

## **EXISTE-T-IL UNE ZONE D'EMPLOI À «RISQUE SOCIAL»?**

Estelle Krzeslo

### **Une synthèse de la recherche européenne<sup>1</sup> sur la dégradation des conditions d'emploi dans six pays européens.**

*Il fut un temps où travail et contrainte allaient de pair. En ces temps-là, le travail était une souffrance, et seuls s'y livraient ceux qui n'avaient pas d'autre possibilité d'assurer leur subsistance.*

*La naissance de la protection du travail dans les Etats modernes a transformé la nature du travail : entouré des garanties offertes par les systèmes de sécurité sociale, le travail est devenu le facteur d'intégration sociale par excellence, la voie d'acquisition d'un statut dans la société.*

*Fondamentalement, l'objectif de la protection sociale était de permettre à ceux qui avaient un emploi ainsi qu'à leur famille de sortir de la précarité et de garantir l'avenir quels que soient les aléas du marché du travail, des menaces de chômage, des risques de maladie, de la vieillesse. En quelque sorte de réduire, autant que faire se peut, la zone de l'insécurité.*

*Cette victoire du travail que fut la sécurité d'existence, dont la croissance économique avait peu à peu consolidé les bases, s'est vue soudain remise en question dans une conjoncture de crise où la concurrence entre les économies s'est faite plus rude et l'emploi plus rare.*

*Aujourd'hui, l'une des interrogations principales est la capacité de ces systèmes à assurer encore ces missions : la sécurisation, «l'intégration», «l'insertion» - la terminologie diffère selon les pays – des populations qui, au terme d'un parcours défini, se situent aux marges de l'emploi.*

Face à la croissance du chômage, à l'instabilité du travail et la pauvreté de masse, on constate que l'accès à la protection sociale est devenu plus sévère et plus sélectif. Le contraire eût été plus logique, car les travailleurs qui ont à subir une dégradation de leurs conditions d'emploi sont sans cesse plus nombreux et plus menacés. Mais il en a été décidé autrement, en «haut lieu». Au nom de la supériorité des principes d'économie libérale, les autorités économiques internationales et les Etats européens ont remis en cause ce modèle de redistribution des biens et des services qu'assuraient les systèmes de sécurité sociale. La sécurité sociale, telle qu'elle s'est développée depuis la fin de la deuxième guerre mondiale dans l'ensemble des pays européens est actuellement en butte

1. Recherche menée dans le cadre du réseau thématique «employment and exclusion» soutenu par la Commission européenne, sous la direction de P. Desmarez (Université libre de Bruxelles) 1998-2001.

à une série de critiques qui remettent en cause son universalité et son rôle protecteur. Le pire des reproches qui lui sont adressés est celui d'être porteuses d'effets «pervers», c'est-à-dire d'avoir pour effet de favoriser le refus d'emploi de la part des allocataires sociaux et de développer l'inactivité. Or c'est précisément là son rôle fondamental, celui d'assurer la protection des travailleurs qui sont privés de travail.

On dit alors que les allocataires, les bénéficiaires d'indemnités de chômage seraient les victimes d'un «piège» à l'emploi, d'une «trappe» du chômage, ou encore d'une «trappe» à la pauvreté qui leur ferait préférer un statu quo même misérable à l'entrée dans la grande compétition du marché du travail.

En considérant que la sécurité sociale est l'ennemie du travail, on en arrive en fait à faire en sorte que le travail, au lieu de contribuer à l'intégration sociale des individus et à leur participation à la société, redevienne une peine, une souffrance, une contrainte.

Les réformes des systèmes de sécurité sociale menées conjointement dans les Etats européens au cours des dernières vingt années ont donc eu des effets plus considérables sur le statut du travail que ce qu'ont bien voulu reconnaître ses initiateurs : tout en invoquant la nécessité d'assurer la pérennité du système, elles lui ont fait faire un bond de cent ans en arrière.

## **UNE STRATÉGIE COMMUNE DE DÉRÉGULATION**

La comparaison européenne visait à identifier les stratégies adoptées dans les différents pays pour retrouver, au-delà des différences entre traditions et cultures sociales, les lignes stratégiques communes pour atteindre cet objectif.

Il s'agissait de comparer les mutations du marché du travail et de l'emploi dans six pays d'Europe occidentale qui sont dotés d'instruments de régulation analogues et sur lesquels peuvent peser, de manière comparable, les acteurs sociaux.

