

ANALYSE

« Flexicurité » européenne : où en est la France ?

La « flexicurité » mise à l'honneur par l'Union européenne repose sur quatre composantes - contrat de travail, formation, politiques d'emploi, protection sociale - dont chacune a fait l'objet, en France, au cours des deux dernières décennies, de changements significatifs. Les réformes engagées depuis 2007 entendent poursuivre sur la même voie : accord national interprofessionnel de janvier 2008 aménageant les règles du contrat de travail, prochaines négociations sur la formation professionnelle et l'assurance-chômage, fusion ANPE-UNEDIC, réforme du régime du temps de travail, redéfinition des droits et devoirs des demandeurs d'emploi... La multiplicité même des changements engagés incite à faire le point.

Adoptés en décembre 2007 par le Conseil européen, les « principes communs de flexicurité¹ » n'ont pas tardé à faire référence dans le débat français sur le travail et l'emploi. Alors que l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2008, signé par les organisations syndicales et patronales représentatives à l'exception de la CGT, vise explicitement « la modernisation du marché du travail », bien des observateurs y ont vu les prémices d'une « flexicurité à la française ».

Pourtant notre pays n'en est pas en la matière à ses débuts : contrairement au sentiment répandu d'un retard français sur la voie de la conciliation entre flexibilité et sécurité de l'emploi, bien des étapes ont précédé l'accord de 2008 qui témoignent à un titre ou un autre de la poursuite de ce même objectif. À travers ses propres expériences, heureuses et malheureuses, la France a de fait pris sa part dans la construction d'un cadre communautaire de référence dont on situe généralement l'origine au nord de l'Europe. Elle est à l'initiative, dans la perspective de sa prochaine présidence de l'Union, de la mission européenne pour la flexicurité lancée par la Commission en février 2008. En outre, de nombreuses réformes y sont à l'ordre du jour, qu'il s'agisse de la formation professionnelle, de l'assurance-chômage, du service public de l'emploi, des relations professionnelles ou du temps de travail. Autant de raisons pour tenter un bilan d'étape :

- Quel est le chemin parcouru, quel est celui qui reste à faire pour se rapprocher du modèle de marché du travail esquissé par les instances communautaires ?
- Et puisqu'il s'agit d'une esquisse, où beaucoup de choix sont laissés à chaque État membre, en quoi ceux en passe d'être opérés en France peuvent-ils en retour peser sur la teneur et les contours du modèle européen en gestation ?

Les éléments de réponse qui suivent s'ordonnent autour des quatre « composantes » identifiées par le référentiel européen de la flexicurité : « dispositions contractuelles souples et sûres, stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie, politiques actives du marché du travail, systèmes de sécurité sociale modernes »².

¹ « Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité », communication de la Commission européenne, juillet 2007.

² *Op. cit.*

« Des dispositions contractuelles souples et sûres » : la flexicurité interne ou externe dans le contrat de travail

Au cœur de la première composante se trouve la question, longtemps au centre du débat social en France comme chez nos proches partenaires, de la **flexibilité externe de l'emploi – en d'autres termes des conditions de rupture des contrats de travail**.

Dotés d'un régime juridique qui tournant des années 1980 puis objets de vives controverses et d'à-coups législatifs au gré des alternances politiques dans la décennie suivante, les contrats précaires (CDD et travail intérimaire) n'ont depuis plus fait l'objet de réforme majeure, tout en devenant d'un usage sans cesse plus fréquent³. Dès l'article premier, les signataires de l'**ANI de janvier 2008** se démarquent du CNE⁴ et du projet de « contrat unique » **en posant le CDI comme la norme et les contrats à durée limitée comme outils complémentaires en réponse à des besoins momentanés**, dont l'usage par les entreprises doit rester « responsable ». À l'exception du Royaume-Uni où les frontières entre contrats sont moins nettes, la « trilogie » CDI-CDD-Intérim constitue au demeurant le cadre de référence en Europe, où les contrats courts occupent en moyenne (UE-25) un peu moins de 15 % des actifs, plaçant la France en position médiane. Tout en réaffirmant la nécessité de motiver tout licenciement, le même accord apporte cependant **de notables assouplissements au CDI**, – périodes d'essai plus longues, faculté de rupture d'un commun accord (rupture « conventionnelle ») –, **et au CDD, avec un nouveau contrat « à objet défini » pouvant durer trois ans. Il ne touche pas, en revanche, au régime du licenciement pour motif économique**, pourtant tenu pour responsable de la segmentation croissante entre emplois stables et précaires par les avocats d'une flexibilité accrue des effectifs, comme si les signataires s'étaient trouvés d'accord pour ne pas rouvrir un débat périlleux sur **une procédure de rupture qui ne touche somme toute en pratique qu'une petite minorité de salariés**, licenciés économiques des grandes entreprises (entre 50 000 et 100 000 en 2005 sur 4,5 millions d'entrées au chômage).

Au total la France ne devrait donc guère reculer sur l'échelle de la législation protectrice de l'emploi (LPE) que calcule l'OCDE sur la base des procédures de licenciement et des limites fixées à l'usage des contrats courts⁵. La LPE semble au demeurant avoir sur les performances du marché du travail des effets ambigus en renforçant tout à la fois la stabilité des salariés en place et la difficulté des chômeurs à retrouver un emploi. **Le compromis trouvé en 2008 paraît ainsi correspondre à un point d'équilibre, mais laisse pendantes deux questions** qui comptent pour la dynamique du marché du travail français :

- **celle du licenciement pour motif personnel**, qui occupe une place rapidement croissante dans les motifs de perte d'emploi et tend à devenir un mode courant d'ajustement des effectifs, sans les protections ni les dispositifs de reclassement propres au motif économique ;
- **celle de la transition de l'emploi temporaire à l'emploi durable**, aujourd'hui trop rare en France, où le tiers seulement des CDD ou missions d'intérim débouche à court terme sur un CDI. À défaut de passerelles organisées vers l'emploi durable⁶, nombre d'entre eux entretiennent la récurrence entre emplois courts et chômage, et avec elle une segmentation du marché du travail qui concentre les risques de chômage sur les salariés les moins dotés (diplôme, qualification, expérience...).

