L'intervention de l'état : la solution ou la grande illusion?

Autor(en): **Piccand, Roger**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **56 (1998)**

Heft 4: **Forum Ressource Humaines "l'individu et le travail : le divorce?" : actes du colloque du 8 octobre 1998**

PDF erstellt am: **01.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140741>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'INTERVENTION DE L'ETAT : LA SOLUTION OU LA GRANDE ILLUSION ?

Roger PICCAND

*Chef du Service de l'emploi du canton de Vaud
Lausanne*

«Mais que fait l'Etat ?»

Tout problème, qu'il soit économique ou social, conjoncturel ou structurel, génère inévitablement cette question. L'Etat, cet organisme abstrait, cette structure dont nous nous considérons tous comme copropriétaires, cet Etat dont chacune des actions subit généralement un feu nourri de critiques, se voit subitement attribuer une vocation de «sauveur plénipotentiaire». Dès qu'un problème surgit, les citoyens - qui ont souvent été moins de 40% à participer aux dernières élections - attendent subitement des miracles des Elus. Les contribuables, qui estiment souvent payer trop d'impôts, attendent que l'Etat fournisse et finance la baguette magique qui résoudra tous leurs problèmes.

Dans ce cadre schizophrénique, sous la pression des requêtes de ses citoyens et contribuables, l'Etat intervient. Il le fait avec plus ou moins de bonheur, par le biais d'actions plus ou moins bien ciblées et définies. Apporte-t-il des solutions ou procède-t-il par «effets fumigènes», selon une tactique aussi vieille que le monde qui consiste à occulter les problèmes en lieu et place de les résoudre? Intervention de l'Etat : la solution ou la grande illusion? La présente contribution vise à apporter quelques éléments de réflexion sur cette question, en particulier sur le rôle que joue l'Etat dans la gestion du marché de l'emploi.

A. Le constat : un marché du travail en profonde mutation

1. Un contexte nouveau

Au cours de la dernière décennie, la crise conjoncturelle et les mutations structurelles que vit la Suisse ont profondément modifié les rapports des individus avec le monde du travail. Enumérés en style télégraphique, les principaux chan-

gements sont notamment les suivants. Les exigences en qualifications s'élèvent. Les compétences et les connaissances professionnelles deviennent de plus en plus rapidement obsolètes. Les cadences productives s'intensifient. Il faut faire plus, mieux, avec moins et plus vite. Le management se durcit. Les licenciements sont souvent banalisés. Depuis le début des années nonante, une « chape d'insécurité » semble parfois écraser le monde du travail. Faire carrière dans une entreprise reste encore un rêve, mais les individus sont conscients que les songes peuvent parfois devenir des cauchemars.

Sous la pression de l'ouverture des marchés et de la mondialisation, les entreprises doivent impérativement agir dans l'urgence, être hautement productives. La notion de flexibilité est ainsi devenue l'une des clefs d'un management efficace. Cette flexibilité concerne en particulier la gestion des ressources humaines. Un collaborateur est souvent engagé pour un projet déterminé nécessitant des compétences spécifiques. De nouvelles formes de travail, pudiquement qualifiées d'« atypiques », dont les exemples les plus connus sont les contrats de travail à durée déterminée, la location de services, le travail sur appel, se développent.

2. *Des trajectoires professionnelles « zigzagantes »*

Un constat général s'impose : pour un nombre toujours plus important de personnes, la vie professionnelle n'est plus faite d'une carrière linéaire et ascendante dans le même secteur, le même métier et chez le même employeur. Bien au contraire, les faits démontrent que les trajectoires professionnelles peuvent être toujours plus aléatoires, « hachées » et déstabilisantes.

3. *Le ou les chômages*

En conséquence, pour certains, les périodes d'emploi et les périodes de chômage se succèdent (chômage répétitif ou chômage itératif). Pour d'autres, les périodes de recherche d'emploi se prolongent (chômage de longue durée). Pour d'autres encore, les perspectives de retrouver un emploi s'amenuisent (chômage d'exclusion). L'exemple vaudois illustre l'ampleur de la problématique, puisque, depuis le début de la décennie, le tiers de la population active du Canton a connu une période de chômage. A la fin août 1998, près du 40 % des 16'400 chômeurs répertoriés étaient à la recherche d'un nouvel emploi depuis plus d'un an. Près de 4'000 étaient en fin de droit et pris en charge par le système cantonal conçu à cet effet, le Revenu Minimum de Réinsertion (RMR).