Dans ces six pays que sont la Belgique, la France, la Grande Bretagne, l'Italie, la Suède et le Portugal, ces changements dans le marché du travail se sont traduits par le développement d'un grand nombre de formes d'emploi construits à partir de dérogations aux règles régissant l'emploi traditionnel, c'est-à-dire le plus habituel et celui du plus grand nombre dans un pays donné.

## LA FIN DE LA RÉFÉRENCE SOCIALE

Si l'histoire de la société salariale a débouché sur la construction d'une forme d'emploi de référence grâce à laquelle le travail s'est fait facteur d'intégration sociale au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle, on voit se développer des formes d'emploi qui concentrent en elles toutes les fragilités sociales, tous les risques de l'exclusion.

La question qui s'est donc posée est de caractériser ces emplois et de chercher à savoir comment ceux-ci seraient entrés dans cet espace particulier du marché du travail que nous avons appelé une zone d'insécurité – une zone intermédiaire entre le marché protégé du travail et l'inactivité – en combinant des caractéristiques appartenant à l'un et à l'autre. Ainsi, dans chaque pays on a tenté de retrouver ce qui paraissait être, à un moment donné, la forme d'emploi la plus défavorable, la plus étrangère à la norme.

Ainsi, en Grande Bretagne, au Portugal, on juge que les pires situations de travail pourraient être celles des travailleurs à domicile alors qu'en Suède, l'accent est mis sur les mauvaises conditions de travail dues au travail répétitif (menial work). En France, la dégradation des conditions d'emploi et du statut de travail serait à trouver dans les emplois les plus fragiles dans lesquels le risque de chômage est le plus grand et de même en Belgique, on dira d'un emploi qu'il est «dégradé» si le statut du travailleur qui l'occupe est un statut précaire.

Mais isoler des critères définissant la mauvaise qualité d'un emploi même s'ils semblent forts ne suffit pas à définir une zone d'insécurité comparable d'un pays à l'autre. Il faut plutôt mettre l'accent sur les différentes combinaisons de critères qui ont contribué à enclencher le mécanisme de dégradation en tenant compte des configurations sociales et politiques différentes des six pays.

Prenons par exemple le critère de la rémunération, composant essentiel du niveau de revenu, qui constitue un indicateur de risque social : celui-ci n'est pas, pris isolément, significatif du mauvais emploi. Le bas niveau de rémunération qui caractérise certains secteurs d'activité professionnelle (identiques d'un pays à l'autre, remarquons-le), comme le service aux personnes, les hôtels restaurants, le secteur du textile et confection, etc., n'intervient en fait comme indicateur qu'en association avec des emplois à prestations incomplètes, précaires et flexibles, et présentant un outre un déficit de sécurité dans le travail et une absence de perspectives dans l'emploi. En réalité c'est l'accumulation de ces mauvaises conditions qui caractérise plus sûrement l'espace de risque.

Et l'on constate en outre que ces secteurs sont dans cette zone car ils font, dans tous les pays, partie de ceux où non seulement on a le plus souvent autorisé les employeurs à déroger aux conventions sur le travail, mais aussi où le travail illégal fait concurrence avec le travail légal. Dans la réalité toutefois, on voit qu'aujourd'hui, dans tous les pays, plus aucun secteur n'est véritablement à l'abri de cette déstabilisation des formes d'emploi et de l'organisation du travail. Partout, l'une après l'autre, les règles légales ou conventionnelles qui déterminaient la qualité de l'emploi ont fait l'objet de révisions, d'assouplissement généralement à la demande des employeurs qui invoquent la concurrence internationale et le coût élevé du travail.

Ce qui différencie donc l'expérience d'un pays et d'un autre n'est pas tant les particularités des formes que pourraient prendre ces emplois mais le mécanisme qui a abouti à les démultiplier et dont le fonctionnement est prescrit par le type de compromis passé entre les différents acteurs nationaux. Pour le dire autrement, ce ne sont pas les formes d'emploi qui sont particulières, en dépit de leurs appellations nationales, mais leur mode d'émergence et d'expansion, leur place et leur rôle dans une construction sociale particulière.