La rupture du contrat de travail n'est cependant pas le seul enjeu. Les « principes communs » adoptés par l'UE en 2007 préconisent aussi **des modes d'ajustement capables de préserver ou développer l'emploi dans les entreprises en jouant sur les rémunérations, le temps de travail ou les compétences – en d'autres termes, la flexibilité interne**, quantitative et qualitative. L'effet le moins discuté des lois de réduction du temps de travail de 1998 et 2000 est d'avoir, dans la suite d'une longue série d'aménagements législatifs entamés en 1982, **facilité l'aménagement du temps de travail sous des formes nouvelles et moins coûteuses pour l'entreprise (modulation, annualisation) que le couple classique heures supplémentaires/chômage partiel**. L'usage accru du temps partiel a eu le même effet dans les secteurs où il est un moyen courant d'adapter le volume de travail aux variations de l'activité. La « panoplie » plutôt fournie qui en résulte offre aux entreprises françaises des marges importantes de souplesse productive. Les mesures récentes en faveur de l'allongement individuel du

³ Près de 12 % de l'emploi total en 2006 contre moins de 4 % en 1982.

⁴ Ouvert en 2005 aux entreprises d'au plus 20 salariés le « Contrat nouvelle embauche » était un CDI comportant une « période de consolidation de deux ans », durant laquelle il pouvait être rompu sans motif par l'une des parties. Il prévoyait en contrepartie une indemnité de rupture ainsi qu'une contribution financière de l'employeur au reclassement du salarié.

⁵ OCDE, « Réglementation de la protection de l'emploi et performance du marché du travail », *Perspectives de l'emploi 2004*. NB : La législation française y figure parmi les plus protectrices (4^e rang sur 18 en 2003) du fait du droit des contrats temporaires, et non des conditions de rupture du CDI qui se situent dans la moyenne.

⁶ D'autres États membres tentent d'encourager ce type de transitions, comme les Pays-Bas ou plus récemment l'Espagne.

temps de travail⁷ (détaxation des heures supplémentaires, « rachat » des temps de repos) vont dans le même sens, tout comme l'avant-projet de loi qui prévoit d'ouvrir aux négociateurs d'entreprise la faculté de fixer seuls la durée collective et le contingent annuel d'heures supplémentaires. Outre ses effets attendus sur l'offre de travail et le pouvoir d'achat, **le nouveau régime de temps de travail en gestation peut ainsi avoir d'importantes incidences sur la flexibilité de l'appareil productif**, qui dépendront des équilibres trouvés entre horaires individuels et collectifs, vie professionnelle et vie privée, charge de travail et pouvoir d'achat.

La flexibilité interne peut de plus porter sur les rémunérations. À défaut d'une progression suffisante des salaires réels, dont la tendance suit le ralentissement de la productivité, l'attention se tourne aujourd'hui en France comme en Europe sur **d'autres déterminants du niveau de vie des salariés**. Il s'agit de peser autant que possible sur la formation des prix domestiques par la politique de la concurrence, mais aussi **d'encourager les modes de rémunération indexés sur les résultats de l'entreprise**, et de ce fait réversibles et déconnectés du régime fiscal et social des salaires. **Intéressement, participation, épargne d'entreprise ou actionnariat salarié** sont les formes d'un « *profit sharing* » qui tend à s'étendre ailleurs en Europe⁸ et fait l'objet depuis 2007 d'une série d'incitations nouvelles en France. Celle-ci semble à nouveau plutôt bien équipée, même si ces outils de flexibilité salariale ne concernent pour l'instant que 2 salariés des entreprises sur 5 pour moins de 8 % du salaire annuel en moyenne. Reste à savoir s'ils peuvent se substituer durablement aux augmentations salariales classiques et poursuivre leur diffusion sans accentuer les inégalités marquées (taille d'entreprise, catégorie professionnelle) dont ils sont porteurs.

Plus largement se joue ici **la capacité du système productif à offrir des perspectives tangibles de promotion en cours de carrière à des actifs appelés par les principes de « flexicurité » à être plus mobiles**. Comment débloquer la progression du salaire tout au long de la vie professionnelle quand la pression concurrentielle sur les coûts est intense et que le marché du travail se segmente ? La question se pose partout dans l'Europe de la « flexicurité » mais avec plus d'acuité là où les progrès du niveau de vie et « l'ascenseur social » se sont enrayés après la forte croissance des Trente Glorieuses, et particulièrement en France où les salariés se montrent les plus pessimistes quant à leurs chances de promotion⁹. Rouvrir des perspectives de carrière salariale au plus grand nombre est pourtant une composante majeure de la sécurité professionnelle ; elle suppose un regain de la négociation salariale que le retournement démographique en cours peut faciliter, mais qui est à ce stade loin d'être acquis. Elle renvoie dans chaque État membre aux pratiques de négociation collective et à la dynamique de partage de la valeur ajoutée. L'incitation publique peut passer en France, comme il en est question, par **l'introduction d'une dose de conditionnalité dans les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires**¹⁰.