4. *Une détérioration du climat de confiance*

La pression sans cesse croissante exercée sur les collaborateurs des entreprises, la multiplication des contrats de travail dits «atypiques», des licenciements intervenus en nombre au cours des dernières années ont profondément modifié les relations qui caractérisaient les liens entre actionnaires, managers et collaborateurs des entreprises. La brutalité et la rapidité de diverses restructurations ou fusions, mais aussi la facilité parfois déconcertante avec laquelle certaines personnes ont été géographiquement ou professionnellement « mutées » ont très sérieusement entamé le capital de confiance que les travailleurs ont accordé à leurs employeurs durant les trente ou quarante « Glorieuses » de l'après-guerre. Des tensions sociales et politiques apparaissent. Une thèse refait son bonhomme de chemin : celle selon laquelle la rémunération des facteurs de production - le capital et le travail - repose sur des rapports de force et qu'elle est par essence de nature inégalitaire et injuste.

B. Le cadre de l'intervention étatique : une pincée de flexibilité pour une cuillerée d'interventionnisme

A l'heure même où la thèse marxiste d'un antagonisme irréversible entre le capital et le travail effleure à nouveau de nombreux esprits, paradoxalement, les préceptes du néolibéralisme s'imposent partout. L'ensemble de l'échiquier politique est contraint de reconnaître, de gré ou de force, que la concurrence est irrémédiablement grandissante, qu'elle impose efficience, forte productivité et flexibilité à toutes les entreprises, y compris aux entreprises publiques. Le même échiquier politique reconnaît aussi que cette situation est potentiellement génératrice de violences politico-sociales; qu'elle est susceptible d'augmenter le produit national brut du pays, mais très peu probablement le « bonheur brut » des individus. La clé de l'optimalisation des systèmes productifs semble être simultanément celle de l'inégalité, de la marginalisation et de l'exclusion. Elle semble conduire vers une société toujours plus en déséquilibre correspondant peu aux mœurs socio-politiques suisses. La conséquence s'impose : le marché de l'emploi ne peut être livré exclusivement aux seuls mécanismes régulateurs de la « main invisible ». *Le marché de l'emploi a besoin d'une flexibilité contrôlée et régulée.* L'Etat remplit cette mission complexe en assumant différents rôles.

1. *L'Etat libéral*

Soucieux de prendre en compte au mieux la logique économique et libérale, animé de la volonté d'optimiser l'efficacité des structures productives de son économie, l'Etat joue un rôle classique. Il s'efforce d'améliorer les conditions-cadre dans lesquelles vont se mouvoir les acteurs économiques. Pour ce faire, il «rerégule» selon certains, il «dérégule» selon d'autres. Il adapte son appareil législatif aux fins d'optimiser les marges de manœuvre dont ont besoin les entreprises qui doivent toujours plus augmenter leur compétitivité.

2. *L'Etat entrepreneur et employeur*

Comme les pouvoirs publics constituent des entreprises de production de services, ils modernisent aussi leurs structures aux fins d'en augmenter l'efficacité et la transversalité. Ces opérations reçoivent des mots-codes : Administration 2000, Orchidée, DEM, ... dont la cote d'amour est inversement proportionnelle aux montées d'adrénaline syndicale qu'elles génèrent.

En tant que grands employeurs, les administrations publiques s'efforcent aussi de «relooker» le statut de la fonction publique et de redéfinir le sort qu'elles réservent à leurs collaboratrices et collaborateurs. Observant avec passion et envie la gestion de la fonction RH dans le privé, les exécutifs et législatifs communaux, cantonaux et fédéraux déploient une énergie considérable à investiguer les thèmes de l'évaluation de l'efficacité de leurs collaborateurs, du salaire au mérite, de la nécessité de maintenir ou de supprimer le statut du fonctionnaire. La complexité de la problématique, l'absence de sanction du marché et les subtilités de la politique maintiennent - pour le moment du moins - essentiellement ce dossier dans le domaine de la «grande illusion».