Parmi les six pays sous enquête, on pourrait en fait identifier trois modèles d'emplois à risques :

#### **Un premier concerne le Portugal.**

La différenciation des formes d'emplois se distingue de celui des autres pays en ce qu'elle résulte des pratiques de travail à son propre compte et du travail à domicile et non pas d'une flexibilisation de la norme de l'emploi salarié comme dans les autres pays européens. C'est le travail à son propre compte qui a été la source du développement de la sous-traitance, du travail à domicile, du franchisage, et l'expansion considérable des contrats à durée déterminée doit également tenir compte du travail agricole saisonnier. La situation du Portugal est en effet particulière par rapport aux autres pays européens, dans la mesure où ce pays a dû aligner en peu de temps (la révolution des œillets en 1974 et son entrée dans l'UE) sur les normes juridiques et sociales des autres pays de l'UE.

#### **Le deuxième modèle est celui de la France, de la Belgique, de l'Italie, et de la Suède.**

Dans ces pays, il existe une norme légale d'emploi définie par des lois sur le contrat de travail, le salaire, la durée du travail, sur le repos

hebdomadaire et la durée quotidienne du travail), etc., traductions légales de conventions collectives. Pour autoriser l'introduction des formes flexibles de travail (extension des horaires de travail, heures supplémentaires...), le travail intermittent, ou des formes particulières de contrat comme le contrat d'intérim, ou le contrat de travail à temps partiel, il était nécessaire de légiférer.

Le principe d'autorisation légale a pour but de conférer à ces formes d'emploi atypiques la protection de la loi, de reconnaître à ces formes flexibles des droits spécifiques, dont notamment les droits sociaux accordés à l'emploi classique. D'autre part, l'autorisation accordée à tel type d'emploi ne s'étend pas nécessairement à tel autre de manière à limiter le champ de la flexibilité autorisée. En Belgique, par exemple, le législateur a choisi d'autoriser le temps partiel dans le cadre d'une législation séparée. De même, en France et en Belgique pour le travail intérimaire, car celui-ci déroge aux règles générales relatives à la responsabilité de l'employeur, aux conditions de protection du salaire, de la santé et sécurité, etc. En Italie, l'autorisation est récente. On voit dans le processus de reconnaissance de l'emploi des «parasubordinati» en Italie un exemple de transformation progressive de la norme de l'emploi par la transformation de la loi. Selon la définition légale, les «parasubordinati» sont des travailleurs indépendants mais dépendant d'un unique donneur d'ordre et subordonnés à son autorité. Ils se trouvent objectivement dans une situation analogue à celle du salarié mais sans bénéficier de la protection légale de cette catégorie. Notamment sur le plan de la pension. La loi italienne oblige désormais ces travailleurs et leurs employeurs à cotiser à une caisse de retraite, marquant par là le caractère hybride de leur statut. C'est le seul exemple en Europe. Mais l'emploi d'indépendants subordonnés (faux indépendants) est une pratique relativement courante : en France se sont créées des sociétés de «portage» qui mettent à disposition de PME des cadres «volants» avec des contrats temporaires ou sous statut d'indépendants. Néanmoins cette pratique reste généralement illégale : les tribunaux ont l'habitude de requalifier ce statut en celui de salarié, ce qui montre que si la norme n'a pas disparu, il faut désormais l'imposer à l'employeur par le recours à la voie juridique.

### **Le dernier modèle concerne la Grande Bretagne.**

La dégradation de la situation de l'emploi par la démultiplication des formes d'emplois s'observe tout autant dans les pays où, comme en Grande Bretagne, il n'existe pas de législation positive définissant une norme d'emploi, sauf celle portant sur la création d'un salaire minimum par le gouvernement travailliste. Il n'empêche : l'absence de norme

légale ne met pas sur le même pied toutes les situations de travail : ainsi, on définit les «non standard jobs» qui ne sont ni à temps plein, ni permanents, les «atypical contrats» qui ne correspondent pas aux habituels «patterns of work», sans qu'il soit nécessaire d'invoquer la loi pour fixer la normalité. Car, dans ce système, les règles du travail reposent sur une convention entre représentants des travailleurs et des employeurs mais aussi des réglementations de la National Insurance liées à l'occupation d'un emploi (employment status) ainsi, les conditions requises pour bénéficier des droits aux indemnités de chômage (availability for work test...), à la pension, aux indemnités maladie (incapacity benefit)... Leur solidité repose en réalité sur la stabilité des uns et des autres.