Flexibilité et stabilité : les nouvelles vertus de la durée en économie de l'emploi

Les théories standard du marché du travail ont mis en avant dans les années 1960 et 1970 les avantages économiques de la flexibilité externe de l'emploi (Oi 1964 ; Hamermesh 1993) et des incitations à la reprise rapide d'emploi (Lippman et Mac Call, 1976). « Durée » était pour elles plutôt synonyme de « rigidité ». Certains développements plus récents soulignent à l'inverse les mérites de la stabilité de l'emploi (Caroli, 2007) ou d'une durée raisonnable laissée à l'appariement individuel entre offre et demande de travail (Mortensen et Pissarides, 1994). La même inflexion se fait sentir dans les préconisations des instances internationales (stratégie pour l'emploi révisée de l'OCDE, principes communs de « flexicurité » de la Commission européenne). Plus que la flexibilité ou la rapidité généralisées des ajustements sur le marché du travail, celles-ci recommandent aujourd'hui un juste équilibre, qui fasse une part suffisante à l'accumulation des compétences et à l'offre de carrière dans les entreprises (donc à l'emploi durable), de même qu'à des mécanismes d'appariement suffisamment longs et outillés pour assurer l'allocation la plus efficiente des chercheurs d'emploi aux postes vacants. En d'autres termes, la durée de la relation et de la recherche d'emploi est désormais reconnue, dans certaines limites, comme une source de productivité globale. D'où le caractère parfois ambigu ou incertain des recommandations adressées en la matière par le monde de la recherche aux décideurs.

⁷ Loi « Travail, emploi et pouvoir d'achat » (TEPA) d'août 2007, loi « sur le pouvoir d'achat » de février 2008, document de travail du gouvernement de mai 2008.

⁸ La seconde des lois précitées encourage d'ailleurs le déblocage anticipé des primes de participation ou leur distribution dans les entreprises où elles ne sont pas obligatoires.

⁹ 14 % les estiment élevées en 2005, contre plus de 20 % partout ailleurs chez les Quinze. Voir Davoine L. et Méda D. « Place et sens du travail en Europe : une singularité française ? », *document de travail du CEE* n° 96-1, février 2008.

¹⁰ Jusqu'ici accordés en considération du seul niveau de rémunération, ils pourraient être désormais pour une part (10 %) subordonnés au respect de l'obligation annuelle de négocier sur les salaires, et indexés sur les minima conventionnels plutôt que sur les salaires réels. Voir l'avis du COE du 6 février 2008 « sur la conditionnalité des allègements de cotisations sociales et la procédure de fixation du SMIC ».

Reste au chapitre des ajustements internes la **flexibilité dite fonctionnelle parce qu'elle joue sur la distribution des compétences et l'allocation des personnes aux postes**. L'ANI de janvier 2008 y fait une longue référence en appelant dans son article 9 au développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Il s'agit surtout d'énoncés de principes, mais qui témoignent de fortes attentes : assise sur une prospective des emplois, la GPEC est appelée à garantir à la fois compétitivité des entreprises, mobilité des personnes et sécurité des parcours. Dans le prolongement de l'obligation triennale de négocier sur ce thème instaurée en 2005¹¹, l'accord y ajoute des mesures concrètes (bilan d'étape professionnel, consultation du comité d'entreprise) et surtout un appel à la négociation de branche pour traduire la démarche dans les faits. Les signataires ont ainsi témoigné d'une préférence commune pour **l'adaptation préventive plutôt que curative des emplois et des compétences**. À nouveau, la démographie peut jouer comme une incitation puissante en faisant de la main-d'œuvre une ressource rare. Mais elle ne suffira sans doute pas : **c'est à la formation professionnelle continue qu'il revient d'adapter et développer les compétences individuelles (employabilité) et collectives (compétitivité)**.

« Des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie » : la formation à la rencontre de la performance économique et de la sécurité professionnelle

Au regard de cette deuxième composante, **le cas de la France est paradoxal : au tout premier rang parmi les 27 pour la formation des salariés en entreprise**,¹² elle ne figure qu'en position médiocre (13^e place) pour l'accès des adultes à l'éducation et la formation, toutes actions confondues¹³. Le contraste tient à la combinaison de deux traits spécifiques. **D'un côté, un système élaboré de formation professionnelle continue (FPC) dans les entreprises**, assis sur une contribution obligatoire des employeurs mutualisée à 60 % par un réseau complexe d'organismes collecteurs de branche et de territoire. **De l'autre, un système éducatif très fortement concentré sur la formation initiale**¹⁴, où l'éducation permanente (ou populaire) est très loin d'avoir la place qu'elle occupe dans le nord de l'Europe. Entre les deux, la formation professionnelle des jeunes et des chômeurs, dont la responsabilité est en entier confiée aux Régions depuis 2004, mobilise une part réduite des fonds (13 % en 2005). L'essentiel de l'effort (26 milliards d'euros au total, soit 1,5 % du PIB) se concentre sur les formations courtes d'adaptation des salariés en place ou des jeunes débutants. **L'accès à la qualification et au diplôme en cours de vie active fait figure d'exception**¹⁵, en dépit des voies originales, mais d'accès restreint, offertes par le congé individuel de formation (CIF) et plus récemment (2002) la validation des acquis de l'expérience (VAE). D'où le principal reproche adressé aujourd'hui au système pris dans son ensemble : porter l'effort sur ceux qui en auraient le moins besoin (les salariés qualifiés et stables) aux dépens des groupes menacés par le chômage et l'exclusion. D'autres critiques s'y ajoutent : cloisonnement en segments calqués sur les statuts (salarié en place, chômeur avec ou sans indemnisation, débutant), sur les circuits de financement (fonds d'entreprise, paritaires, publics) ou sur le maître d'ouvrage (organisme collecteur, Région, assurance-chômage, service public de l'emploi) ; prévalence de l'offre de formation sur la demande aux dépens de la satisfaction de besoins divers et changeants ; faible usage des technologies de l'information (e-orientation, e-formation).

Les multiples acteurs du système (syndicats, patronat, Régions, État) ont donc à traiter de lourdes questions :

- Comment contrer la logique cumulative qui voit, comme ailleurs en Europe, la formation continue aller aux mieux formés, pour en faire un levier de l'égalité des chances ?
- Comment coordonner l'action des financeurs pour mettre la FPC au service à la fois de « l'économie de la connaissance » (dans la ligne des objectifs de Lisbonne) et de la sécurité des parcours professionnels ?
- Comment concilier dans les entreprises formation pour la compétitivité et formation pour l'employabilité ?

¹¹ Dans les entreprises de 300 salariés ou plus.