3. *L'Etat gestionnaire des fonds publics*

A son corps défendant, l'Etat agit par un «keynésianisme effréné», du moins en période de crise. Eprouvant d'énormes difficultés à imiter l'écureuil en période de haute conjoncture et à mettre de côté quelques noisettes pour les périodes de disette, l'Etat «mimétise» avec une facilité déconcertante la cigale en période de basse conjoncture. Il s'endette, emprunte et dépense plus qu'il n'affirme le vouloir. Il édifie moult plans d'assainissement et de redressement des finances, mais se heurte à des murs d'opposition dès l'instant où il faut passer à l'acte. Ces déficits parfois abyssins ont au moins le mérite d'exercer une action traditionnellement définie d'anticyclique dont tout le monde postule qu'elle contribue à adou-

cir les frimas des basses conjonctures.

Mais ces panoplies classiques des interventions et actions étatiques, rappelées essentiellement pour mémoire, semblent souvent peu adaptées aux défis économiques actuels en général, aux problèmes cornéliens touchant en particulier les mutations fondamentales que subit le marché du travail.

4. *L'Etat gestionnaire du marché de l'emploi*

L'action de l'Etat au niveau de la politique du marché du travail est riche, variée et complexe. Elle commence bien évidemment par toute la problématique de l'éducation et de la formation de base, mission où les pouvoirs publics jouent un rôle fondamental, mission qui est déterminante pour le bon fonctionnement futur du marché de l'emploi.

Mais le rôle de l'Etat touche toujours plus directement le fonctionnement du marché de l'emploi proprement dit, en particulier la gestion du problème politiquement et économiquement sensible que constitue le chômage. Ce dernier thème concerne évidemment très directement des intérêts humains et financiers, ce qui fait que toute mesure interventionniste déclenche les passions. Il n'est pas besoin de longues explications pour préciser que les intérêts patronaux et syndicaux, que les visions de la gauche de la droite sont bien entendu difficiles à concilier.

Il m'apparaît néanmoins que dans la problématique de l'emploi, l'Etat agit avec intelligence économique, pertinence politique et sens de l'éthique.

a) *Intelligence économique et sagesse de reconnaître la primauté du marché*

Intelligence économique, parce que dans son action l'Etat prend en considération les lois fondamentales du marché. Il postule que la globalisation et le progrès technologique sont des mouvements de fond, qu'il est illusoire de vouloir les freiner, mais qu'il convient au contraire de les canaliser et de les faciliter. Il faut en conséquence tout faire pour que les entreprises suisses puissent trouver un terreau favorable pour abaisser leurs coûts, être aussi compétitives que possible, en un mot bénéficier de toute la flexibilité et de l'adaptabilité dont elles ont impérativement besoin. Même si les employeurs tendent à perpétuellement estimer que les barrières administratives sont trop nombreuses, force est de constater que ce n'est pas le cas en matière de gestion des ressources humaines. Les règles légales fixant les procédures et les délais de licenciement sont pour le moins favorables à un fonctionnement dynamique de l'économie.

b) *Pertinence politique ou courage d'intervenir massivement*

L'Etat agit aussi avec pertinence politique, car s'il a accordé aux entreprises une importante flexibilité au niveau de la gestion du facteur travail, il a en contrepartie alloué les moyens financiers et mis en place les structures indispensables à une prise en charge professionnelle des personnes ayant perdu leur emploi. La base légale est la loi fédérale sur l'assurance-chômage. Le dispositif administratif créé repose sur deux piliers : les offices régionaux de placement (ORP) d'une part, les mesures de reconversion et de réinsertion professionnelles d'autre part. Les moyens sont considérables.