C'est la raison pour laquelle le processus de dérégulation des formes de l'emploi semble lié au cours politique qu'a connu le Royaume Uni depuis la fin des années 70 : pour atteindre l'objectif d'une réduction du coût du travail et de la flexibilisation des rapports sociaux, le gouvernement conservateur a mis l'accent sur les restrictions imposées à l'action syndicale de manière à faciliter l'individualisation des relations salariales et à affaiblir les protections collectives du travail. Sur le plan de l'action publique, le gouvernement avait pris la décision de supprimer l'institution publique de régulation, les «wage council» de manière à accroître la diversification des salaires. Et comme dans les autres pays, le gouvernement conservateur est également intervenu sur les règles d'accès au «welfare system». Toutes les mesures adoptées en Grande Bretagne sous le gouvernement conservateur ont été recyclées en réalité dans le gouvernement travailliste actuel, mais la justification de cette politique a trouvé un nouveau souffle dans la doctrine de la Troisième Voie, alternative entre le capitalisme et le socialisme mais dont la mise en œuvre semble parfaitement adaptée aux exigences du nouveau capitalisme mondialisé.

Sans allonger la liste des exemples, on voit que l'inscription d'une forme d'emploi dans la loi n'est pas un obstacle à sa transformation : elle impose seulement le contrôle de la procédure et la pression des acteurs sociaux sur le législateur.

Quelle que soit la norme de référence, la zone de risque social est faite ainsi d'occupations à statut flou, hybride, présentant, par rapport au statut salarié de référence, des particularités en matière de garantie sociale, en matière de forme de revenus, de dépendance ou de subordination et ses conditions d'exercice ne renvoient que partiellement aux règles habituelles de protection du travail dans la société salariale.

## **TYPOLOGIE DES ÉCARTS PAR RAPPORT À LA NORME OU À LA PRATIQUE**

Nous avons tenté de lister ici les écarts les plus importants qui se sont produits dans tous les pays, par rapport à la norme commune de référence.

### **1) Répartition du temps travaillé et du temps libre : le temps de travail.**

La flexibilisation du temps de travail entraîne l'éclatement de la définition hebdomadaire de la durée du travail : la mensualisation ou l'annualisation du comptage effacent la séparation entre les heures normales de travail et les heures supplémentaires. Le temps partiel entraîne la réduction correspondante des droits sociaux. Les horaires variables élargissent la plage du temps contraint, le développement du travail en équipe, le travail de nuit, du travail en dehors des périodes communes de travail (ce que les Britanniques appellent «unsocial hours»).

### **2) Fragilisation de la relation contractuelle :**

la multiplication des formes de contrats à durée ou tâche déterminée, le développement des activités intermittentes et occasionnelles, les contrats «zéro heures» affectent l'organisation des temps de vie et exigent une augmentation de la disponibilité. Sous certains aspects, l'organisation des temps des salariés renvoie à celle des indépendants.

### **3) Individualisation de la rémunération et détachement par rapport à la norme collective :**

multiplication des formes d'emploi offrant la possibilité de déroger aux salaires conventionnels (de branche ou autres) : catégories de travailleurs ciblés auxquelles sont destinés soit les emplois aidés avec rémunérations hybrides, composées d'une allocation et d'un complément salarial ou bien rémunérés par l'alignement sur les allocations de chômage, sur le salaire minimum de la branche sans prise en compte de la fonction occupée, ni de l'ancienneté, soit les fonctions spécifiques ou pointues avec rémunération au cachet, à la pige, basées sur la valeur marchande du travailleur...

### **4) Nouvelle répartition de la responsabilité de l'emploi avec la démultiplication des employeurs :**

«agency work» ou travail intérimaire créant une double subordination, mise à disposition de travailleurs, société de portage, ou déplacement de la responsabilité sur le travailleur : «faux indépendants», «parasubordinati».

**5) Effacement, contournement des contraintes sociales ou légales :**

accumulation des dérogations à la réglementation en santé et sécurité (dans le travail intérimaire, les contrats temporaires, la sous-traitance), les pratiques de travail contraint (sanctions sociales, sanctions pénales avec le travail des détenus) jusqu'au travail en noir.

Il s'agit d'écart par rapport à la «norme», et non pas d'une nouvelle norme. Chacun de ces écarts a donné l'occasion de créer des structures d'emploi qu'on retrouve, sous des dénominations diverses dans tous les pays.

Toutefois, on notera que ces dérogations n'auraient pu être mises en place sans qu'auparavant changent ces règles de sécurité sociale qui faisaient du travail un emploi, c'est-à-dire une activité sociale intégratrice et libératrice.