¹² Checcaglini A. et Marion-Vernoux I., « La formation continue dans les entreprises européennes. Premiers pas vers une homogénéisation », *Bref CEREQ* n° 251, avril 2008.

¹³ En 2003, moins de 8 % des 25-64 ans déclaraient en France avoir suivi une formation dans le mois précédent l'enquête, à comparer à un taux d'accès de 10,8 % pour l'UE-15, et largement supérieur à 20 % dans l'Europe du Nord.

¹⁴ Tout en peinant à doter chaque jeune d'une première qualification : 17 % d'entre eux sortent toujours de l'école sans diplôme ni qualification (2005).

¹⁵ C. Bonaïti et E. Viger, « Tenter un diplôme au cours de sa carrière. Peu d'occasions pour les salariés » DARES, *Premières informations et Premières synthèses* n° 14-3, avril 2008.

- Comment offrir aux moins diplômés une seconde chance en cours de vie active ?
- Faut-il opter pour la pleine logique du droit individuel ou encadrer les choix par la prescription collective ?
- Comment assurer l'accompagnement efficace des parcours (orientation, suivi, mise en capacité...) ?
- Comment diffuser l'usage des technologies de l'information dans le secteur de la formation ?

L'accord interprofessionnel signé à l'unanimité en 2003 y a apporté des réponses pour la formation en entreprise (droit individuel à la formation – DIF –, actions de professionnalisation¹⁶), insuffisantes cependant aux yeux des pouvoirs publics nationaux qui appellent à une nouvelle réforme d'ensemble. Elle se prépare avec de nombreuses pistes en débat : réaffectation des ressources au profit des moins formés et des chômeurs, resserrement des réseaux de collecteurs paritaires, clarification des compétences et de la gouvernance en région, cadre renforcé pour les partenariats et les cofinancements, construction d'un « droit différé » à la qualification pour les actifs de faible niveau initial...¹⁷ Elle peut marquer **une étape importante sur la voie d'une sécurité professionnelle à la française, sur laquelle l'ANI de janvier 2008 a déjà posé des jalons avec la portabilité du DIF d'un emploi à l'autre ou durant les périodes de chômage (art. 14) et la contribution élargie des fonds paritaires à la formation des publics éloignés de l'emploi (art. 15).**

L'issue de la réforme est difficile à prédire même si le régime français de FPC est riche de potentialités grâce à l'implication d'une pluralité d'acteurs, qui peut constituer sur la voie de la « flexicurité » une force plutôt que la faiblesse qu'on y voit souvent. Reste la faible mobilisation du système éducatif au service des adultes, qui porte à l'inverse une ombre réelle au tableau.

« Des politiques actives du marché du travail efficaces » : le délicat équilibre entre appui et contrôle

La formation professionnelle n'est pas le seul outil du retour à l'emploi des chômeurs : bien qu'en augmentation, sa part dans les dispositifs « ciblés » de la politique française de l'emploi¹⁸ reste inférieure au tiers du total (4 milliards d'euros sur 13,2 d'euros en 2005, pour environ 600 000 actions). L'essentiel vient des « contrats aidés » qui réduisent transitoirement le coût d'emploi de catégories cibles (jeunes peu qualifiés, chômeurs de longue durée, allocataires de minima sociaux, handicapés) dans les secteurs marchands et non marchands (1,1 million d'embauches en 2007). Mais dans le droit fil de la Stratégie européenne pour l'emploi adoptée en 1997¹⁹, le glossaire de la « flexicurité » range aussi dans les politiques « actives » du marché du travail **l'accompagnement de la recherche d'emploi** (activité du service public de l'emploi et de ses sous-traitants) **et « l'activation » des dépenses d'indemnisation**. Laquelle peut désigner tout autant les ressources engagées par l'assurance-chômage pour accélérer le reclassement des allocataires (aides à la formation, à la mobilité et à l'embauche) que la composante incitative des allocations (montant, durée, facultés de cumul avec un revenu du travail) et le suivi de la recherche (entretiens périodiques, critères de l'offre « raisonnable » d'emploi, contrôles et sanctions). C'est dire qu'en préconisant sans plus de précision des politiques « efficaces » en la matière le référentiel communautaire ne s'avance guère quant au point d'équilibre souhaitable : à chaque État membre de trouver la combinaison appropriée entre « carotte » et « bâton », accompagnement proactif et pression sur les comportements de recherche. Dans l'Europe des Quinze où les régimes d'indemnisation sont d'implantation ancienne, **plusieurs tendances communes sont à l'œuvre depuis les années 1990 : recul des garanties offertes par les régimes « passifs » d'indemnisation** (conditions d'admission, montant et durée), **basculement d'un nombre croissant d'allocataires vers l'assistance** (minima sociaux), **incitation financière à la reprise de travail**²⁰, **généralisation de l'accompagnement personnalisé des chômeurs** sur la base du triptyque « profilage²¹ »/plan d'action/suivi périodique. De

¹⁶ C'est-à-dire de formation en alternance des jeunes ou des adultes en cours de carrière dans le cadre d'un contrat de travail.

¹⁷ Voir « L'état des lieux et l'avis du COE sur la formation professionnelle » du 8 avril 2008 adopté par le groupe de travail présidé par P. Ferracci.

¹⁸ Par opposition aux dispositifs généraux d'allègement de cotisations sociales. Voir Roguet B., « Le coût de la politique de l'emploi en 2005 », *Premières informations* et *Premières synthèses* n° 32-2, DARES, août 2007.

¹⁹ Il s'agit non d'une politique commune mais d'une « méthode ouverte de coordination », *i.e.* d'un cadre purement incitatif fixant lignes directrices, objectifs et indicateurs de résultat et laissant selon le principe de subsidiarité chaque pays juger des moyens, sous le regard évaluatif de ses pairs et de la Commission. L'expérience a prouvé qu'elle n'est pas pour autant, loin s'en faut, dénuée d'effets tangibles et rapides sur les politiques nationales.