En moins de trois ans, le placement public suisse a été fondamentalement modifié, dans ce qui a constitué une gigantesque restructuration administrative. 350 millions sont dégagés annuellement pour le financement d'offices régionaux de placement (ORP). 3'000 conseillers en personnel et collaborateurs administratifs ont été engagés. L'idée de base est que toute personne à la recherche d'un emploi doit pouvoir disposer d'un suivi professionnel qui lui est apporté par un conseiller. Ce dernier négocie avec la personne concernée les modalités du retour à l'emploi et les principes d'une éventuelle reconversion professionnelle.

De plus, 650 millions sont dédiés cette année à la réalisation de mesures de formation et d'occupation destinées aux personnes en recherche d'emploi. Dans le seul canton de Vaud, plus de 500'000 journées d'occupation et de formation ont été organisées durant les sept premiers mois de 1998. Plus de 13'000 personnes en ont bénéficié. Grâce à ces mesures, *un gigantesque dispositif de requalification et de remise à niveau des compétences des personnes sans emploi a été mis sur pied.*

Par ces mesures, dont il convient de rappeler qu'elles ont été voulues tant par les partenaires sociaux que par la quasi-totalité du monde politique, la Suisse a mis en place en quelques années un système que l'OCDE a qualifié de «révolutionnaire» dans un rapport datant de 1995.

c) *Au total, un système éthiquement acceptable*

De manière plus ou moins implicite, le législateur a ainsi reconnu et institutionnalisé les principes fondamentaux suivants. Il est illusoire de vouloir décréter le mariage à vie entre une entreprise et un collaborateur. En vertu des logiques explicitées ci-dessus, pour reprendre le titre du colloque, les vies professionnelles seront de plus en plus souvent faites de différents mariages entre individus et entreprises, brisés par différents divorces prononcés conflictuellement ou à l'amiable. Il convient en conséquence de faire en sorte que les périodes de célibat - ou de

chômage pour rester dans des concepts terminologiques plus traditionnels - soient des périodes de requalification, de reformation et de reconversion professionnelles.

C. Quelques conclusions et réflexions pour poursuivre le débat

1. L'intervention de l'Etat, notamment par l'assurance-chômage, offre une fantastique opportunité de rendre éthiquement et politiquement acceptable la flexibilité dont les entreprises ont impérativement besoin pour assurer leur compétitivité. Par le biais des cotisations de l'assurance-chômage, une partie des gains de productivité dégagés par la flexibilité dont bénéficient les entreprises sont captés par les pouvoirs publics aux fins d'être plus adéquatement redistribués.
 2. Les ORP, instrument d'un placement public moderne et professionnel, permettent de gérer de manière optimale les inévitables et toujours plus fréquents allers et retours entre périodes d'emploi et de chômage.
 3. L'importance des moyens financiers consacrés aux mesures de reconversion et de formation professionnelles destinées aux chômeurs fait de l'assurance-chômage un véritable instrument de formation permanente de la population active, évitant ainsi sa marginalisation économique et sociale. L'importance des moyens financiers mis à disposition démontre que la lutte contre l'exclusion n'est pas qu'un concept de théorie politique, mais un fait bien réel.
- Dans le cadre des ressources dont il dispose, l'Etat peut et doit faire plus et mieux. Les axes d'intervention à développer sont notamment :
 - Une meilleure coordination entre les politiques de l'éducation, de la formation et de l'emploi, aux fins de doter les individus des armes optimales leur permettant d'affronter les nouvelles données et exigences du marché de l'emploi.
 - L'accélération et l'intensification des recherches concernant les métiers et les compétences-clés de demain et d'après-demain, de manière à offrir aux individus la possibilité d'anticiper les changements et de maintenir leur employabilité à un niveau optimal.
 - Une plus étroite collaboration avec les partenaires sociaux dans toutes les questions touchant à l'emploi, à l'équilibre économique entre les individus et à la lutte contre l'exclusion.

L'intervention de l'Etat n'est ni la grande illusion, ni «la» solution. Elle est une condition indispensable pour que le progrès technologique et la globalisation des marchés soient tout simplement acceptables. Ils ne le sont que dans la mesure où ils se réalisent dans un cadre assurant un minimum de justice et de cohésion économiques et sociales. Seul l'Etat a la légitimité nécessaire pour fixer ce cadre.