## **LES NOUVEAUX PRINCIPES DE SÉLECTIVITÉ ET DE CONDITIONNALITÉ**

Dans la majorité des pays de l'Union européenne, les droits sociaux ont toujours vocation à s'appliquer à tout résident régulier dans les mêmes conditions : citoyenneté ou occupation d'un emploi. Aujourd'hui, les conditions se sont multipliées, mais, surtout, elles se sont diversifiées au nom de l'«égalité des chances».

Le concept d'égalité des chances qui fait doctrine désormais, présente toutes les apparences d'une politique de justice sociale : il propose un ensemble de pratiques qui vont offrir à chaque individu les moyens d'assurer son développement et de se situer sur la même ligne de départ que tous les autres, malgré ses «handicaps» de départ. Mais c'est à l'arrivée que le problème se pose, le prix à payer pour cette attention particulière.

Par rapport aux allocataires sociaux, une politique d'égalité des chances se traduit par un tri entre les catégories qui cible des «groupes à risques» Concrètement, c'est la mise en œuvre de politiques de sélectivité et de conditionnalité de l'aide sociale.

2. Le fait que ce salaire soit complété en Belgique par un complément de rémunération qui permet d'atteindre le minimum du salaire conventionnel, ce qui n'est pas le cas en Grande Bretagne, illustre les différences entre les degrés de dérégulation dans ces deux pays.

## **Le ciblage des groupes à risques**

C'est donc au nom de «l'égalité des chances» que certaines catégories d'allocataires sociaux vont faire l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernements afin qu'ils réintègrent le marché du travail et quittent le manteau protecteur de la sécurité sociale. On parle alors de mener une politique ciblée de protection sociale, outil de lutte contre ses effets «pervers». Ceci dit, les priorités économiques et sociales des gouvernements, les cibles peuvent changer, mais on remarque, de manière générale que plus le groupe est situé au bas de l'échelle sociale, plus ses droits sont soumis à conditions.

Généralement, ces cibles sont des regroupements d'individus à partir de critères déterminés par l'administration, qu'on doit décoder comme des signes de dépendance et d'un manque d'insertion. Ainsi les femmes, plus souvent chômeuses que les hommes, les jeunes qui rencontrent des difficultés à trouver une première embauche, les personnes ayant un faible niveau de qualification et sont les premières licenciées dans les réorganisations d'entreprise, sont des cibles qui doivent susciter l'intérêt des gouvernements décidés à les remettre au travail.

En Belgique, en France, en Grande-Bretagne et au Portugal, par exemple, la première politique ciblée s'est adressée aux jeunes qui, n'ayant jamais travaillé, ne pouvaient avoir une allocation de chômage. Pour leur attribuer une aide financière, les gouvernements estimaient qu'ils devaient s'engager à accepter un travail ou une formation quelconque qui leur serait proposée par l'administration.

Dans un premier temps, ces obligations nouvelles paraissaient légitimes dans la mesure où, s'agissant de jeunes dépourvus d'expérience et sortant à peine de la dépendance familiale, ils devaient faire l'objet de mesures contraignantes éducatives, même au risque de limiter leur autonomie et de les placer en situation de subordination. Mais très vite la limite «jeunes» a été franchie et ces obligations ont été étendues en suivant le même raisonnement à d'autres catégories jugées fragiles, comme les chômeurs de longue durée (PARE), les handicapés, les personnes faiblement qualifiées, les jeunes mères célibataires («lone parents» en Grande Bretagne), etc.

Selon cette nouvelle philosophie dite de politique sociale «active» par opposition à la politique d'indemnisation qualifiée de «passive», les autorités publiques des différents pays estiment qu'elles doivent faire partager aux allocataires la responsabilité de leur inactivité.

Certes, ce sont les entreprises qui licencient ou n'embauchent pas, mais le chômeur ou l'inactif se doit d'entretenir lui-même son «employabilité» : il doit se battre pour garder son emploi, il doit se former pour être

compétitif, mais s'il est licencié, il doit activement chercher un emploi mais aussi se montrer raisonnable dans ses ambitions. Pour ce faire, l'Etat a le devoir de lui imposer des contraintes, de le contrôler de près et de l'insérer éventuellement malgré lui.