²⁰ Selon le principe du « *Making work pay* » promu par les Britanniques.

²¹ C'est-à-dire affectation des nouveaux inscrits, selon leur distance estimée à l'emploi, à un petit nombre de catégories prédéfinies déclenchant une offre de service spécifique, allant du « libre-service » à l'accompagnement renforcé.

façon tout aussi générale, l'**organisation des services publics de l'emploi évolue en parallèle** : guichet unique pour l'indemnisation et l'accompagnement (voire l'aide sociale comme aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni), délégation d'une part croissante des reclassements à des opérateurs privés, resserrement de la gouvernance, avec semble-t-il un certain recul de l'association des partenaires sociaux.

Sur ce terrain non plus, la France n'est pas en reste. Le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) établi avec chaque demandeur d'emploi est désormais la norme et s'appuie sur le « profilage » et l'entretien mensuel systématique²²; longtemps débattue, la fusion *opérationnelle* de l'ANPE (établissement public national) et des ASSEDIC (organismes paritaires d'indemnisation) est en marche depuis l'été 2007. Les paramètres (cotisations et allocations) et la gestion de l'assurance-chômage restent de la responsabilité des partenaires sociaux, mais l'accompagnement et le contrôle de la recherche d'emploi sont désormais celles du nouvel opérateur unique, où patronat et syndicats siègeront cependant à parité avec l'État. L'opération devrait entre autres rapprocher le service public français, longtemps mal placé à cet égard, du taux d'encadrement²³ de nos partenaires les mieux dotés, et pourrait enrichir son offre de services, voir l'élargir aux salariés en transition²⁴. **Reste à articuler à l'échelle des territoires interventions déconcentrées de l'État** et de son office public de placement (emploi), **et politiques régionales décentralisées** (formation). L'indemnisation du chômage est devenue au fil du temps – et des déficits récurrents – moins généreuse en durée comme en seuil d'entrée, si bien que la part des chômeurs couverts ne dépasse pas la moitié (49 % fin 2007)²⁵. En conséquence, le RMI et les autres minima sociaux ont gagné en ampleur, de telle sorte que **le périmètre des politiques de réinsertion excède aujourd'hui largement celui de l'indemnisation du chômage** *stricto sensu*, rendant d'autant plus complexe l'articulation des dispositifs d'accompagnement²⁶.

La même période a vu l'implication croissante de l'UNEDIC dans l'accompagnement individualisé et le reclassement des chômeurs tandis que les incitations financières à la reprise d'emploi par le biais des diverses formules « d'intéressement » (cumul transitoire avec un revenu d'activité) associées aux allocations de chômage et aux minima sociaux sont en voie d'harmonisation dans le cadre du « revenu de solidarité active » (RSA). Introduite en 2001, la « prime pour l'emploi » (PPE) fournit, de son côté, sur le modèle de « l'impôt négatif » anglo-saxon, un complément de revenu au quart le moins rémunéré des ménages actifs²⁷. Enfin, les critères de l'offre d'emploi « raisonnable » (en salaire comme en proximité géographique) sont en passe d'être précisés et resserrés par la loi.

Rationalisation du service public, partenariat public/privé, cumul allocation/revenu, accompagnement individualisé, enrichissement de l'offre de service et resserrement des critères de l'emploi « acceptable » : **indubitablement la France s'est dans la dernière décennie mise en conformité avec le modèle européen des politiques d'emploi, et franchit avec l'opérateur unique une nouvelle étape dans la « réforme structurelle » de son marché du travail**. La sécurité professionnelle des actifs s'en trouvera-t-elle réellement mieux garantie ? La réponse est incertaine car l'efficacité de l'activation ne résout pas tout. Que l'addition de ces nombreux changements accroisse notablement l'incitation à reprendre un emploi, même s'il ne correspond pas complètement aux attentes ou à la trajectoire antérieure, ne fait guère de doute. Qu'elle suffise à multiplier les offres d'emploi, à mieux distribuer les chances de reclassement et à mettre chacun en position « d'acteur de son propre parcours » est moins sûr. L'offre d'emploi dépend à l'évidence pour une bonne part de la dynamique macro-économique. La qualité des emplois offerts (salaire, temps et conditions de travail, horizon temporel, perspectives de carrière...) compte pour une part aussi, et pour une autre les choix d'organisation et de gestion des entreprises. La sécurité des parcours professionnels tient beaucoup, quant à elle, à la teneur de l'accompagnement : entre appui et contrainte (ou droits et devoirs), la balance semble aujourd'hui pencher en faveur de la seconde. Un accompagnement sécurisant est nécessairement coûteux (disponibilité et compétence des agents, montant et durée des revenus de remplacement, qualité des prestations offertes), quand l'heure est à la réduction des déficits et à la rationalisation des moyens. Il en va pourtant de la capacité des personnes à valablement exercer leurs droits et accomplir leurs devoirs. En outre, le cadre et l'économie d'une « relation de parcours » triangulaire associant l'actif, l'entreprise

²² À compter du 4^e mois de chômage.

²³ Nombre moyen de demandeurs d'emploi suivis par un conseiller.

²⁴ Boulanger J.-M., « Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'État, l'UNEDIC et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008 », IGAS, avril 2008.

²⁵ Le régime de solidarité financé par l'État (allocation spécifique de solidarité) couvre quant à lui 12 % des chômeurs, pour des montants nettement inférieurs à ceux du régime d'assurance : le taux global de couverture actuel est donc de l'ordre de 60 %.

²⁶ Tuchsirer C., « Indemnisation et accompagnement des chômeurs : une articulation à reconsidérer », *Connaissance de l'emploi* n° 51, CEE, février 2008.

²⁷ Dont le revenu est compris entre 0,3 et 1,4 SMIC pour une personne seule.

et un tiers garant (agissant le cas échéant par délégation du service public) restent à construire, même si des préfigurations existent en France²⁸ ou en Europe.

