, une telle reconversion doit se faire sur la base du potentiel de main œuvre en place et de son savoir-faire collectif.

Ce savoir-faire collectif est, alors, un critère de choix de la nouvelle activité; Cette dernière doit être prise dans la constellation des activités possibles sur cette base élargie.

Plus, généralement, la question posée est celle de la capacité à anticiper le marché futur de l'entreprise (évolution de la demande, fabrication de produits nouveaux) à conduire des études prévisionnelles dans cette optique de modernisation, à choisir une stratégie de développement qui crée l'emploi efficace.

La tutelle de l'entreprise (petite ou moyenne entreprise, grande entreprise indépendante ou grande entreprise insérée dans un groupe) est, évidemment, un paramètre essentiel dans la définition des moyens appropriés à de tels objectifs.

Marché interne et formation organisée dans l'entreprise, éventail des reconversions internes possibles, capacité à anticiper l'avenir sont des notions plus familières à une grande entreprise - qui dispose, de sui-croit, des moyens nécessaires - qu'à une petite. La P.M.E pose des problèmes spécifiques dont certaines solutions pourraient être cherchées soit dans la coopération inter-entreprises ou dans une redéfinition de la sous-traitance (par exemple, pour le reclassement de la main œuvre ou la recherche d'une activité de conversion) soit par la définition d'un volet spécifique des interventions au niveau de la région.

Un autre paramètre devrait être intégré : l'intervention des salariés de l'entreprise sur l'emploi et les domaines connexes (politique du personnel, choix des investissements, conditions de travail ...). Quel mode d'intervention ? Comment s'inscrit-il dans la stratégie de l'entreprise, dans celle de l'administration ? Mais pour progresser sur ces questions, il faudrait passer au "crible" de l'emploi stable, ainsi, esquissé, l'ensemble des instruments de la politique de l'emploi.

Conclusion.

De fait, les problèmes de l'emploi qui déterminent l'ensemble des conditions d'existence des salariés ne peuvent, jamais, être abordés dans la complexité de leurs implications concrètes. Ils passent, nécessairement, par le filtre réducteur de la rationalité abstraite, exprimée par les indicateurs de rentabilité. C'est pourquoi le taux de profit normal et ses perspectives de longue période, la gamme des taux de rendements associés aux processus de production, révélatrice du développement

sectoriel différencié sont les grandeurs stratégiques dont dépend la situation de l'emploi¹⁴.

Trois grands courants d'analyse dominent les recommandations qui sont faites en matière de politique de l'emploi¹⁵:

Pour les économistes libéraux, il est nécessaire de mettre en place les conditions d'un marché concurrentiel. Cet objectif ne peut être atteint que si l'intervention sociale de l'Etat est réduite : diminution des charges sociales, fixation libre du salaire sans imposer de minimum légal, réduction des indemnités de chômage. Ce désengagement de l'Etat ne peut qu'induire une plus forte motivation pour le travail. L'Etat peut, aussi, soutenir l'emploi en améliorant l'efficacité du travail, c'est-à-dire en soutenant les investissements productifs et en favorisant les mesures éducatives conduisant à une réelle adaptation des qualifications aux besoins des entreprises.

La position libérale peut se traduire dans la célèbre phrase du chancelier Allemand Schmidt: "Les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain"

Les keynésiens proposent, en cas de sous-emploi, une politique active de l'Etat axée sur le soutien de la demande (niveau de consommation et d'investissement). Ils sont favorables à une politique d'adaptation de la production à la demande étrangère, de manière à réduire la contrainte extérieure.

Cette politique active de l'Etat se traduit par :

Une relance de la consommation en augmentant les bas salaires ;

Un pouvoir d'achat supplémentaire permettant de relancer la production;

Un soutien des investissements (en particulier des investissements publics) et plus particulièrement, si ceux-ci sont les vecteurs d'une politique industrielle contribuant à réduire la contrainte extérieure.

Les sociaux-démocrates et de nombreux keynésiens pensent qu'il convient de traiter, socialement, le chômage, car rien n'est plus coûteux qu'un chômeur pour la société: il est donc préférable de recruter des fonctionnaires, d'augmenter le nombre de départs en pré-retraites, de multiplier les stages de formations (congés de formation), de créer des

¹⁴ - Aghetta - in revue "références" de Décembre 1982

¹⁵ - J. J. Braconnier et M. Latniaux. Op.cit.

emplois d'utilité collective (T.U.C), de partager le travail, de réduire la durée hebdomadaire à 39 ou 35 heures.

Dans cette optique, le maintien ou la création d'emplois, avec l'aide de l'Etat; le plus souvent, peuvent être tout à fait rationnels, compte tenu du coût social des indemnités chômage pour la collectivité nationale.

Quoiqu'il en soit, à plus ou moins long terme, le traitement social du chômage coûte cher au pays, car il pèse sur les budgets sociaux (retraites, allocations chômage...) et ne peut donc, être qu'une politique de transition en attendant une reprise économique généralisée, créatrice d'emplois.

Enfin, il est clair qu'un autre partage du temps et le souci éthique permettent de poser les bases d'une nouvelle organisation du travail¹⁶.

¹⁶ - H. Guillon - "Penser l'économie", Editions universitaires, Paris, 1990.