Dans quasiment tous les pays, les administrations ont adopté une procédure formelle pour matérialiser cette responsabilité individuelle : il s'agit de l'établissement entre le chômeur et l'administration d'un contrat analogue à un contrat de travail où chaque partie prend, vis-à-vis de l'autre un engagement. En réalité, le contrat est plutôt léonin, car l'administration ne s'engage à rien d'autre que ce pour quoi elle est faite, à savoir, servir aux allocataires les allocations qui leur sont légalement dues. Par contre, l'allocataire lui doit accepter que l'administration lui impose un comportement déterminé.

De fait, cette contractualisation des droits sociaux qui suppose la participation du chômeur ou de tout allocataire social au contrôle qui s'exerce sur lui est au cœur des politiques actives de l'emploi. En réalité elle se révèle être une traduction politiquement correcte pour désigner l'obligation de se réinsérer et d'accepter des emplois à des conditions que l'on aurait normalement dû refuser.

On en trouve des exemples dans tous les pays. Le contrat individuel qu'impose l'UNEDIC en France, connu sous le nom de PARE en administre la preuve. L'individu à la recherche d'un emploi n'est plus un chômeur parmi d'autres ayant droit à des allocations, mais un individu qui signe avec l'administration (l'ANPE) un contrat avec des clauses individualisées, différentes dans leur contenu de celles d'un autre chômeur. Au Royaume-Uni c'est la procédure utilisée pour tous les demandeurs d'emploi depuis l'instauration en 1996 du JSA et surtout dans celle du *New Deal*. En Belgique, cette contractualisation concerne spécifiquement les jeunes mais aussi certaines catégories de chômeurs et d'allocataires sociaux les plus défavorisés, en particulier ceux qui demandent le nouveau «revenu minimum» vital.

### **Contractualisation et emploi convenable : la procédure de détérioration des conditions d'emploi**

Désormais, toute activité ce qui sera proposée selon les termes du contrat, sera considéré comme une modalité normale de sortie d'inactivité : s'il s'agit d'un emploi, quel qu'il soit, mal rémunéré ou à temps réduit, ou éloigné du domicile, il sera nécessairement réputé un emploi «convenable», selon la terminologie utilisée en Belgique, puisqu'il justifie le versement de l'indemnité. C'est le principe même du *New Deal* en

Grande Bretagne : l'allocation JSA est la rémunération du travail quand l'allocataire est envoyé par son Job Center pour travailler un certain temps chez un employeur local. En Belgique, l'indemnité de chômage (dite allocation d'intégration) fait office de salaire<sup>2</sup> dans des emplois subalternes appelés emploi-service qui ont été spécialement créés non pour leur utilité sociale mais pour occuper un chômeur.

Quand on examine dans tous les pays les emplois proposés selon cette logique, ces emplois «activés», – qu'il s'agisse d'emplois de proximité ou emplois familiaux comme en France ou en Belgique, d'emplois dans le secteur de l'environnement, dans la propriété publique, comme en Italie, en Grande Bretagne – on remarque qu'ils dérogent largement aux standards de l'emploi protégé : présentés comme des tremplins vers le marché du travail normal, ils gagnent le statut d'emplois acceptables, élargissant la palette des formes d'emploi.

De manière générale, la formule d'activation des dépenses «passives» qui doit désormais devenir la règle de fonctionnement de la sécurité sociale, va présenter, pour les gouvernements et les entreprises divers avantages en termes de compétitivité de l'économie et de gestion du marché du travail : dans la mesure où il devient possible de contraindre les demandeurs d'emploi à accepter des travaux précaires et instables, la protection sociale rencontrera «l'exigence» de flexibilité du marché, favorisera la création d'emplois en baissant le coût du travail, et finalement augmentera la demande d'emplois pour des salaires très faibles.

Outre la légitimation des formes les plus dégradées de l'emploi, l'activation des allocations sociales change la fonction des revenus de remplacement et de la sécurité sociale en général. Celle-ci devient un facteur de compétitivité plutôt qu'un garant de la qualité du travail et de la vie et, pour les gouvernements actuels, un outil de gestion du marché du travail.

### **Construire la zone de précarité avec les aides sociales**

Avec le développement des pratiques contraignantes qui soumettent l'accès aux droits à des critères d'appartenance à un groupe cible, on assiste à une inflation des mesures de discrimination «dite» positive. Encore au nom de l'égalité des chances, il s'agit de rompre avec la politique de «l'usager», c'est-à-dire l'égalité du citoyen devant l'aide sociale, en réorientant le système de protection sociale en faveur des plus démunis.