Pourtant, si le cas du Danemark est devenu emblématique dans l'Europe de la « flexicurité », c'est bien parce qu'il place haut la barre en matière de sécurité autant que de flexibilité²⁹. **Diversifier les actions de reclassement et les ouvrir à l'ensemble des chômeurs en y impliquant plus largement les employeurs pourrait en ce sens ouvrir un nouvel horizon à la réforme structurelle engagée par la France.** C'est l'une des potentialités de la réforme en cours du système de formation professionnelle ; l'objectif pourrait aussi figurer à l'ordre du jour de la prochaine renégociation de l'assurance-chômage.

« Des systèmes de sécurité sociale modernes » ou comment mieux encadrer le travail dans la société

Plus encore que pour la précédente, les « principes communs » de la Commission sont sibyllins quant aux réformes attendues au titre de cette quatrième composante. Une lecture plus attentive montre cependant que trois éléments principaux sont en jeu. Tout d'abord, **l'incidence du financement de la protection sociale sur le coût du travail.** Beaucoup de chemin a été parcouru en France en la matière puisque les allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires³⁰ représentent aujourd'hui près de 19 milliards d'euros³¹ et concernent la moitié des salariés des entreprises. La politique visant à préserver l'emploi non qualifié dans un environnement mondial fortement concurrentiel sans remettre en cause le salaire minimum a été de grande envergure. Avec de probables effets pervers (« trappes » à bas salaires, blocage des carrières salariales, moindre effort de qualification) qui conduisent aujourd'hui à envisager de les assortir de conditions tenant à la négociation salariale (cf. *supra*). Plus largement cependant, ces allègements participent d'**une tendance longue à la fiscalisation des prélèvements sociaux (CSG, RDS) qui déconnecte pour une part salaire et droits sociaux, sans pour autant inscrire ces derniers dans le cadre plus large d'un statut de l'actif.**

« Modernes », les systèmes de protection sociale sont censés l'être aussi en encourageant **le maintien des seniors dans l'emploi et l'allongement de la vie active.** La réforme des retraites par le relèvement des âges limites ou des durées de cotisation est de fait à l'ordre du jour partout en Europe et vise, au-delà de l'équilibre financier des régimes, à l'atteinte des objectifs de taux d'emploi fixés à Lisbonne en 2000. Avec 37,6 % d'actifs occupés entre 55 et 64 ans en 2006, la France est loin de la cible des 50 %, mais aussi de la moyenne des 27 (43,5 %). Graduel, le relèvement des durées de cotisation, engagé pour le secteur privé dès 1994, a été étendu aux agents publics et assorti d'un système de « décote/surcote » en 2003, puis aux régimes spéciaux en 2007. Les solutions retenues et leur équilibre financier de long terme ne font pas l'unanimité mais le doute porte surtout aujourd'hui sur **la modification des comportements d'emploi** : en dépit du tarissement des préretraites financées par l'État et du « Plan seniors » adopté en 2006 sur la base d'un accord des partenaires sociaux, ni les attentes des personnes ni surtout la gestion des âges dans les entreprises ne paraissent sensiblement se modifier, si bien que l'âge médian de départ reste à peine supérieur à 58 ans. Il est vrai que d'autres dispositifs de départs anticipés (« carrières longues », dispense de recherche d'emploi³²) restent fortement utilisés. **La gestion des âges est bien une pièce maîtresse du dispositif de la « flexicurité », et c'est peut-être ici qu'un retard français se fait le plus sentir, qui pourrait conduire les pouvoirs publics à durcir leur action (pénalités sur les départs anticipés) à défaut d'un changement négocié.**

Dernier volet, **la conciliation entre vie professionnelle et vie hors travail** met aussi en jeu des pans entiers de la protection sociale : garde des enfants (services d'accueil, primo scolarisation, congés parentaux), prise en charge de la dépendance, mais aussi, volet sans doute plus « moderne » au sens de la « flexicurité », aide à la mobilité géographique (déménagement, transports publics) et professionnelle (congés formation). L'aménagement du temps de travail peut bien sûr jouer ici un rôle clé avec des dispositifs de « temps choisi » (temps partiel, congés longs) garantissant un droit de retour (à l'emploi, au temps plein) et limitant les répercussions du temps non travaillé sur les carrières. Beaucoup reste à faire en France en ce domaine : si l'incidence du temps partiel y est proche de la moyenne européenne avec 17 % des emplois, celle du temps partiel contraint (accepté faute de mieux) y demeure particulièrement élevée (30 % du total). L'un des rares pays à concilier fécondité et activité féminine à des niveaux élevés,

²⁸ En particulier le « contrat de transition professionnelle » créé à titre expérimental en 2005, mais réservé aux seuls licenciés économiques.

²⁹ Barbier J.-C., « Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le "miracle danois", *document de travail du CEE* n° 05/02, février 2005.

³⁰ Accordés selon un barème dégressif jusqu'à 1,6 SMIC, avec un allègement de 26 à 28 points de cotisation au niveau du SMIC.

³¹ Soit 15 % de l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale.

³² Celle-ci concerne toujours fin 2007 près de 400 000 personnes.

la France est aussi l'un des pays européens où le mal-être au travail est le plus répandu (et la productivité horaire la plus forte) ; sa capacité apparemment développée de concilier travail et hors travail a sans doute un prix élevé en termes de bien-être. La sécurité professionnelle passe aussi par le desserrement des contraintes qui pèsent sur les rythmes de vie.