Tous les Etats ont développé un système de prestations sociales spécialisées, en fonction de situations particulières et ont aussi accordé de nouveaux droits à des catégories de personnes qui en étaient auparavant privées. Ainsi, alors qu'il n'existait rien de semblable, la France et le Portugal ont accepté la création d'un droit à un revenu minimum pour les personnes qui n'avaient ni chômage, ni aucun autre revenu. La France a aussi créé une couverture «santé universelle» réservée à ceux dont les revenus sont très faibles. De même en Belgique, l'accès à la prise en charge des soins de santé sans cotisation préalable a été accordé à toute une série d'inactifs, non cotisants. Il fallait évidemment répondre à ces demandes nouvelles surgies de cette situation de chômage durable et de pénurie d'emplois qui a jeté des dizaines de milliers de gens dans une misère qu'on croyait disparue. Mais un autre phénomène est apparu, nouveau lui aussi, qu'on a appelé «travailleurs pauvres» ou «working poors», comme aux Etats Unis. Avec la généralisation de ces formes d'emploi sous payés et précaires, il s'est trouvé des dizaines de milliers de travailleurs dont les salaires étaient trop faibles pour leur permettre de simplement survivre. Cette nouvelle pauvreté a amené les différents Etats à concevoir diverses mesures compensatoires sous la forme de compléments de ressources comme au Royaume Uni ou sous la forme de crédit d'impôt (Belgique) ou encore de prime à l'emploi (France).

En examinant la situation des différents pays, on pourrait ainsi dresser un catalogue d'indemnités spécifiques, tantôt liées au revenu du ménage, tantôt au salaire, tantôt à la position personnelle de l'allocataire. Cette politique d'aide par petites impulsions présente une certaine souplesse et peut être réorientée selon les priorités politiques et économiques ou encore, selon la nécessité, permet de pousser telle ou telle catégorie de la population à se présenter sur le marché du travail ou à s'en retirer.

Ainsi, en Grande Bretagne, les parents isolés, généralement de jeunes mères célibataires qui peuvent combiner droits et allocations complémentaires seront incités à demeurer inactifs plutôt qu'à accepter un travail à temps partiel pour un salaire faible. Par contre, en Belgique, un chômeur âgé se verrait accorder un crédit d'impôt maximum s'il accepte de travailler pour un salaire minimum.

Ces formes de revenus complémentaires attribués par la sécurité sociale sont une des manifestations supplémentaires des politiques d'activation. Elles nous intéressent dans la mesure où elles se substituent, en quelque sorte, à un revenu manquant. Pour le dire autrement, on voit comment, avec ces aides ciblées de sécurité sociale, la collectivité peut contribuer à assurer un revenu minimum à une personne qui aurait été privée de toute ressource ou qui, tout en travaillant, n'aurait qu'un salaire trop

faible pour répondre à ses besoins. En d'autres termes encore, pour les travailleurs pauvres, il s'agit d'une subvention salariale versée à l'employeur l'encourageant à limiter le montant des salaires.

L'émergence de ces nouveaux emplois qui n'arrivent plus à assurer la subsistance du travailleur font comprendre que le travail ne «fait» plus le travailleur, que la précarité et l'exclusion qui étaient le risque du chômeur peuvent toucher aussi le travailleur. Il existe, on l'a constaté dans les six pays examinés, des situations de travail ou d'occupation rémunérée de plus en plus nombreuses qui échappent aux règles d'une démocratie sociale : travailler de cette manière ne permet pas d'avoir les garanties de la sécurité sociale, c'est-à-dire d'acquérir un niveau de vie suffisant et d'avoir une garantie durable sur son sort futur et celui de sa famille. Cette sorte de travail place au contraire le travailleur dans une situation permanente d'incertitude, entre un statut aléatoire de travailleur et un retour assuré vers celui du chômeur. Maintenant tout se passe comme si, en confrontant les différentes formes d'emploi, les types de contrats qui se sont développés dans les six pays, on assistait à un délitement progressif de ces modèles de référence ou, plus précisément à un effacement des conventions de travail auxquels ont abouti, grâce aux compromis sociaux successifs, à sécuriser les conditions de vie et de travail des populations.