*
* *
*

La France n'est donc pas restée immobile en matière de réformes du marché du travail. Elle s'est rapprochée du modèle tracé voici dix ans par la Stratégie européenne pour l'emploi, et de nouveaux changements sont engagés pour la formation professionnelle, l'assurance-chômage et le service public de l'emploi. Deux éléments de contexte influenceront particulièrement sur leur cours :

- En mettant fin à plusieurs décennies d'abondance de main-d'œuvre, le retournement démographique change la donne sur le marché du travail. Mais il ne saurait garantir à lui seul le retour mécanique au plein emploi ni l'adéquation entre personnes et emplois. **Sans transformation par les acteurs de l'emploi de leurs pratiques, chômage et difficultés de recrutement pourraient persister longtemps.**
- Qu'il s'agisse de l'initiative, du financement ou de la mise en œuvre, les réformes ne sont donc pas l'affaire du seul État central. **L'implication des entreprises, des organismes paritaires et des collectivités territoriales est nécessaire**, non comme forces d'appoint mais **en tant qu'acteurs à part entière de nouvelles relations d'emploi**, qui franchissent les frontières tracées par les statuts. Les réformes comportent à ce titre un important volet procédural (relations professionnelles, répartition des compétences publiques).
- Plus largement, la **transférabilité des droits sociaux** a encore beaucoup de progrès à faire, en particulier au regard des avancées récentes de certains de nos partenaires, pour mieux assurer sécurité professionnelle et protection sociale sur le cycle de vie.

Reste une dimension du changement dont les « principes communs » de « flexicurité » soulignent l'importance, mais que la priorité accordée au volume de l'emploi a longtemps fait passer au second plan. Il s'agit d'**offrir des emplois plus nombreux et de qualité** (« *more and better jobs* » pour reprendre le slogan communautaire). Même si la tendance récente semble être en Europe et en France à l'amélioration³³, la qualité des emplois demeure insuffisante pour une part significative des actifs. Choisir la quantité des emplois aux dépens de leur qualité peut être une tentation dommageable pour le succès du projet de « flexicurité ».

> Jean-Louis Dayan,
Département Travail, Emploi, Formation

³³ Davoine L., Erhel C. et Guergoat-Larivière M., « A Taxinomy of European Labour Markets Using Quality Indicators », *document de travail* n° 45, Centres d'études de l'emploi, mai 2008.

BRÈVES

International

> LES EFFETS DE L'IMMIGRATION SUR LES SALAIRES AUX ÉTATS-UNIS

Deux universitaires américains viennent de publier une étude très complète synthétisant les divers facteurs susceptibles d'expliquer la montée des inégalités de revenu aux États-Unis depuis 30 ans. Parmi ceux-ci, ils étudient l'impact de l'immigration. L'apport de main-d'œuvre étrangère a représenté la moitié de l'augmentation de la population active, la part des immigrés passant d'un peu plus de 5 % en 1970 à près de 15 % aujourd'hui. Globalement, cet apport de main-d'œuvre étrangère n'a eu qu'un effet marginal sur les salaires des nationaux puisqu'on ne lui impute qu'un manque à gagner de 3 % sur 20 ans. Lorsque l'on regarde les choses dans le détail, les résultats diffèrent. Le manque à gagner a été sensiblement plus important pour les non-diplômés (9 %). **L'impact le plus important a concerné les immigrés déjà présents sur le marché du travail américain.** Alors qu'en 1980, au sein de la population des non-diplômés, immigrés et nationaux percevaient approximativement le même salaire, vingt-cinq ans plus tard les premiers gagnaient en moyenne 15 % à 20 % de moins que les seconds. Les nouveaux immigrés peu qualifiés ont occupé en effet des emplois dans des secteurs où la proportion d'immigrés était déjà forte (bâtiment, hôtellerie-restauration, entretien de jardins). Par ailleurs, **l'appel à la main-d'œuvre a eu un impact positif significatif sur les salaires des cadres**, contribuant par là, parmi d'autres facteurs, à la montée des inégalités au sein de la société américaine. *Source* : Robert J. Gordon et Ian Dew-Becker, *Controversies about the rise in American inequality: a survey*, mai 2008.

<http://www.nber.org/papers/w13982.pdf>

> Y. C.

> LE DÉFI DU FINANCEMENT FUTUR DES DÉPENSES DE SANTÉ AU JAPON

Le système de santé japonais apparaît particulièrement performant au regard de ceux de la plupart des pays de l'OCDE (dépenses totales atteignant 8 % du PIB contre 8,9 % en moyenne pour l'OCDE en 2004, en raison d'un contrôle strict des niveaux de remboursement, d'une moindre proportion de malades et d'une espérance de vie parmi les plus élevées du monde). Cependant une étude récente du *Mac Kinsey Global Institute* montre que **la part des dépenses de santé dans le PIB pourrait doubler d'ici 30 ans, sous l'action conjuguée de la sophistication croissante des technologies médicales, de l'accroissement de la richesse des ménages et des changements démographiques.** La politique actuelle d'accroissement de la participation des ménages aux dépenses de santé sera insuffisante pour équilibrer un tel volume de dépenses. Certes, les efforts publics de regroupement des centres médicaux devraient contribuer à réduire les coûts. Mais **trois autres pistes semblent prometteuses** pour parvenir à équilibrer les dépenses. Elles consistent à **restructurer le système de remboursement pour réduire les dépenses jugées inutiles, à introduire un système de financement ouvrant aux malades la possibilité de déboursier plus pour choisir les procédures de soins et, enfin, à augmenter les cotisations.** Toutefois, ces mesures ne contribueront à relever le défi du financement de la santé que si elles sont appliquées simultanément.

http://www.mckinsey.com/mgi/publications/Japan_Future_Health_Care.asp

> E. D.-F.

> UNE NOUVELLE ÉVALUATION DES COÛTS EXTERNES DU TRANSPORT EN SUISSE

La Suisse vient de mettre à jour l'évaluation des coûts externes (accidents, bruits, pollution, etc.) du trafic routier et ferroviaire pour l'année 2005 (la dernière évaluation datait de 2000). Celle-ci s'élève à 8,5 milliards de francs suisses (soit 5,2 milliards d'euros). **Près de 95 % de ces coûts sont provoqués par le transport routier, seuls 5 % sont imputables au transport ferroviaire.** Ces coûts ont progressé de près de 25 % depuis 2000. Environ 8 % de cette progression peuvent être attribués à l'inflation. Les coûts externes du transport ferroviaire (+ 9 %) ont moins progressé que ceux du transport routier (+ 25 %), mode qui représente désormais 82 % des voyageurs-kilomètres et 60 % des tonnes-kilomètres. Outre l'inflation, les principaux facteurs de hausse constatés sont : d'une part, une augmentation des émissions polluantes dans la mesure où les atteintes causées à la santé par la pollution de l'air augmentent avec l'âge ; d'autre part, une meilleure précision des données disponibles sur le bruit du trafic, conduisant à une réévaluation des coûts externes qu'ils génèrent. **Par rapport au transport ferroviaire, les coûts externes générés par la route seraient 3,8 fois plus élevés par passager-kilomètre et 7 fois plus élevés par tonne-kilomètre.**

<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/11960.pdf>

> *C. R.*

Union européenne

> LA FACTURATION MANUELLE N'AURAIT PAS D'AVENIR EN EUROPE

Le groupe de travail sur la facturation électronique, mis en place spécialement par la **Commission européenne**, a rendu ses conclusions. La facturation électronique, qui correspond à un transfert électronique d'informations (facture et paiement) entre partenaires commerciaux (fournisseur et acheteur), concerne déjà le système commun de taxe sur la valeur ajoutée. L'Union entend cependant étendre le recours à cet outil à d'autres secteurs. **Les bénéfices économiques** au niveau communautaire d'une telle démarche pourraient s'élever à 238 milliards d'euros. Sur le **plan environnemental**, ce sont 400 000 tonnes de papier, 2 700 tonnes d'encre, 160 millions de litres de pétrole, 1 400 GWh d'énergie et 15 millions d'arbres qui pourraient être économisés. S'il note que plusieurs États membres (Danemark, Suède, Italie, Finlande) imposent déjà ce système simple car ne nécessitant ni investissement ni logiciels spécifiques, le groupe de travail souhaiterait une extension à tous les États membres. Mais pour aboutir à un réel succès et en finir avec les 20 milliards de factures papier qui circulent chaque année dans l'Union, une implication du secteur bancaire est primordiale. La Commission entend porter ce dossier, présenté comme pilote dans le cadre d'**une montée en puissance de la généralisation de l'administration en ligne** dans les États membres.

http://ec.europa.eu/internal_market/payments/einvoicing/index_fr.htm

> *M.-C. M.*

> DONNER PLUS D'AMPLEUR À L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE POUR PLUS DE MOBILITÉ

La Commission européenne a rendu public, le 30 mai, un projet-pilote en matière d'identité électronique. Elle a convaincu 13 des 27 États membres (dont la France), ainsi que l'Islande, d'engager une coopération de grande envergure. Il n'est pas encore prévu de mettre en place un nouveau système mais de s'appuyer sur les systèmes nationaux existants, alors que près de 30 millions de citoyens dans toute l'Union utilisent déjà une carte d'identité électronique pour accéder à des informations diverses (prestations de sécurité sociale, allocations de chômage, déclaration de revenus). L'objectif est ici de permettre à ces citoyens d'utiliser cette carte dans tous les États membres et pas seulement dans leur pays d'origine. La connexion devra pouvoir se réaliser à partir de

n'importe quel terminal mobile, à partir d'un local public ou d'un ordinateur personnel. **Pour accélérer le processus de diffusion et pour obtenir un gain maximal, il a été décidé que tous les enseignements tirés de ce projet, prévu pour une durée de 3 ans et mobilisant un budget mixte Union/États membres de 20 millions d'euros, bénéficieraient à l'ensemble des États membres, qu'ils fassent ou non partie de l'expérience.** Après les conclusions du groupe de travail communautaire sur la facturation électronique, c'est une nouvelle démonstration de confiance dans les potentialités de l'administration en ligne, que les autorités européennes justifient par la nécessité d'une mobilité sans entrave au sein du marché intérieur.

http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/policy/key_enablers/eid/index_en.htm

> *M.-C. M.*

Rédacteurs des brèves : Yves Chassard (DTEF), Evelyne Dourille-Feer (DTEF), Marie-Cécile Milliat (DIS), Christine Raynard (DRTDD)

Les sujets d'analyse de *La Note de veille* des derniers mois

N° 101 – Juin 2008 – La valeur tutélaire du carbone

N° 100 – Mai 2008 – Japon : vers une société d'éducation tout au long de la vie

N° 99 – Mai 2008 – La démocratie politique représentative comme modèle pour la démocratie sociale ?

N° 98 – Mai 2008 – Prestations sociales : de la lutte contre la fraude au paiement à « bon droit »

N° 97 – Avril 2008 – Le diagnostic stratégique *France 2025*

N° 96 – Avril 2008 – Quelles évolutions de l'emploi public dans les pays développés ?

N° 95 – Avril 2008 – Le fret ferroviaire en Allemagne : du redressement à la stratégie continentale

N° 94 – Mars 2008 – Réalités et apparences du déficit extérieur américain

N° 93 – Mars 2008 – Le statut des villes-capitales : le délicat compromis entre intérêt local et intérêt national

N° 92 – Mars 2008 – Réduire la segmentation hommes/femmes du marché du travail en Europe : quels leviers d'action ?

N° 91 – Février 2008 – Au-delà du PIB, le bonheur ?

N° 90 – 18 février 2008 – Quelles perspectives d'emploi et de productivité dans le commerce ?

N° 89 – 4 février 2008 – La valeur du vivant : quelle mesure pour la biodiversité ?

N° 88 – 28 janvier 2008 – L'État et les agences : limitation ou extension de la puissance publique ?

N° 87 – 21 janvier 2008 – Les personnes les plus en difficulté sur le marché du travail : une estimation

N° 86 – 7 janvier 2008 – Quelle efficacité des incitations publiques en faveur du capital-risque ?

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général

Directrice éditoriale de *La Note de veille* :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International

Responsable de l'animation de la cellule de
veille : Jérôme Tournadre-Plancq, chargé
de mission au Département Institutions
et Société

Pour consulter les archives
de *La Note de veille*
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