### **CONCLUSION : L'HYPOTHÈSE DU RETOUR À L'EMPLOI**

Enfin, comment comprendre ce processus de dégradation des formes de l'emploi si on ne le met pas en rapport avec les travailleurs qui sont les premiers concernés. Comme on l'a vu plus haut, les réformes des systèmes de protection sociale ont débouché sur des fractionnements de la protection commune : certaines catégories de travailleurs se sont trouvées en quelque sorte découvertes, attaquables par certains côtés parce qu'ils sont jeunes et de peu d'expérience, parce qu'ils sont âgés et moins productifs, ou comme allocataire social, ou comme femme peu qualifiée...; en vertu d'une politique de sélectivité dans la protection sociale, ils seront susceptibles de se voir attribuer un statut d'emploi moins favorable. Ainsi, plus le travailleur est considéré en déficit d'employabilité, moins bonnes seront les conditions d'emploi offertes.

Dans la zone d'insécurité, à côté de la hiérarchie des emplois, se dresse aussi une hiérarchie de travailleurs : du travailleur employé, le plus employable (le travailleur de référence) au moins employé, moins employable jusqu'à l'inactif inemployable, autrement dit «l'exclu».

Cette échelle d'employabilité appliquée aux travailleurs est le produit du

renforcement de la conditionnalité et de la sévérité de l'accès aux droits. Et l'instrument de mesure en est le système des programmes publics de retour à l'emploi.

Le discours du retour à l'emploi est la prolongation de celui du piège au chômage. Si la protection sociale nouvelle manière a un objectif, c'est, en dernière analyse, celui de remettre l'allocataire au travail, c'est-à-dire de reconstituer pour l'employeur son stock de main d'œuvre. Et si les pouvoirs publics veulent contribuer à cet objectif, ils s'engagent à mettre en place des programmes de remise au travail qui, tout en se présentant comme utiles socialement, visent fondamentalement à trier, parmi les allocataires sociaux ceux qui seront les plus aptes à réintégrer le marché du travail.

Dans les pays examinés, on a remarqué que tous les emplois proposés dans le cadre des programmes publics de retour à l'emploi se sont construits sur base de dérogations à la règle générale en vigueur, que ce soit sur le plan salarial, sur le plan de la durée du travail, etc.. Ce sont des emplois marqués par la précarité dont la justification est précisément qu'il ne s'agit pas d'un emploi à proprement parler, mais d'une passerelle temporaire vers le marché du travail. Dans la mesure où ils sont destinés à assurer «l'intégration» d'allocataires qui doivent être «réhabitués» aux règles du travail, ou éduqués pour y avoir droit, les écarts sont considérés comme acceptables, mais ce qui était acceptable dans un projet d'utilité sociale a été progressivement généralisé. On reconnaît ainsi que les programmes publics d'emploi, ou les programmes de résorption du chômage ont joué un rôle historique dans la dérégulation des formes d'emploi, marquant ainsi la participation active des Etats à la création d'une sorte de marché du travail «bis», dérogatoire et «expérimental», qui a finalement inspiré l'ensemble des politiques publiques.

En somme, face à l'ampleur du chômage et sous la pression de la concurrence internationale, les Etats ont accepté revoir les compromis sociaux, c'est-à-dire de faire peser sur les salariés le plus grand poids de la crise. Ils conviennent que pour maintenir l'équilibre général du système social, toute création d'emploi est bonne à prendre même si le prix à payer est une fragilisation des normes sociales et si certains groupes sociaux ciblés doivent plus que d'autres subir le phénomène de précarisation. On peut dire que l'effet de marginalisation subi par les salariés précaires est en quelque sorte «compris dans le forfait» des nouvelles politiques de l'emploi.

Mais dans certaines limites, et pas pour tout le monde.

On peut penser que les Etats qui ont été étudiés dans notre réseau font

partie de ceux qui ne sont pas prêts à bouleverser totalement l'ensemble du système social, ou à supprimer radicalement les protections sociales, la sécurité sociale, le droit du travail. Ils acceptent l'idée que certains secteurs ont besoin d'une main d'œuvre interchangeable, occasionnelle, peu qualifiée et qu'ils doivent leur permettre d'en disposer. Mais en même temps, ils font comme si ce type d'emploi était un tremplin vers un emploi stable, en l'accompagnant d'aides ou d'incitants ou en organisant des sanctions pour les allocataires qui les refuseraient. Tout se passe comme si un «consensus implicite» avait été passé entre l'Etat et le marché pour exposer une partie des salariés à la précarité, afin de préserver une norme, fut-elle minimale.